

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Душан Г. Илић

**УЛОГА ДРУГОГ ДОМА
У ЕВРОПСКИМ УНИТАРНИМ ДРЖАВАМА**

Докторска дисертација

Београд, 2022.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW

Dušan G. Ilić

**THE ROLE OF THE SECOND CHAMBER
IN EUROPEAN UNITARY STATES**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2022.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

проф. др Марко Станковић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Др Владан Петров,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Слободан Орловић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

Др Марко Станковић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране: _____

УЛОГА ДРУГОГ ДОМА У ЕВРОПСКИМ УНИТАРНИМ ДРЖАВАМА

Сажетак

Предмет истраживања у овом раду је данашња улога другог дома у државама европског континента које су неспорно унитарне. Циљ истраживања био је да се у тренутним уставноправним и друштвено-политичким околностима сагледа значај и позиција других домова на европском тлу. Имајући у виду потенцијалну примену бикамералног модела и у Републици Србији, ова студија се фокусира на искључиво на унитарне европске државе, остављајући по страни чак и оне земље за чије државно уређење у науци тренутно нема консензуса. Имајући у виду искуства постојања дводомног парламента, односно другог дома у Француској, Италији, Пољској, Чешкој Републици, Холандији, Словенији, Републици Ирској, Румунији и Белорусији, циљ овог рада је, пре свега, да укаже на перспективе бикамерализма у унитарним системима. Са друге стране, на основу анализираних модела, циљ овог истраживања је да покуша да допринесе евентуалном побољшању парламентаризма у Републици Србији, тако што ће понудити неколико могућих модела, који би, по узору на споменуте системе, могли унапредити положај Народне скупштине, али и генерално ојачати представничку функцију српског парламента. Ова студија пошла је од претпоставке да постојање другог дома оснажује умногоме пољуљану позицију легислативе у савременим демократским системима, те да је други дом један од малобројних уставних фактора који се озбиљније може супротставити све снажнијој егzekутиви. У том контексту, понуђен је и бикамерални модел који би, имајући у виду искуство других сличних европских система, комбинујући елементе демократског и социјално-економског бикамерализма, у Републици Србији могао да унапреди положај највишег представничког тела, те да буде стабилизирајући фактор у односима између законодавне и извршне власти.

Кључне речи: Други дом, унитарна држава, Европа, дводомност, демократски бикамерализам, социјално-економски бикамерализам, Србија, Француска, Пољска, Италија

Научна област: Право

Ужа научна област: Уставно право

THE ROLE OF THE SECOND CHAMBER IN EUROPEAN UNITARY STATES

Abstract

The subject of research in this study is the current role of the second chamber in the countries of the European continent, which are indisputably unitary. The aim of the research was to see the significance and position of second chambers in Europe in the current constitutional and socio-political circumstances. Having in mind the potential application of the bicameral model in the Republic of Serbia, this study focused exclusively on unitary European countries, leaving aside even those countries for which there is currently no consensus in science. Therefore, having in mind the experience of the existence of a bicameral parliament, ie a second chambers in France, Italy, Poland, the Czech Republic, the Netherlands, Slovenia, the Republic of Ireland, Romania and Belarus, this paper primarily aimed to point out the perspectives of bicameralism in unitary systems. On the other hand, based on the analyzed models, this research tried to contribute to the possible improvement of parliamentarism in the Republic of Serbia, offering several possible models that could improve the position of the National Assembly, but also generally strengthen the representative function of the Serbian Parliament. This study started from the assumption that the existence of the second chamber strengthens the much shaky position of the legislation in modern democratic systems, and that the second chamber is one of the few constitutional factors that can seriously oppose the increasingly powerful executive. In that context, a bicameral model was offered, which, having in mind the experience of other similar European systems, combining elements of democratic and socio-economic bicameralism, could improve the position of the highest representative body in the Republic of Serbia and be a stabilizing factor in relations between legislative and executive.

Keywords: Second chamber, Unitary state, Europe, Bicameralism, Democratic bicameralism, Socio-economic bicameralism, Serbia, France, Poland, Italy

Scientific field: Law

Scientific subfield: Constitutional law

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. Проблем истраживања	1
2. Хипотетички оквир	3
3. Опис садржаја.....	6
4. Одабир научноистраживачких метода	7
ГЛАВА I.....	9
ПАРЛАМЕНТ	9
1. Порекло парламента.....	10
2. Бикамерализам.....	12
2.1. Монокамерално-бикамерална дилема	18
Претходно питање	18
3. Врсте дводомности.....	22
3.1. Политички бикамерализам	22
3.1.1. Аристократски бикамерализам	23
3.1.2. Демократски бикамерализам.....	27
3.1.2.1. Француска – колевка демократског другог дома	31
3.2. Федерални бикамерализам	33
3.3. Социјално-економски бикамерализам.....	41
3.3.1. Зачеци идеје социјално-економског представништва.....	41
3.3.2. Међуратни период	43
3.3.3. Социјално-бикамерална идеја након Другог светског рата	45
4. Бикамерализам у „регионалним државама”.....	47
4.1. Унитарно-федерална дихотомија и савремени изазови регионализма	47
4.2. Регионална држава	49
4.2.1. Регионална држава у компаративној теорији	50
4.2.2. Регионална држава у домаћој науци.....	54
5. Британски бикамерализам као предмет истраживања?	57
6. Шпанија – бикамерализам у унитарној или сложеној држави.....	59
7. Бикамерализам у унитарним државама.....	63
7.1. Распрострањеност бикамералног концепта	63
7.2. Разлози за одабир дводомног концепта.....	65
7.3. Савремене тенденције	72

8. Бикамерализам у српском и југословенском праву	74
8.1. Српска бикамерална традиција	74
8.2. Бикамерализам у југословенској политичкој традицији	77
8.3. Двodomност у социјалистичкој Југославији.....	79
8.4. Бикамерализам у постсоцијалистичко доба.....	83
ГЛАВА II.....	84
ДРУГИ ДОМ У ЕВРОПСКИМ УНИТАРНИМ ДРЖАВАМА	84
ОДСЕК I.....	85
ДЕМОКРАТСКИ ТИП ДРУГОГ ДОМА.....	85
1. Француски Сенат.....	85
1.1. Француска бикамерална традиција.....	85
1.1.1. Почети француског бикамерализма	85
1.1.2. Други дом у периоду 1814–1875.....	87
1.1.3. Сенат Треће републике	88
1.1.4. Савет Републике по Уставу из 1946.	91
1.2. Организација и положај Сената Пете републике	94
1.3. Надлежности Сената	97
1.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	100
1.5. Реформе и избори	102
2. Пољски Сенат	107
2.1. Пољска бикамерална традиција	107
2.1.1. Историја пољског Сената	107
2.1.2. Међуратни бикамерализам	110
2.1.3. Сенат Треће републике	112
2.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1997.	115
2.3. Надлежности Сената	117
2.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	118
2.5. Избори за Сенат	119
2.6. Реформа Сената	122
3. Чешки Сенат	123
3.1. Чешка бикамерална традиција	123
3.1.1. Историјат чешког бикамерализма.....	123
3.1.2. Сенат у међуратном периоду.....	124
3.1.3. Бикамерализам у ЧССР.....	125
3.1.4. Сенат Чешке Републике.....	126

3.2. Организација и положај Сената	128
3.3. Надлежности Сената	130
3.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	132
3.5. Избори за Сенат	133
3.6. Реформе Сената	135
3.6.1. Перспективе Сената	137
4. Италијански Сенат	138
4.1. Италијанска бикамерална традиција	138
4.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1946.	139
4.3. Надлежности Сената	142
4.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	143
4.5. Избори за Сенат	144
4.6. Реформа Сената	147
5. Холандски Сенат	151
5.1. Холандска бикамерална традиција	151
5.2. Организација и положај Сената	153
5.2.1. Чланство Сената	155
5.3. Надлежности Сената	157
5.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	158
5.5. Избори за Сенат	160
5.6. Реформе и перспективе бикамералног модела	165
ОДСЕК II.....	168
МЕШОВИТИ БИКАМЕРАЛНИ МОДЕЛИ.....	168
1. Ирски Сенат	168
1.1. Ирска бикамерална традиција.....	168
1.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1937.	171
1.2.1. Сенат Републике Ирске.....	172
1.3. Надлежности Сената	175
1.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	176
1.5. Избори за Сенат	178
1.6. Реформе Сената	178
1.6.1. Референдум	179
1.6.2. Постреферендумски предлози.....	179
1.6.3. Предлог из 2018.	180
1.6.4. Реформа 2020.	182

1.6.5. Перспективе бикамерализма	183
2. Словеначки Државни савет	184
2.1. Словеначка бикамерална традиција	184
2.2. Организација и положај Државног савета	185
2.2.1. Састав Државног савета.....	188
2.3. Надлежности Државног савета	189
2.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	190
2.5. Избори за други дом.....	192
2.5.1. Избор представника функционалних интереса	194
2.5.2. Избор представника локалних интереса	195
ОДСЕК III.....	199
ОСЕКА БИКАМЕРАЛИЗМА.....	199
1. Белоруски Савет Републике	199
1.1. Белоруска бикамерална традиција.....	199
1.2. Организација и положај Савета Републике.....	201
1.3. Надлежности Савета Републике	203
1.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	205
1.5. Избори за Савет Републике	206
1.6. Реформе Савета Републике.....	208
2. Румунски Сенат	209
2.1. Румунска бикамерална традиција	209
2.1.1. Обнова демократске традиције 1991.	212
2.2. Организација и положај Сената	212
2.3. Надлежности Сената	214
2.4. Сукоб домова и однос према другим органима.....	216
2.5. Избори за Сенат	217
2.6. Реформе Сената	219
ГЛАВА III.....	223
НОВЕ ПЕРСПЕКТИВЕ БИКАМЕРАЛИЗМА.....	223
1. Упоредна анализа других домова у европским унитарним државама	223
1.1. Организација и положај другог дома у европским унитарним државама	223
1.2. Надлежности другог дома у европским унитарним државама	227
1.3. Сукоб домова и однос другог дома према другим органима	231
1.4. Избори за други дом у европским унитарним државама.....	233
1.5. Реформе другог дома у европским унитарним државама	235

2. Територијални аспект репрезентације у другом дому у европским унитарним државама.....	239
2.1. Француска	239
2.2. Пољска.....	244
2.3. Чешка Република.....	249
2.4. Италија.....	252
2.5. Холандија	258
2.6. Словенија.....	259
2.7. Белорусија	261
2.8. Румунија	262
2.9. Компаративна анализа	265
3. Индекс бикамерализма у европским унитарним државама	271
3.1. Француска	272
3.2. Пољска.....	274
3.3. Чешка Република.....	275
3.4. Италија.....	277
3.5. Холандија	278
3.6. Република Ирска.....	279
3.7. Словенија.....	281
3.8. Белорусија	282
3.9. Румунија	283
3.10. Закључна разматрања.....	285
ГЛАВА IV	288
БИКАМЕРАЛИЗАМ КАО НАЧИН ПОБОЉШАЊА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	288
1. Како унапредити представништво у Србији.....	288
2. Српски други дом мешовитог типа	297
3. Положај пројектованог српског другог дома.....	302
ЗАКЉУЧАК.....	306
ЛИТЕРАТУРА	315
БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА	345

УВОД

1. Проблем истраживања

Други или горњи дом парламента представља институцију која данас постоји у многобројним политичким системима. Без обзира на географску распрострањеност, ово тело корене вуче са европског континента, тј. везује се за политичке традиције земаља европског културног круга, дакле и оних земаља које се географски не налазе европском тлу, али које су формиране на европским правним и политичким обрасцима. Стога, без обзира на то што у културолошком погледу једнако вреднујемо достигнућа свих цивилизација, у области бикамералне политичке традиције, наш фокус ће бити усмерен ка, пре свега, европској парламентарној пракси. Полазећи од наслова теме, покушаћемо најпре да објаснимо предмет и циљ докторске дисертације. Циљ наслова је да остави довољно широк увид у улогу и функционисање другог дома у државама са бикамералним системом на европском континенту. Са друге стране, како готово трећина европских земаља има дводомни парламент као једно од обележја свог политичког система, то ствара бојазан од прешироког опсега поља научно-истраживачког рада. Ово се посебно истиче ако имамо у виду значај, али и литературу која се бави Домом лордова као горњим домом британског парламента или дела која покривају материју у погледу улоге и рада других домова у федерацијама немачког говорног подручја. Из ових разлога, као интегрални део наслова, чији је циљ да диференцира поље нашег истраживања од поменутих феномена, наводимо да ћемо се бавити другим домом у европским унитарним државама.

Наиме, дводомна структура парламента јавља се у три основна облика: политичком, федералном и социјално-економском. Политички се испољава као аристократски и демократски бикамерализам.¹ Аристократски је својеврстан куриозитет, који је историјски превазиђен, нарочито јер се као такав задржао само у Уједињеном Краљевству, што се види и по његовим претежно ограниченим овлашћењима. Како је у литератури много писано о Дому лордова као оличењу аристократског вида бикамерализма, циљ нам је да овај дом, који би могао бити тема једне посебне дисертације, избегнемо због његове анахроности и непримењивости у српском политичком систему. Проблем који се на почетку јавља, што произилази из самог наслова, јесте тај што је Уједињено Краљевство несумњиво европска држава са бикамералном традицијом,² која се у литератури донедавно сврставала у унитарне државе. Међутим, како из историјских разлога, али и из промена које су донеле претходне две деценије, превасходно кроз процес деволуције, данас се у науци ломе копља око тога да ли је Уједињено Краљевство и даље унитарна држава или је прерасло у регионалну државу. У литератури има спорења и о карактеру регионалне државе. Има мишљења да се ради о подваријанти унитарне државе са високим степеном децентрализације. Поједини је пак, попут Миодрага Јовичића,³ сматрају за својеврсни *tertium genus* у класификацији облика државног уређења. Ако бисмо прихватили прво становиште, у фокус нашег истраживања бисмо морали да ставимо и горњи дом не само поменути Велике Британије већ и Шпаније, која се понегде у литератури наводи као школски пример регионалне државе на европском тлу.

¹ Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 59-60.

² Мада, све више је аутора који заступају став по коме је британски Парламент формално дводомни, али ефективно једнодомни. Види више: George Tsebelis, "Decision making in political systems", *American Political Science Review*, Vol. 94, 4/1995, стр 316. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999, стр. 212.

³ Миодраг Јовичић, *Регионална држава - уставноправна студија*, Вајат, Београд 1996.

С друге стране, потоње становиште нас „ослобађа” расплињавања пажње и на те бикамералне системе. Иако има аргумената за тврдњу да је Шпанија унитарна држава, има и противаргумената који поједини аутори износе у корист тезе како је ова држава заправо федеративна. Први своју аргументацију базирају на уставној формулацији која Шпанију дефинише као јединствену државу.⁴ С друге стране, све је више оних који бране тезу да је након демократске транзиције после Франкове смрти, те четрдесетогодишње уставне праксе, Шпанија у најмању руку држава са унитарним писаним Уставом, али са федералном уставном праксом. Међутим, како у науци није постигнут коначан консензус око статуса шпанског Сената, ми се њиме нећемо бавити. Када пак говоримо о италијанском Сенату, ситуација је нешто компликованија. Наиме, Република Италија је по важећем Уставу јединствена држава.⁵ За разлику од Шпаније, у науци готово да и нема аутора који би ову земљу означили као федеративну, већ се понегде појављује становиште о могућем дефинисању Италије као регионалне државе. Како сама уставноправна наука није постигла консензус око постојања посебног облика државног уређења, оличеног у регионалној држави, ми прихватимо да једно посебно потпоглавље посветимо италијанском бикамерализму, пре свега зато што се овде ради о земљи која је формално унитарна, а са друге стране нема федеративних елемената у својим најважнијим правним актима, али ни у свакодневной уставно-политичкој пракси. Стога ћемо својим истраживањем обухватити и италијанску бикамералну праксу, док ћемо расправи о томе је ли регионална држава *tertium genus* или није посветити нешто више пажње у уводном делу.

Неспорно унитарне државе су, у првом реду, Француска, као оличење државе која практикује демократски вид политичког бикамерализма. Затим следе Италија, Холандија, Пољска, Чешка Република и Румунија, земље чланице Европске уније, као и Белорусија, која није чланица поменуте организације. На крају, ту су и Словенија и Република Ирска, које једине данас у Европи имају специфичан други дом. Овде се ради о својеврсном мешовитом другом дому који, са једне стране, комбинује елементе демократског, а са друге, социјално-економског типа дводомности. Зашто су у фокусу нашег истраживања управо европске унитарне државе? Један од главних разлога је тај што је и данашња Република Србија унитарна држава, која би могла да узме у обзир и своја историјска искуства, али и искуства по уређењу сличних европских земаља. Заправо, Србија је имала искуства са бикамерализмом у два наврата, први пут врло кратко од 1901. до 1903. године, али и као део Краљевине Југославије од 1931. до 1941. године. Много више искуства имала је као део социјалистичке Југославије, пре свега са федералним, али делимично, у периоду од 1953. до 1974. Године, и са социјално-економским моделом бикамерализма.⁶ Ова два модела бикамерализма нису у довољној мери дошла до изражаја у пракси због природе једнопартијског режима који је владао до 1990. године. Након распада СФРЈ, Србија је у оквиру треће југословенске државе (СРЈ) имала искуство са федералним обликом дводомности, само сада у демократском вишепартијском политичком систему. Међутим, Србија, која је до формирања југословенске државе, али и након њеног распада, увек била унитарна, имала је дводомну скупштину у јако кратком раздобљу, и то више на нивоу историјског инцидента. Стога, наша самостална држава није искусила у довољној мери предности и мане бикамералног концепта, иако је код нас бикамерална идеја била јака, нарочито у XIX веку. Из тих разлога, сматрамо да је неопходно приказати праксу и искуства оних европских држава које су, као и наша, неспорно унитарне.

Један од разлога за одабир ове теме је и тај што у домаћој литератури недостају истраживања која би је у довољној мери обрадила. У домаћој научној јавности осећа се

⁴ Spanish Constitution, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de informacion diplomatica, Madrid, 1979.

⁵ Art 57, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2019.

⁶ Душан Илић, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у Другој Југославији“, *Култура полиса*, Вол. 15, 37/2018, стр. 530-531.

својеврстан одијум према бикамералистичким концепцијама, што је донекле разумљиво, с обзиром на негативна искуства која је у нашем политичком животу оставио федерално-бикамерални модел. Стога и не чуди што већина радова домаћих аутора потичу управо из времена када је наша држава упражњавала федерални облик уређења.⁷ Из наведених разлога, као и због тренутног облика државног уређења у Србији, ми се нисмо фокусирали и на истраживање федералног облика дводомности, који карактерише све европске федерације: СР Немачку, Руску Федерацију, Аустрију, Швајцарску, Белгију. У том контексту, ван оквира истраживања остала је и Босна и Херцеговина, као држава са *sui generis* државним уређењем. Ван нашег фокуса остала је и унитарна Норвешка, која је донедавно имала специфичну структуру парламента. Наиме, Устав из 1814. године синтетисао је елементе једнодомности и дводомности. Избори за највише представничко тело организовали су се по принципу једнодомности, али се након избора парламент организовао у две секције. Те две секције давале су само привид дводомности, али се заправо радило о једнодомном парламенту. Тој тези у прилог ишла је и уставна формулација о две секције, а не два дома парламента.⁸ Након уставне реформе, у периоду од 2004. до 2009. године, Норвешка је напустила овакву праксу и прешла на чист монокамерални модел.⁹

Уколико би се методолошки и суштински приговорило искључивању Уједињеног Краљевства и Шпаније из предмета истраживања, могли би се као помоћни аргументи искористити и историјски, али и етнички. Наиме, поред већ поменуте аргументације што ове земље ставља у специфичну „сиву зону” земаља које је тешко разврстати у унитарне или федералне, ваља приметити још један моменат. Овде мислимо, пре свега, на то да би поменуте државе као својеврсни гранични случајеви само одвратиле пажњу са фокуса нашег истраживања и одвеле нас у додатне расправе о карактеру државног уређења поменутих земаља. Као додатни аргумент можемо навести и то да су ове државе настале у историјски и етнички битно другачијим околностима. Пре свега, уједињавањем самосталних државних колективитета који ни у новој државној заједници нису изгубили своју самобитност. То је за последицу имало и формирање горњег дома као представништва тих историјских целина. На примеру Србије, то није био случај, тако да помоћу овог аргумента покушавамо да нагласимо како нам примери ових земаља неће много бити од користи.

На крају, ваља понешто рећи и о актуелности ове теме у српској научној јавности. Циљ овог рада је да се, кроз нову призму, домаћој научној, па и широј јавности, пружи искуства по угледу на уређење земаља сличних нашој. У даљој перспективи, то би могло бити разматрано као начин побољшања рада Народне скупштине Републике Србије, унапређења српског парламентаризма, као и политичког живота у данашњој Србији.

2. Хипотетички оквир

Наша почетна претпоставка могла би, на основу претходно изнетог да гласи: *Конституисање парламента унитарно уређене државе, каква је и Србија, по концепту бикамерализма демократског типа, уз комбиновање са одређеним елементима социјално-*

⁷ Овде је довољно поменути радове Иванке Срнић, Борислава Благоева, Иве Крбека, Миодрага Јовичића, Владана Петрова и других аутора домаће уставноправне науке, који су се бикамерализмом бавили понајвише у време док је наш национални парламент био дводомно устројен.

⁸ Поједини аутори ову интерференцију елемената једнодомности и дводомности називају још и уникамералним бикамерализмом. Види више: Арсен Бачић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет у Сплиту, Сплит 2006, стр. 220.

⁹ Видети више: Gary W. Cox, Jon H. Fiva, Daniel M. Smith, "Parties, Legislators, and the Origins of Proportional Representation", *Comparative Political Studies*, Vol. 52, 1/2019, стр. 108-109.

бикамералног модела, може побољшати начин представљања бирачког тела, а самим тим и концепта представничке демократије и, са друге стране, политички систем учинити стабилнијим.

Наизглед, циљ сложено формулисана радне хипотезе дисертације је да ово истраживање раздвоји на два колосека. Први треба да расветли улогу другог дома у европским унитарним државама, које су пратећи, пре свега, француску политичку традицију, прихватиле концепт бикамерализма демократског типа. Међутим, како је улога оваквих тела све мање значајна, а с друге стране, демократско-бикамерални модел у нашој политичкој традицији више остао на нивоу теоријских разматрања и политичких расправа, неопходно је да се осврнемо и на друге моменте који могу бити значајни за успостављање оваквих тела. Када то кажемо, мислимо на оне моменте који су се, на пример, јавили у Републици Ирској или Словенији. Због тога ћемо се на другом колосеку, кроз призму искустава европских унитарних земаља, бавити самом сврхом постојања оваквог концепта у данашњем политичком контексту. С друге стране, како је и у самој Француској било покушаја да се други дом типа Сената претвори у социјално-економско представништво, а исто је постојало у Србији као чланица југословенске федерације током педесетих и шездесетих година прошлог века, осврнућемо се и на перспективе комбиновања социјално-економских елемената са другим елементима демократско-бикамералног модела. За ово ће нам од изузетне важности бити примери Републике Ирске и бивше југословенске републике Словеније. С обзиром на то да је српски политички систем у последњих двеста година умногоме свој узор налазио у француској политичкој традицији, пример Сената ове државе биће нам од посебног значаја. Такође, од посебне важности биће и проучавање ирског, али и словеначког модела другог дома, као посве несвакидашњег, имајући у виду заједничку политичку традицију коју са том земљом делимо кроз југословенско историјско искуство.

Ова идеја није у потпуности нова у српским научним и политичким круговима. Споменули смо да је у другој половини XIX века код нас било сличних предлога који су долазили од конзервативаца и напредњака (младоконзервативаца).¹⁰ Као сажетак бикамералних стремљења српских конзервативаца, навешћемо ставове Живојина Перића формулисанае приликом оснивања Конзервативне странке 1914. године. За темељ унутрашњег уређења Србије, Перић је узимао дводомни систем, без кога, како је говорио, нема равнотеже, умерености ни владавине закона у држави. Сматрао је да горњи дом представља брану, не само тиранији владооца, него и тиранији скупштинске већине у једнодомном телу.¹¹ Иако се у Србији данас, као и у већини европских земаља, клатно политичке моћи умногоме померило од легислативе ка егзекутиви, а имајући у виду политичке прилике у нашој земљи у последње три деценије од обнављања вишестраначја, наша теза може се оправдати и потребом исправљања сопствених погрешака. Наиме, као и у Перићево доба, тако и у последњих тридесетак година, српски политички систем умногоме пати од истих симптома. Овде мислимо на својеврсну хегемонију скупштинске већине, која се у „златно доба српске демократије” манифестовала у превласти радикала у Народној скупштини,¹² а у наше време, у превласти Владе проистекле из те исте скупштинске већине. Као једна од најпогубнијих последица оваквог система јесте и то да свака промена политичке

¹⁰ Нацрти устава Радомира Милојковића из 1869. године, Милана Пироћанца из 1883. године и Стојана Новаковића из 1896. године. Видети више: Маша Кулаузов, *Страни утицаји на развитак идеје о дводомном народном представништву у уставном систему Србије*, магистарски рад, Правни Факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2006, стр. 45-52.

¹¹ Живојин Перић, *О конзервативној политици*, Српски конзервативци 1878-1914, приредио Бошко Мијатовић, *Catena mundi*, Београд, 2017, стр. 248-249.

¹² Олга Поповић, „Изборни систем и његов утицај на структурирање партијског система за време владавине парламентарног режима (1903-1914. године)“, у: *Србија – хватање корака, прилози пројекту Конституисање правне државе*, Београд 1997, стр. 167-168.

гарнитуре на власти значи уједно и конституисање нове хегемоније већине, а свака власт се понаша као да од ње почиње читав политички живот у земљи. У светлости тога, важно је истаћи и праксу доношења закона по хитном поступку, која све више добија на значају. Како је српски политички систем заснован на републиканској владавини, други дом би могао бити симбол континуитета и стабилности, што је, између осталог, улога круне у монархијама. И не само то, већ би могао бити и чинилац који би претендовао да уравни тежи различите друштвено-економске и политичке интересе често супротстављених друштвених група. Такав други дом могао би да буде баланс између политичке елите са једне, као и различитих друштвених фактора са друге стране. Овде се у првом реду мисли на представнике невладиног сектора, медија, црква и верских заједница, мањина, економских класа итд. Једно такво тело могло би да буде и противтежа снажној егzekутиви, пошто је Народна скупштина, бирана на досадашњи начин, ту улогу готово у потпуности изгубила у пракси. Ово би свакако зависило, не само од конституисања другог дома, већ и од избора сенатора, затим од дужине мандата, обнове чланства, али и од овлашћења овог тела која не би смела бити превише ограничена.

Узимајући у обзир све наведене слабости нашег парламентаризма, које ни до данас нису успешно превазиђене, могло би се истаћи неколико констатација. Најпре, ослањајући се на своју политичку традицију и парламентарну праксу, у овом случају могу се извући одређени закључци, али они свакако нису довољни. Како је српска политичка елита готово два века један од највернијих ученика западних политичких и друштвених образаца, а наш уставни систем добрим делом копија истих, неопходно је обратити нарочиту пажњу и на решења везана за структуру парламента која пружају поменути референтни системи. Само синтезом обе ове врсте искустава може се извести закључак о томе да ли је Републици Србији данас неопходан други дом и ако јесте – какав је то тип другог дома. Стога се и основном хипотезом формулише главни задатак истраживања, а то је да у тренутним оквирима понуди одређена решења за евентуално побољшање, пре свега, постојећег српског уставног система. То значи да у оквиру постојећег либерално-демократског модела уставности, какав је важећи и код нас, ваља истражити моделе структуре и функционисања другог дома у земљама које прате овакву уставно-политичку традицију. Важно је истаћи да се истраживање неће и не сме ограничити само на анализу поменутих модела, већ ће укључити и осврт према њима, како би се дошло до решења која би била одговарајућа за српски случај.

Главна теза могла би да буде доказана и помоћу следећих помоћних хипотеза:

- други дом демократског типа може бити начин за побољшање концепта представничке демократије, нарочито у унитарним државама, у којима за разлику од сложених, не постоји исто тело као представништво субјеката федерације;
- други дом може бити средство тзв. „продубљене рефлексije”, односно „продужене поделе власти”;
- како због померања клатна моћи од легислативе ка егzekутиви, значај других домова генерално опада, било би пожељно други дом демократског типа трансформисати у својеврстан мешовити тип другог дома;
- како се због утицаја партија и њихових руководства на свакодневни политички живот, улога посланика као изабраних представника народа све више обесмишљава, овакав мешовити концепт може донекле осамосталити политичке представнике од тираније партијске машинерије; имајући у виду новије друштвене расцепе, који се све више осликавају и унутар самих политичких странака, бикамерализам све више представља изазов партијама. Док се у једнодомној скупштини партијска дисциплина

готово и не доводи у питање, у дводомним страначки лидери имају нешто мање инструмената за дисциплиновање својих чланова који седе у одвојеним домовима;¹³

- имајући у виду искуства у европским земљама, које су по облику државног уређења сличне Србији, као и све предности и мањкавости њихових бикамералних модела, можемо искористити прилику да конципирамо модел који би унапредио наш политички систем.

3. Опис садржаја

У првој глави анализираћемо теоријски оквир истраживања. На почетку ћемо се осврнути на историјски контекст развоја другог дома, пре свега кроз друштвено-историјски развој парламента, као једне од централних институција савремених демократских политичких система. Кроз призму новијих радова, размотрићемо данашњи положај парламента у контексту односа легислативе и егzekутиве. Посебну пажњу ћемо посветити основном проблему структуре највишег представничког тела, дихотомији заснованој на дилеми о једном или два дома. Након тога, биће више речи о бикамерализму и његовим појавним облицима. Прво ће бити обрађен политички вид бикамерализма, са обе своје варијанте: старијим – аристократским и млађим – демократским. У посебном потпоглављу биће размотрен феномен федералног бикамерализма, а на крају овог дела стоји нарочити осврт на социјално-економски вид дводомности, који је неправедно запостављен како у домаћој тако и у компаративној литератури. Имајући у виду основну хипотезу, али и теоријски оквир овог истраживања, несумњиво ће фокус бити већи на компаративној анализи демократско-бикамералног и социјално-бикамералног модела. Као једна од главних теоријских препрека, нарочито ће бити обрађено питање (не)постојања регионалне државе као потенцијално трећег облика државног уређења. Ово ће бити учињено, пре свега, зато што задати теоријски оквир рада зависи управо од правилног дефинисања унитарне државе и њеног разликовања од других сличних феномена. У том контексту, посебну пажњу посветили смо теоријском оправдавању омеђивања поља нашег истраживања, конкретно разлозима због којих у фокус овог рада нису доспели други домови Уједињеног Краљевства и Шпаније, које велики број аутора такође сматра унитарним државама. Стога је свакој од наведених земаља посвећена посебна пажња. Затим је у једном посебном поглављу размотрен феномен бикамерализма у данашњим унитарним системима, где смо приказали тренутну ситуацију са положајем и улогом другог дома у широј упоредноправној пракси. Ово је урађено из разлога што су европски политички обрасци доминантно утицали и на бивше ваневропске колоније, данашње самосталне државе, међу којима има све више оних које упражњавају бикамерални концепт. На крају прве главе дат је и краћи осврт на бикамералне традиције у српском и југословенском праву.

Друга, уједно и централна глава нашег истраживања посвећена је компаративној анализи девет различитих унитарних система са дводомним парламентом. Логично, на првом месту, највише пажње посвећено је Француској и њеном Сенату. Разлог је једноставан. Француски Сенат представљао је узор готово свим континенталним државама које упражњавају демократски вид дводомности. У том контексту, анализиран је историјски развој другог дома од времена Велике грађанске револуције све до данашњих дана, што у контексту републиканског, што монархијског, што империјалног идеолошког миљеа. Затим је посебна пажња посвећена Сенату Пете републике, те његовом развоју до наших дана. Приказане су његова организација и положај, састав, надлежности, однос према

¹³ Julie VanDusky-Allen, William B. Heller, "Bicameralism and the Logic of Party Organization", *Comparative Political Studies*, Vol. 47, 5/2014, стр. 716-718.

општепредставничком дому, али и према другим најважнијим институцијама Републике. На крају овог дела, анализиран је изборни систем који се примењује на изборима за други дом, као и реформе кроз које ово тело пролази. У овом кључу, размотрена је и улога свих осталих других домова у горенаведеним државама. Након Француске, анализирана је улога оних сената који су конципирани по моделу француског другог дома, у првом реду сенати Пољске и Чешке Републике. Затим су у фокус дошли други дом Италије и горњи дом Холандије, као тела конципирана да буду снажан инструмент децентрализације. Потом је посебна пажња посвећена другим домовима Републике Ирске и Словеније, који тренутно у Европи представљају једине друге домове мешовитог типа, односно друге домове који комбинују поједине елементе демократског са елементима социјално-економског бикамерализма. На крају овог поглавља, посебно поглавље биће насловљено као осека бикамерализма и посвећено другим домовима Белорусије и Румуније, имајући у виду перспективе бикамерализма у овим земљама. Свакако ће, поред устаљеног шаблона¹⁴, кроз који ћемо обрадити сенате наведених држава, нарочита пажња бити посвећена реформама кроз које ова тела пролазе, као и перспективе бикамерализма у сваком од наведених система.

У трећој глави биће извршена упоредноправна анализа свих девет других домова. На првом месту, размотрићемо улогу других домова у споменутих земљама, провлачећи их кроз неколико најзначајнијих параметара, пре свега, кроз организацију и положај, састав, надлежности, однос према првом дому, али и према другим органима, кроз изборе, али и реформе које погађају ова тела. Такође, биће извршена анализа састава, односно величине других домова у наведеним државама, те степена њихове репрезентативности. Посебан акценат биће стављен на територијални аспект репрезентативности ових тела, имајући у виду демографске чиниоце, али и географску конфигурацију сенатских изборних јединица у свакој од предметних земаља. Нешто више пажње биће посвећено овим питањима из разлога све чешће трансформације модерних других домова у територијална представништва. Даље, биће компаративно размотрен степен овлашћења европских других домова, али и позиција истих спрам општепредставничког дома и егzekутиве. Затим ћемо покушати да извршимо квантификацију горенаведених параметара, кроз њихову индексацију, што ће нам помоћи да схватимо положај конкретних других домова у упоредној анализи. То ће нам рећи и нешто више о перспективама бикамералне опције у унитарним системима, као и потенцијалне пројекције развоја овог феномена. Коначно, у четвртој глави биће понуђено неколико алтернативних дводомних модела који би могли унапредити не само највише представничко тело, него и целокупан политички систем у Републици Србији. Ови модели биће темељени на компаративним искуствима наведених унитарних земаља, као и на комбиновању различитих елемената демократског бикамерализма заснованог на другом дому као територијалном представништву и социјално-економског бикамерализма.

4. Одабир научноистраживачких метода

Што се тиче одабира научноистраживачких метода помоћу којих ће бити обрађена материја предложене теме, ваља истаћи да ће због комплексности истраживања бити коришћене различите методе које су заступљене у изучавању права уопште, али и других сродних наука. Окосницу истраживања представљаће *догматски* или *егзегетички* приступ релевантним позитивноправним уставним и законским текстовима. Он служи за упознавање са основним нормативним решењима значајним за ово питање. На њега ће се надовезати и

¹⁴ Где ћемо обрађивати историјски развој другог дома и бикамерализма у конкретној земљи, затим организацију и положај другог дома, његов састав, његова овлашћења, законодавна, контролна и изборна, његов однос према општепредставничком дому, али и другим најважнијим институцијама, као и изборни систем.

нормативни метод, који ће омогућити свеобухватно сагледавање једне правне целине у њеној статистици и динамици. Како су ова два метода уједно и најзаступљенија у анализи права, они ће представљати темељ истраживања. У првом реду, неопходно је размотрити уставна решења којима се дефинишу положај, функције и надлежности другог дома у поменутиим државама, али ће свакако бити важно анализирати и законска решења, која детаљније регулишу начин рада, односе са другим органима, као и функционисање другог дома, како би се извели ваљани закључци који би евентуално могли користити и нашем политичком систему.

Искључива примена поменута два метода свакако неће бити довољна, па се указује на неопходност коришћења других метода и образаца. Овде се, пре свега, мисли на критичку оцену права са вредносног аспекта, чија ће последица бити решења *de lege ferenda*. Том приликом користимо *аксиолошки* метод. Без обзира на стремљење аутора да при истраживању врши што објективнију анализу, несумњиво је да се не може у потпуности побећи од изношења сопствених вредносних судова. Овакав начин критичке анализе појединих уставних и законских решења која регулишу положај и надлежности поменутих тела неопходан је из разлога што се исти разликује у наведеним државама, те функција другог дома негде добија нови квалитет, а негде ова тела све више попримају „декоративну” улогу.¹⁵ Тако ће критички осврт на положај других домова бити незаобилазан у нашој анализи. Како је устав не само највиши правни, него и најважнији политички акт у једној држави, нужно је користити се и *политиколошким* методом. Због велике испреплетености и јаке повезаности политике и социологије, у истраживању ће обавезно бити коришћен и *социолошки* метод. Коришћење ова два метода омогућиће преиспитивање оних друштвених фактора и процеса који су најпре довели до стварања, а касније и до развоја ове институције. То би требало да нам расветли њен значај у данашњем времену и евентуално понуди нека нова решења за унапређење нашег парламентарног живота.

Иако се постојање историјског и упоредног метода као засебних правних метода оспорава и истиче да су они у бити или нормативне или узрочно-објашњавајуће природе, њихова употреба се не може заобићи.¹⁶ Коришћење *историјског* метода изискиваће потреба да се размотре узроци настанка ове институције и њен развој у различитим политичким системима, који су уједно и „одговорни” за различит положај ових тела. Како је главни циљ истраживања разматрање искустава по уређењу нама сличних земаља, употреба *упоредног*, односно *компаративног* метода биће самим тим незаобилазна и прожимаће читав рад. Због тога ће се упоредноправна анализа вршити у оквиру постојећих позитивноправних решења претходно наведених референтних политичких система. Такође, да би се у потпуности сагледала целина свеукупног положаја ових тела, биће неопходно и консултовање радова из теорије права и социологије права који се тичу уређења државних функција и односа између различитих грана власти.

¹⁵ John Coakley, "The Strange Revival of Bicameralism", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, 4/2014, стр. 562.

¹⁶ Радомир Лукић, „Методи изучавања права“, *Анали Правног факултета*, Vol. XIII, 1-2/1965, стр. 44.

ГЛАВА I

ПАРЛАМЕНТ

Парламент је једна од најважнијих институција у савременим демократским системима. У великом броју земаља парламент је сложено тело које се састоји од два дома. Због тога ћемо, на самом почетку нашег рада, обрађујући порекло ове институције, направити осврт на зачетке идеје о другом дому, као и на његов историјски развој. Разматрајући његове античке корене, средњовековни период, али и савремену праксу, нећемо пренебрегнути ни бикамералне традиције оних земаља, које се без ваљаног разлога гурају у други план, због енглеске бикамералне праксе. Стога ћемо, упоредо са Енглеском, приказати и развој институције другог дома у Француској, Пољској, Шведској итд. Након тога, размотрићемо монокамерално-бикамералну дилему, али кроз једну другачију перспективу. Затим ћемо, кроз традиционалну класификацију облика дводомности, посебно анализирани политички у обе своје варијанте, федерални и социјално-економски вид бикамерализма. Обрађујући аристократски вид дводомности, показаћемо, између осталог, и разлоге анахроности ове идеје, нарочито у светлу новије научне литературе. Затим ћемо размотрати други дом демократског типа, превасходно кроз француску парламентарну традицију, али и кроз радове савремених аутора, имајући у виду да је управо овај тип дводомности нама био нарочито значајан због своје везаности за унитарне системе. Поштујући теоријски оквир, у поглављу о федералном бикамерализму, приказаћемо новије тенденције развоја дводомности у сложеним државама, каква је до скоро била и наша. Посебну пажњу покљонићемо социјално-економском бикамерализму, имајући у виду да је овај облик дводомности у литератури неправедно запостављен. У овом поглављу обрадићемо положај и развој другог дома социјално-економског типа на теоријском плану, а у поглављима посвећеним ирском и словеначком бикамерализму биће нешто више речи о практичној примени овог модела у данашњим европским оквирима. Потом ћемо цело једно поглавље посветити разматрању унитарно-федералне дихотомије и питању (не)постојања регионалне државе као потенцијално трећег облика државног уређења. У том контексту, покушаћемо да резрешимо наведену дилему, која оптерећује успостављање ваљаног теоријског оквира нашег истраживања. Затим ћемо, детаљно анализирајући британски и шпански бикамерални модел, показати због чега се подробније нећемо бавити другим домовима ових земаља. Након тога, детаљније ћемо размотрати феномен бикамерализма у унитарним државама, односно покушаћемо да дамо научни допринос пољу које није у довољној мери покривено компаративном уставноправном литературом. У овом делу анализираћемо разлоге које данашње унитарне државе наводе да оптирају за дводомну структуру парламента. Поред тога, ми ћемо бикамерални феномен овде приказати у упоредноправној перспективи, не ограничавајући се само на европски континент. На крају уводне главе, обрадићемо развој идеје дводомности у савременој српској и југословенској политичкој традицији, тиме показујући да и на нашем тлу постоје бикамерална искуства, која могу бити реafirмисана у новим околностима.

1. Порекло парламента

Парламент је једна од најважнијих институција савременог политичког система. Представља камен темељац и *conditio sine qua non* модерне представничке демократије. Ради се о највишем представничком телу једне нације, носиоцу законодавне власти, органу који „народу омогућава да, преко својих представника, доноси одлуке о најважнијим друштвеним и политичким питањима”.¹⁷ Етимолошки посматрано, порекло ове институције може се посматрати кроз две различите димензије. Према првом тумачењу, реч парламент потиче од латинске речи *parlare* што значи говорити.¹⁸ Како је једна од основних функција парламента расправљање, ово се може узети као исправно тумачење. Зато поједини конституционалисти издвајају делиберацију као посебну функцију парламента.¹⁹ У овакво уврежено мишљење, које је данас у уставноправној науци готово општеприхваћено, ми ипак морамо посумњати. Англоцентрични поглед на развој парламента као институције можда је у прошлости имао каквог таквог резона, међутим, данас га је тешко оправдати. Прво, институција парламента можда јесте свој највиши израз добила у енглеској политичкој традицији, али по питању њене постојбине у литератури се и данас ломе копља. Има теоретичара који порекло парламента као представничког тела налазе још у античко доба, тачније у старогрчким еклесијама, те римским куријатским скупштинама.²⁰ Све и да за прву фазу у развоју парламента узмемо средњи век, тешко је да бисмо се искључиво смели фокусирати на искуство Краљевине Енглеске. Чак и поједини теоритичари признају да је исландски Алтинг (*Alting*) три стотине година старији од енглеског парламента.²¹

Са друге стране, као пандан овом појму, упоредо егзистирају и до данас постоје у бројним европским језицима термини *сабор*, *односно збор* и *скупштина*, *односно асамблеја*. Ови појмови не стављају уопште у први план делиберативну функцију овог тела. Напротив, они упућују на орган који оличава заједницу као целину. Стога сабор/скупштина није место где се искључиво расправља, како нас на то упућује англолатински термин, већ представља место сабирања, заједничарења, сакупљања. Ако тренутно оставимо по страни друге европске земље које су у средњем веку имале слична искуства, довољно је да се кратко осврнемо на српско наслеђе. Наиме, иако је у почетку владало мишљење да се српски Државни сабор као институција јавља тек од времена првих Немањића,²² поједина истраживања померила су датовање првог помена овог тела у Срба у IX век.²³ Мишљења смо да је ово довољан разлог да се, упркос англоцентричној традицији изучавања парламента, наши видици прошире у смеру осветљавања порекла парламента из једног другачијег етимолошког, али и уставноисторијског угла. То што је модерни парламент настао вишевековном еволуцијом на британском тлу, не значи да и његове корене морамо тражити на истом географском простору.²⁴ Појам скупштине је у домаћој литератури покушао да објасни Јован Ђорђевић, и то на два начина. Као назив за „организациони скуп” – за колектив који у једном покрету или једној организацији, односно систему, непосредно одлучује о најважнијим питањима од заједничког и општег интереса за одговарајуће организације. Друго значење има у виду скупштину као институцију. У том смислу,

¹⁷ Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006, стр. 293.

¹⁸ Gordon Strathearn, *Our Parliament*, Hansard society, London 1945.

¹⁹ Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989, стр. 11.

²⁰ Златија Ђукић-Велковић, *Огледи о политичком представништву и изборима*, Београд 1995, стр. 48-49.

²¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 275.

²² Јаша М. Продановић, „Уставни развитак и уставне борбе у Србији”, *Српски народ у XIX веку*, Књига 4–6, (уредник Станоје Станојевић), Београд 1936, стр. 6–7.

²³ Никола Радојчић, *Српски државни сабори у средњем веку*, Српска Краљевска Академија, Београд, 1940, стр. 54.

²⁴ Види више: Душан Илић, „Средњовековне претече институције Народне скупштине у српским земљама”, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2, 2019, стр. 169-185.

скупштина је општи назив за највише „представничко тело које по правилу грађани непосредно бирају и у коме доносе одлуке које сматрају најзначајнијим за свој живот и развитак”.²⁵

Када говоримо о енглеском Парламенту као праузору, ваља рећи да он води порекло од Краљевског, тј. Великог савета, сазваног 1265. године, након победе племства над краљем Хенријем III. Тада је, уместо краља, Велики савет сазвао енглески племић Симон де Монфор, што је у суштини представљало први сазив енглеског Парламента.²⁶ У његов састав, поред барона и прелата, први пут улазе и представници грофовија, градова, као и ниже племство. Међутим, тек за време краља Едварда I, тачније 1295. године, ово тело почиње да добија обрису представничког, те се у науци сматра за тзв. модел-парламент. Даљи ток развоја парламента ишао је у правцу формирања два дома. Већ у XIV веку од Великог савета, у коме заседа високо племство и црквени прелати, настаје Дом лордова. Са друге стране, представници градова, грофовија и нижег племства образоваће Дом комуна, као доњи дом Парламента. У енглеском случају, подела парламента на домове није извршена у складу са теоријом о три сталежа, што је био случај у другим европским земљама, већ уместо тродомне скупштине сталежа, Енглеска добија дводомни Парламент.²⁷ Један, у који се улази „по сопственом праву” и други, у који се улази „по праву представљања”.²⁸

Први наговештаји напуштања једнодомне структуре парламента забележени су 1332. године, док је дводомна структура дефинитивно уобличена 1341. године. Коначно, 1376. године доњи дом добија спикера који председава седницама Парламента. Затим је, током XIV века, Дом комуна задобио право да одобрава порезе и право подношења петиција. У почетку је Парламент распуштан након одобравања пореза, те је учесталост заседања зависила је од финансијских потреба круне.²⁹ Крајем XIV века дефинисан је важан принцип у погледу опорезивања. Уместо да домови сваки за себе разрезају висину пореза, одређено је да порезе утврђује Дом комуна, а да Дом лордова даје своју сагласност. Ова формула од 1395. године постаје правило. Нешто касније установљено је и правило по коме одлука о порезима неће бити представљена краљу уколико се о њој не усагласе оба дома.³⁰ Из права на подношење петиција, почетком XV века развија се право Парламента да подноси нацрте закона (bills), да би до краја века и формално постао главни законодавац.³¹ Између XV и XVII столећа односи између Парламента и круне постају све нестабилнији, односно током овог периода бележи се све чешћи сукоб ова два политичка чиниоца. Овај сукоб коначно кулминира 1649. године, убиством краља Чарлса I. У револуционарним годинама које су уследиле, Кромвел доноси први и једини енглески писани устав – *Инструмент власти*.³²

Након Кромвелове смрти долази до рестаурације монархије, а већ 1664. године потврђена је обавеза сазивања Парламента барем једном у три године, мада су ову обавезу поједини владари вешто избегавали. После вишедеценијског сукоба који је потом уследио, Парламент односи превагу над монарховим апсолутизмом. Након Славне револуције 1688.

²⁵ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1986, стр. 472.

²⁶ Сима Аврамовић, Војислав Станимировић, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 213.

²⁷ Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије, докторска дисертација*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2016, стр. 6.

²⁸ Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи, Изабрани списи, књига 5*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, стр. 27.

²⁹ Филип Лово, *Велике савремене демократије*, ИК Зорана Стојановића, Нови Сад 1999, стр. 244.

³⁰ Ibert Courtenay, *Parliament; its history, constitution and practice*, Williams and Norgate, London 1911, стр. 21.

³¹ Међутим, монарх није у потпуности био лишен законодавних овлашћења, која је вршио и путем доношења наредби и прокламација.

³² У литератури познатији и као *Кромвелов устав*. Њиме је Парламент конституисан као једнодомни орган, а грофовије постају изборне јединице које су пропорционално заступљене. Више: Филип Лово, *наведено дело*, стр. 244.

Године, круна пристаје на чувени *Бил о правима (Bill of Rights 1689)*. „Овим актом постављени су темељи енглеског парламентаризма, а његов значај за даљи развој уставности је немерљив, иако у њему није написано ништа што већ није било дубоко укорењено у пракси.”³³ Од тог тренутка, Парламент редовно заседа сваке године, а његов положај као законодавног органа коначно је уобличен доношењем Закона о наслеђивању 1701. године (*Act of Settlement*). Управо се од краја XVII века Парламент почиње сматрати носиоцем суверености, с тим да се прави разлика између правне и политичке суверености, при чему се Парламенту признаје правна, док се носиоцем политичке суверености сматра бирачко тело.³⁴

2. Бикамерализам

Бикамерализам представља један од најзначајнијих феномена у уставноправној науци. У најкраћем, бикамерализам означава постојање парламента састављеног од два дома, односно подразумева постојање *дводимензионалног законодавства*.³⁵ На самом почетку ваља извршити термилошку диференцијацију. Дводомност не значи да конкретна држава има и дводомни систем.³⁶ Иако у конкретном случају могу постојати два дома парламента, не може се искључиво на основу ове чињенице закључити да се ради о бикамерализму у правом смислу те речи, тј. о дводомном систему. Зато морају бити испуњени одређени услови. Прво, мора постојати заједничка надлежност домова. Ако ње нема, тешко је говорити о постојању дводомног система из више разлога. Основни разлог се односи на јединственост законодавне функције као оличења законодавне власти. Наиме, законодавна функција као темељ легислативе може бити рашчлањена на делове, али ти делови ради очувања њеног функционалног интегритета морају остати повезани. То значи да у ситуацији у којој би било покушано да се различитим домовима парламента додели у надлежност различит делокруг овлашћења, морало би се рачунати на извесну интерференцију ових тела, како би барем целовитост законодавног поступка остала очувана. Уколико се пак покуша ово „одвајање” домова, онда се може једино констатовати да у конкретном случају постоји дводомна структура парламента, али не и дводомно одлучивање, као угаони камен бикамералног система. Друго, да би се говорило о постојању дводомног система мора постојати равноправност домова. Она подразумева потпуну сагласност домова по питању предлога који се на крају законодавног поступка претаче у закон. Дакле, равноправност се мора испољити барем на пољу законодавства, као основне делатности парламента. Земље које упражњавају бикамерални модел у пуном обиму задржавају равноправност домова на овом пољу. Међутим, када је реч финансијском домену или контролној функцији, предност је најчешће дата општепредставничком дому. Својеврсном осеком монархије, улога другог дома све више се своди на чиниоца који има само формално-правну могућност одлагања коначног усвајања конкретног законског предлога. Ипак, и ова чињеница се да заобићи неутралисањем суспензивних прерогатива другог дома поновним изгласавањем истог законског предлога од стране првог дома, чиме се најчешће и окончава сукоб домова. Бројни системи полазе од равноправности домова као базичне претпоставке, међутим, од ње ипак

³³ Бојан Бојанић, *наведено дело*, стр. 8.

³⁴ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 29.

³⁵ William H. Riker, "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, Vol. 13, 1/1992, стр. 110.

³⁶ Међутим, у новијој српској литератури, аутори попут Петрова и Станковића, термин дводомност изједначавају са појмом дводомни систем. Више: Владан Петров, Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, стр. 232. Без обзира на то, ми ћемо у овом раду термин дводомност сматрати синонимом за бикамерализам, док ћемо наведени феномен означавати нешто архаичнијим термином - дводомни систем.

врло често одступају и то најчешће у корист општепредставничког дома.³⁷ У данашње време, дводомни систем најдоследније се спроводи још само у појединим федерацијама, попут САД и СР Немачке, те изузетно и у неким унитарним државама, попут Италије.³⁸ Поред заједничке надлежности и начелне равноправности домова, у новијој литератури истиче се и посебан начин избора, односно именовања чланова оба дома, као један од основних предуслова постојања дводомног система.³⁹

Бикамерална идеја стара је барем колико и идеја о представништву. Своје најдаље корене она вуче из античког доба. Чини се да прапочетке првих бикамералних концепција можемо тражити у античкој Хелади, у чијим се полисима првобитно развила идеја о „мешовитој влади”.⁴⁰ Иако се овде радило о изналажењу најбољег облика власти,⁴¹ а не конципирању другачијих облика репрезентације, трагови бикамералне идеје и њених основних постулата свакако се могу пратити од тог времена, но управо у античким грчким полисима забележена су прва дводомна тела. Историјски куриозитет представља чињеница да слабије развијени полиси имају једнодомну структуру скупштине, док, с друге стране, много познатији и у то време свакако најмоћнији, имају дводомну или вишедомну структуру својих саветодавних или скупштинских тела. Довољно је навести таква тела у ондашњој Спарти, Картагини, Криту, али и различита, већа успостављена у Атини након Солонових реформи.⁴² Због тога и не чуди што су поједини аутори други дом назвали једном од најархаичнијих институција.⁴³

Теорију „мешовите владе” од античких Грка преузели су нешто касније Римљани. Управо зато је у Римској републици први пут формирана институција сената, која ће касније не само позајмити име великом броју других домова него бити и узор бикамералном моделу. Иако није замишљен као други дом, римски Сенат, конципиран на принципима мудрости и искуства, постао је путоказ каснијим бикамералистичким стремљењима.⁴⁴ Из тог разлога је Џон Стјуарт Мил оправдање бикамерализма пронашао још у римско доба. Наиме, из истих разлога због кога су Римљани у доба Републике бирали двојицу конзула уместо једног, Мил је правдао и одабир два уместо једног дома парламента, „како ниједан од њих не би био изложен девијантном утицају неподељене власти”.⁴⁵ Према мишљењу Доналда Шела, ради се, заправо, о две темељне идеје на којима је базиран бикамерални модел. Прва јесте да власт не сме бити концентрисана у рукама искључиво једног фактора, без обзира на то да ли се ради о појединцу, класи или парламентарном дому. Друга истиче да је за владање потребна „мудрост”.⁴⁶ У том контексту је Мил управо римски Сенат сматрао праузором другог дома, додељујући му епитете „најконзистентнијег и најмудријег тела које је икада управљало јавним пословима”.⁴⁷ Мил сенат види као брану комерцијализацији политике и тело које

³⁷ Giacomo Delledonne, "Perfect and Imperfect Bicameralism: A Misleading Distinction?", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, 2/2018, стр. 73-74, 76-79.

³⁸ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомној систему*, Службени гласник, Београд 2004, стр. 7-8.

³⁹ Владан Петров, Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 232

⁴⁰ Kosta Čavoški, *Mogućnosti slobode u demokratiji*, Istraživačko izdavački centar Srbije, Novi Beograd, 1981, стр. 184.

⁴¹ Које би се, по мишљењу бројних старогрчких мислилаца, у првом реду Платона и Аристотела, огледало у комбиновању елемената три 'добра' облика власти, монархије, аристократије и политеје/демократије.

⁴² George Tsebelis, Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, стр. 17.

⁴³ Anna Gamper, "Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, No. 2/2018, стр. Ed -III.

⁴⁴ Kurt Von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius Political Ideas*, Columbia University Press, New York 1954. стр. 7.

⁴⁵ J.S.Mill, *Izabrani politički spisi (sv.2)*, Razmatranja o predstavničkoj vladavini, (pogl. XIII - o drugom domu), Informator, Zagreb 1989, стр. 133.

⁴⁶ Donald Shell, "The History of Bicameralism", in: Baldwin, N., Shell, D., (ed.), *Second Chambers*, Frank Cass & Co., London - Portland 2001, стр. 5-6.

⁴⁷ J.S.Mill, *наведено дело*, стр. 134-135.

оличава „аристократију знања”,⁴⁸ те нарочито истиче репутацију сенатора спрема њихових колега посланика у општепредставничком дому.⁴⁹ Истини за вољу, управо римском Сенату свој назив дугује већина других домова европских земаља.⁵⁰

Најранија појава дводомног парламента везује се за средњовековну Краљевину Енглеску и XIV век. Стога се Енглеска сматра колевком модерног бикамерализма. Као уобичајени разлози који поткрепљују овај став наводе се дуговечност и континуитет енглеског Парламента. Може се рећи да је раздвајањем представника градова и нижег племства у један, а вишег племства у други дом, први пут 1339. године настала једна врста бикамералног представништва, мада заснованог на сталешким критеријуму. Од тада до данас, енглеска политичка традиција баштини бикамерални концепт. Други дом укинут је само накратко 1655. године, за време Кромвелове власти, али је убрзо након тога обновљен.⁵¹ Заправо, у науци преовладава мишљење да је однос енглеске, касније британске круне и два дома Парламента дефинисан управо на античким основама „мешовите владе”. У том контексту, ова је доктрина, по угледу на Аристотелову, те касније Цицеронову мисао о идеалном облику власти, конципирала енглески политички систем као комбинацију монархијског, аристократског и демократског начела. Институције које су оличавале ова три начела биле су краљ, Дом лордова и Дом комуна. Другим речима, Дом комуна репрезентовао је демократски елемент, Дом лордова, аристократски елемент, краља са правом вета, монархијски елемент енглеског политичког система.⁵² Затим се сличне бикамералне тенденције јављају широм континента. На готово истоветан начин, у Краљевини Пољској (Реч Посполита) 1493. године настаје Сејм, који се издваја из Сената по сличном принципу као и у Енглеској. Поједини аутори стога сматрају да је Пољска парламентарна, али и бикамерална традиција, друга најстарија на европском тлу.⁵³

Оваква тела настављају да се шире по читавој Европи. Имајући у виду тадашње друштвено-политичке прилике, они све очитеје постају репрезенти конкретних интереса појединих сталежа. У зависности од значаја појединих друштвених група, различите европске земље тог времена другачије конципирају највише колективно тело у држави. Без обзира на то, наведена тела нису имала исти вектор развоја у свакој европској земљи. Док је у Енглеској Парламент постепено јачао без елиминисања круне, у Пољској је Сејм готово „прогутао” монархију, прво изборивши право да бира владара, а затим одбијајући да му омогући онај степен овлашћења примерен за ефикасно вршење владарске дужности. И док су се у Енглеској временом профилисала два дома са посебно признатим легитимитетом, у Француској је, примера ради, Скупштина сталежа потпуно потиснута од стране апсолутистичке власти монарха, а у Шведској је више различитих сталежа било репрезентовано у неколико домова мултикамералне скупштине.⁵⁴

Ипак, модерни концепт дводомности уобичава се тек у другој половини XVIII века. Можемо рећи да је, на теоријском плану, на развој бикамералне идеје пресудно утицао Шарл

⁴⁸ Миша Ђурковић, „Мил и конзервативизам”, *Социолошки преглед*, Vol. XXXVIII, No. 3/2004, стр. 412–413.

⁴⁹ Када говори о америчком Сенату, Мил нарочито истиче да је овај дом „сједињавао у себи скоро све оне политичке људе, који су сталног уважања и лепог имена стекли, док је у доњем дому сабора, по суђењу стручних зналаца, уопште падало у очи одсуство одличне личне заслуге, којом је горњи дом сијао”. Џон Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, са енглеског превео Владимир Јовановић, Државна штампарија, Београд 1876, стр. 279.

⁵⁰ Petar Bačić, "Drugi dom - stanje, poslanje, perspektive", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 44, 1/2007, стр. 90.

⁵¹ George Tsebelis, Jeannette Money, *наведено дело*, стр. 23.

⁵² Лидија Баства, *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије и Институт за упоредно право, Београд 1984, стр. 64.

⁵³ Види: George Sanford, *Democratic Government in Poland, Constitutional Politics since 1989*, Palgrave Macmillan, New York 2002.

⁵⁴ Samuel Finer, *The History of Government from the Earliest Times, Vol. 2: The Intermediate Ages*, Oxford University Press, Oxford 1999, ch. 8.

Монтескје, творац теорије поделе власти.⁵⁵ Монтескје је међу првима упозорио на опасност од концентрације моћи у рукама једног човека, односно једног органа, те изразио бојазан да законодавно тело може постати „деспотско” и приграбити сву власт уколико га извршна власт не обуздава.⁵⁶ На ову тезу касније су се позивале присталице дводомности, које су, између осталог, истицале да основна подела власти није довољна како би спречила овакву тенденцију, већ је неопходно извршити додатну поделу у оквиру законодавне гране власти. Овим су утемељили становиште о другом дому као инструменту диверзификације политичке моћи, односно средству продужене поделе власти.⁵⁷ Монтескје је, такође, први понудио социјално оправдање за постојање другог дома, видевши га у жељи за бољим представљањем различитих делова нације.⁵⁸ Дуго су се противници дводомности позивали на Русоову идеју народне суверености, коју је најбоље сажео опат Сјејес у свом чувеном силогизму: „Закон је воља народна; народ не може у једном истом времену имати две разне воље о једном истом предмету: дакле законодавно тело мора бити једно. Нашто ће оба дома? Ако су оба сложни, један је од њих некористан, а ако су у несугласици, један од њих не само да не представља народну вољу, већ напротив, смета њеном успеху, њим се конфискује суверенитет”.⁵⁹ На истом трагу је и Џереми Бентам. Он сматра да је кључ дводомности у постојању различитости међу домовима. „Ако други дом не нуди ништа другачије од првог, онда је он сувишан”.⁶⁰ Бентамова монокамерална схватања иду дотле да сматра да, и ако постоје разлози за увођење другог дома,⁶¹ то евентуално могу бити разлози за реформу једнодомне скупштине, али не и за усложњавање законодавне гране власти.⁶²

Са друге стране, присталице бикамерализма имале су много потешкоћа да сруше Сјејесов силогизам. Код нас је то пошло за руком Слободану Јовановићу. Он је уочио конкретне недоследности у тумачењу Русоове идеје народне суверености код присталица монокамерализма. Наиме, Јовановић истиче да је народна сувереност неспојива са концептом представничке демократије. Народна сувереност може бити оличена само у непосредној демократији, а свако репрезентовање народне воље, у ствари, представља њено „конфисковање”. Што се тиче дилеме да ли једна воља може бити оличена у два дома, Јовановић је става да закон, као оличење једне народне воље, остаје један, без обзира да ли у његовом доношењу учествују један или два дома. „Закон је заповест суверенова; следствено, један суверен, један закон.”⁶³

Међутим, без обзира на озбиљну теоријску потпору коју је нашао у Европи, бикамералистички концепт свој највећи успон бележи стварањем прве модерне федерације, Сједињених Америчких Држава. Амерички бикамерални систем настаје као плод великог компромиса између мањих држава, што су тежиле принципу паритета, и већих, које су желеле функционалну заједничку државу. Од тада се концепти федерализма и бикамерализма готово увек и свугде јављају као нераздвојно повезани.⁶⁴ Рецепирајући америчку политичку традицију и бројне европске државе устројене као федерације, попут

⁵⁵ Чини се да је Монтескје имао пресудног утицаја када је реч о Старом континенту, док је истовремено Џон Адамс популаризовао истоветне идеје на америчком тлу.

⁵⁶ Шарл Монтескје, *О духу закона*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2011, стр. 132.

⁵⁷ Vasyly Tsiy, "Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine", *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 8, No. 1 (24) /2018, стр. 116.

⁵⁸ Laurent Trivelli, *Le Bicamérisme*, Diffusion Payot, Lausanne 1975, стр. 30.

⁵⁹ James Bryce, *Modern democracies*, Vol. 2, The Macmillan Company, New York 1921. стр. 399.

⁶⁰ Jeremy Waldron, "Bicameralism and the Separation of Powers", *Current Legal Problems*, Vol. 65, 1/2012, стр. 35.

⁶¹ У смислу класичних разлога попут квалитетнијег законодавства, стабилности и континуитета политичког система и сл.

⁶² Jeremy Waldron, *наведено дело*, стр. 37-38.

⁶³ Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 2, приредили Радован Самарџић и Живорад Стојковић, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд 1990, стр. 248.

⁶⁴ О чему ће више речи бити касније у делу о федералном бикамерализму.

Немачке, Швајцарске, Аустрије, Русије, такође усвајају концепт постојања два дома. У исто време, и бројне европске унитарне државе излазећи из епохе апсолутистичких монархија и улазећи у век националних држава, усвајају бикамерални модел легислативе. Наиме, управо у време великих националних револуција, велики број европских земаља напушта концепт сталешких скупштина, односно мултикамерализма, и прелази на дводомни модел. Довољно је навести Данску, Француску, Шведску, Шпанију, Италију, Португал и друге. Другим речима, док су сложене државе резервисале други дом за представљање конститутивних елемената федерације, унитарне су исти конципирале као упориште нових елита. Стога су два дома тада била правило, а једноставне скупштине изузетак.⁶⁵

Еволуција другог дома ишла је у више праваца. Цебелис и Мани мишљења су да се развој ове институције кретао на два колосека. На првом, други домови развијали су се као репрезенти појединих друштвених класа. На другом пак колосеку, они су представљали различите делове нације, конкретно различите територијалне ентитете. И док је прва варијанта дводомности временом губила легитимитет, друга се за исти изборила до данашњих дана.⁶⁶ Ми овде додајемо да су се из прве варијанте развили класичан политички и социјално-економски вид дводомности, док се из друге развио федерални тип бикамерализма, уз назнаку да се овде може сврстати и територијални подтип демократског бикамерализма. За разлику од општепредставничког тела, други дом не представља искључиво политички орган. Од њега се у појединим случајевима очекује и одређена доза професионалности његовог чланства. Стога и не чуди оцена појединих аутора о две улоге другог дома: политичкој, која се оличава у репрезентовању специфичних интереса, и професионалној, која се манифестује, пре свега, у унапређењу легислативе и чувању њеног континуитета. У том контексту, ако бисмо другом дому приписали искључиво професионалну улогу, онда би он био перципиран као аполитични орган налик на бројна саветодавна тела.⁶⁷ Исти аутори наглашавају постојање својеврсне дихотомије функција другог дома у федералним и унитарним системима. Наиме, у првима је значајнија политичка, а у другим професионална улога другог дома. Међутим, јасно стављају до знања да други дом мора имати обе ове функције, и политичку и професионалну.⁶⁸

Бројни су разлози увођења дводомног представништва. Без обзира на карактер, односно састав другог дома, већ његово постојање спречава тиранију већине, самом институционализацијом права вета.⁶⁹ Или што би Монтеѕкје рекао: „Законодавно тело састоји се из два дела, где једно проверава друго, по обостраној привилегији одбијања”.⁷⁰ У новије време, овај принцип се огледа и у констатацији појединих аутора по којој други дом представља „механизам за заустављање, односно средство за спречавање појединих облика интервенције егзекутиве засноване на подршци просте већине чланова општепредставничког тела”.⁷¹ Поред зауздавања хегемоније већине, други дом спречава и тиранију мањине, али и смањује потенцијал за завођење личног режима. Такође, постојање бикамералне структуре умногоме смањује утицај тзв. стваралаца агенде, то јест оних политичких фактора који намећу „дневни ред”, те тиме спречавају расправљање о њиховим алтернативама.⁷² С друге стране, само присуство два законодавна дома, без обзира на састав, теоретски смањује

⁶⁵ George Tsebelis, Jeannette Money, *наведено дело*, стр. 30-32.

⁶⁶ *Исто*, стр. 32-33.

⁶⁷ Jeannette Money, George Tsebelis, 'Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective', *International Political Science Review*, Vol. 13, 1/1992, стр. 26-28.

⁶⁸ *Исто*, стр. 29-30.

⁶⁹ Све ређе апсолутног, а све чешће суспензивног.

⁷⁰ Charles Louis de Secondât, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Law*, David Wallace Carrithers (ed.), University of California Press, Berkeley 1977, стр. 210-211.

⁷¹ Saul Levmore, "Bicameralism: When Are Two Decisions Better Than One?", *International Review of Law and Economics*, Vol. 12, No. 2/1992, стр. 146.

⁷² George Tsebelis, Jeannette Money, *Bicameralism*, *наведено дело*, стр. 36.

могућност политичке корупције и промовише институционалну стабилност.⁷³ Постојање другог дома релаксира већ постојеће друштвене поделе, омогућујући постизање већег степена консензуса у једном друштву.⁷⁴

Поред обезбеђивања политичке стабилности и континуитета, спречавања тираније већине и других наведених разлога, као посебна врста стоје и они разлози везани за сложено устројство државе оличене у федералном уређењу. У овако уређеним државама, потреба за постојањем другог дома долази из потребе репрезентације конститутивних елемената федерације.⁷⁵ Стога и не чуди што у федералним системима репрезентативна функција другог дома односи превагу над другим функцијама. Класни и територијални расцепи такође су у врху листе разлога којим се оправдава постојање другог дома, императив стабилности је тек присутан, док аргументи који се тичу квалитетнијег законодавства уопште и нису на листи.⁷⁶ Поред претходно споменутих, ваља рећи да други дом може бити веома корисно средство децентрализације унитарних држава, а да притом не буде катализатор сепаратистичких тенденција.⁷⁷ Другим речима, бикамерални модел омогућава заштиту интереса различитих територијалних ентитета. Такође, други дом ојачава и нетериторијалне уставне вредности, као што су подела власти, консолидација итд. Стога је тешко окарактерисати ова тела као политички дисфункционална.⁷⁸

Хејвуд истиче и недостатке дводомности, где, у првом реду, наводи да сложенија структура парламента аутоматски усложњава и законодавну процедуру. Поред тога, издваја још неке мањкавости бикамералне опције. У првом реду, то је ограничавање демократског принципа владавине у случајевима посредног избора или именовања чланова другог дома. Даље, постојање два дома повећава потенцијал институционалног сукоба, па чак може да доведе и до парализе власти. И последње, други дом омогућава својеврсну политичку пристрасност у корист конзервативних струја,⁷⁹ за шта би се могло рећи да је аргумент који много више одговара деветнаестовековним неголи савременим политичким приликама. И данас се могу чути приговори у истом правцу. Ватер описује дводомни парламент као кочничара реформи, нарочито у погледу ширења социјалних права и концепта „државе благостања”. Такође, према његовом мишљењу, други дом представља кочничара економских и финансијских реформи, није брана доминације извршне власти, па чак и смањује изборни успех жена,⁸⁰ што је чисто идеолошка оцена.

Значај другог дома Хелер не види толико у његовом доприносу демократизацији појединих друштава, односно у управљању гломазнијим и хетерогеним системима, колико у развијању законодавне процедуре.⁸¹ Поред тога, бикамерализам има значајну улогу у односима легислативе и егзекутиве. Џејмс Медисон дводомност види као „спасоносну проверу” владе.⁸² Иако други дом ретко где утиче на судбину владе, у смислу њеног избора и

⁷³ Thomas H. Hammond, Gary J. Miller, "The Core of the Constitution", *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 4/ 1987, стр. 1155-1174.

⁷⁴ Meg Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, Oxford University Press. Oxford 2000, стр. 102.

⁷⁵ Но, с обзиром на ову чињеницу, има мишљења да у унитарним системима, други дом често представља додатни терет не тако сложеном политичком систему какав је федерални. Michael G. Roskin, *Countries and Concepts*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1986, стр. 9.

⁷⁶ Lawrence D. Longley, Walter J. Oleszek, *Bicameral Politics*, Yale University Press, New Heaven 1989, стр. 14-16.

⁷⁷ Vasyl Tatsiy, *наведено дело*, стр. 116.

⁷⁸ Anna Gamper, *наведено дело*, стр. Е-III.

⁷⁹ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd 2004, стр. 596.

⁸⁰ Adrian Vatter, "Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 2/2005, стр. 194.

⁸¹ William B. Heller, "Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures", *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, 2007, стр. 264.

⁸² John Uhr, "Bicameralism", in: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 487.

контроле, дуго је било уврежено мишљење да двострука одговорност владе утиче на дестабилизацију политичких прилика, чинећи исте мање стабилним. Међутим, новија емпиријска истраживања оповргавају ову тезу.⁸³ Генерално гледано, сложенија легислатива у сваком случају усложњава читав политички систем једне земље. Из тог разлога, било је приговора да владе проистекле из парламентарне већине обично трају дуже у монокамералном систему, имајући у виду његову једноставност, но поједина истраживања реплицирају оваквом становишту.⁸⁴

Данас око две трећине демократски устројених држава у свету упражњава бикамерални модел, уз чињеницу да са порастом географске распрострањености једне земље расту и шансе да иста има дводомно представништво.⁸⁵ Уз то, свега једна трећина бикамералних парламената смештена је у федерацијама,⁸⁶ што нам само показује значај другог дома за унитарне политичке системе. Ови подаци умногоме руше досадашњи наратив по коме се бикамерализам ексклузивно везује за простране, богате и федерално уређене државе, док мање, сиромашније, унитарне и централизоване државе пре оптирају за монокамерализам.⁸⁷ Често се, у том контексту, цитирају наводне речи Винстона Черчила да је „тешко наћи моћан, успешан, слободан и демократски уставни систем и велику суверену државу која је усвојила монокамерални модел легислативе”.⁸⁸

Иначе, о бикамерализму је много писано како у старој, упореноправној, тако и у домаћој уставноправној литератури. На ту тему су највише писали Џон Стјуарт Мил, Валтер Беџхот, Лабучеј, Блунчли, а код нас Слободан Јовановић, Милован Миловановић, Глигорије Гершић, Живојин Перић, Јован Стефановић, Смиљко Сокол, Иванка Срњић, Борислав Благоев и Владан Петров. Иако се ми у овом истраживању фокусирамо на улогу другог дома, то не значи да унапред фаворизујемо бикамерализам као пожељнији модел. Одлука да ли једно друштво треба да прихвати једноставнију или сложенију структуру највишег законодавног органа, не може зависити од неких универзалних решења него, пре свега, од конкретних историјских, друштвених, политичких, културно-цивилизацијских, економских и других фактора. Сваки покушај универзализације једног оквира неминовно нас одводи у домен оне категорије устава која се означава номиналним, односно оне која се пише за неко имагинарно, а не постојеће друштво.

2.1. Монокамерално-бикамерална дилема

Претходно питање

Организација, односно структура парламента, представља једно од најосетљивијих питања Уставног права још од најранијих зачетака представничке демократије. Базирана на првобитној дилеми да ли парламент као институција треба да буде једноставан или сложен орган, временом је упрошћена на питање да ли парламент треба да буде једнодомно или дводомно тело? Иако данас не толико у центру пажње свакодневне политичке борбе, питање

⁸³ Daniel Diermeier, Hülya Eraslan, Antonio Merlo, "Bicameralism and Government Formation", *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 3/2007, стр. 250-251.

⁸⁴ James N. Druckman, Michael F. Thies, "The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4/2002, стр. 760.

⁸⁵ John Uhr, *наведено дело*, стр. 476.

⁸⁶ Samuel Patterson, Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999, стр. 10.

⁸⁷ Abhinay Muthoo, Kenneth A. Shepsle, The constitutional choice of bicameralism. In: Elhanan Helpman (ed.) *Institutions and economic performance*, Harvard University Press, Cambridge 2008, стр. 282.

⁸⁸ William B. Heller, *наведено дело*, стр. 263.

структуре највишег представничког тела у једној земљи и даље се надвија над политичким животом великог броја европских држава. Без обзира на то што се често сматра да је ово питање у већини земаља решено у корист једнодомне или дводомне скупштине, чини се да, и у једном и у другом случају, ови модели остављају бројна нерешена питања. Конкретно, у оним системима који практикују бикамерални модел и данас се воде расправе о целисходности постојања другог дома. С друге стране, у државама које имају једноставну структуру парламента, и даље је отворено питање адекватног критеријума представљања грађана, који доста често индукује бикамералистичке предлоге.

Иако је расправа – један или два дома⁸⁹ стара барем колико и концепт представничке демократије, односно савременог парламента, за наше истраживање биће неизмерно важно на почетку окренути се корену ове дихотомije. Подела на присталице монокамерализма и присталице бикамерализма своје корене може наћи у епохи револуције и борби остатака старог режима (*Ancien Régime*) са припадницима новог поретка оличеног у трговачким и банкарским круговима, носиоцима новог капиталистичког друштва. Ова дихотомија је стога требало да буде актуелна до коначне победе ових других, односно коначног нестанка ових првих. Међутим, без обзира на то што је данас племство у највећем делу света потпуно искорењено, а понегде потпуно маргинализовано, што црква више нема ни приближан утицај на државне послове као некад, данас готово да и не може да се говори о борби присталица старог и новог режима. Разлог је једноставан – нови режим егзистира више од два века, али расправа о структури парламента ни данас није изгубила на својој актуелности. То значи да је ова подела надрасла и надживела свој првобитни узрок. Разлог је, према нашем мишљењу, врло једноставан. Борба предреволюционарних и револуционарних елита није могла да буде једини и искључиви разлог ове дихотомije, јер да јесте, она би данас постала ирелевантна, односно не би ни постојала. Ми нећемо претендовати да дамо свој коначан суд о узроцима ове поделе, али ћемо се потрудити да поред официјелног наратива о већ поменутом класном узроку, који је у уставноправној теорији дуго преовладавао, понудимо још нека могућа решења. Поред конкуренције елита,⁹⁰ као могуће узроке кандидујемо још неколико. На првом месту културолошко-цивилизацијске узроке, којима се овде нећемо детаљније бавити. Њих ћемо оставити социолозима и историчарима за даљу анализу.

Довољно је само споменути да је модерна мисао о парламенту зачета у поморским трговачким земљама протестантског севера Европе, те је морала бити под великим утицајем калвинизма (Низоземска) и англиканизма (Енглеска), две у то време најраспрострањеније протестантске деноминације. Тржишна утакмица капиталистичких земаља Севера морала се одразити и на својеврсну политичку утакмицу на пољу институција.⁹¹ Стога и не чуди јако бикамералистичко упориште у овом делу европског континента. С друге стране, у римокатоличким државама медитеранског појаса, романског културног круга,⁹² ова дихотомија могла је представљати израз недовршене политичке борбе између старих структура оличених у ограниченој монархији (као прелазној форми), као и Римокатоличкој

⁸⁹ Поред ова два концепта, током историје јављали су се и трикамерални и мултикамерални модели, али они нису оставили дубљег трага на мапи уставне традиције европских народа. Интересантно је напоменути да је мултикамерални концепт примењиван једно време и у нашој држави (1963-1974). Са друге стране, трикамерални модел фигурира у различитим идејама везаним за унапређење представништва бирача када је реч о наднационалним творевинама каква је, примера ради, Европска унија. Стога, поједини аутори овакав вид репрезентације препоручују као адекватан у случају наднационалних структура. Види више: Ian Cooper, "Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union", *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5/2013, стр. 532-533.

⁹⁰ Maks Veber, *Privreda i društvo, tom I*, Prosveta, Beograd 1976, стр. 26.

⁹¹ Због тога је одређени број аутора дводомност видео као ефикасно средство за јачање либералних тржишних снага. Види: Adrian Vatter, *наведено дело*, стр. 194-215.

⁹² Културно-цивилизацијске разлике узимамо условно, имајући у виду различите класификације. Овде је коришћена типологија релевантна, пре свега, у домаћим научним круговима. Види више: Мирко Грчић, *Географија култура и цивилизација*, Географски факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, стр. 796-797.

цркви са једне стране и нових финансијских елита са друге. Напоследку ваља напоменути да, што се тиче земаља православног културног круга, због вишевековног ропства под страним завојевачима (Османлије, Монголи), у условима честих ратних разарања и стране окупације, те понајвише вишедеценијске комунистичке једнопартијске диктатуре, расправа о једном или два дома није у довољној мери успела да се наметне, али није остала ни потпуно игнорисана у литератури. Разлог је посве очигледан. Један део ових друштава живео је у вишенационалним федерацијама, које су као императив захтевале постојање дводомног парламента.

Међутим, претходно поменуте културолошке и историјске разлоге оставићемо тренутно по страни. Више пажње посветићемо једном другом питању, које се чини неоправдано занемареним у уставноправној науци. Ради се, наиме, о критеријуму представљања бирача. Када говоримо о назначеном критеријуму, мислимо не само на један, него на све потенцијалне критеријуме представљања грађана, тј. поделе бирачког тела. Јер различити домови еманирају другачије принципе легитимитета, односно различите делове бирачког тела или другачије начине представљања бирачког тела.⁹³ Дакле, пре питања о структури парламента, мора се поставити претходно – оно о критеријуму по коме ће бирачи бити репрезентовани у највишем представничком телу. Доминантни наратив у готово свим европским државама полази од идеолошко-политичког критеријума поделе бирачког тела. У пракси, то значи да се грађанин, пре свега, посматра као поборник конкретне идеологије, оличене у конкретној политичкој партији, која је главни чинилац изборног процеса. У контексту епохе Хладног рата и поделе Европе на Западни и Источни блок, јавила се једино дихотомија између политичког и партијског плурализма са једне, те једнопартијске диктатуре са друге стране.⁹⁴ Иако је ова прва однела победу након пада Берлинског зида, основни проблем критеријума представљања овиме није решен. Разлога је више. Прво, формални завршетак Хладног рата означио је истовремено и крај борбе две најзаступљеније идеологије. Друго, идеолошки елемент деловања и рада политичких странака данас је готово потиснут, те све више постаје ирелевантан. Треће, улога савремених партија претворила је ове организације у готово чисто интересне форме удруживања.⁹⁵ И четврто, у бројним европским земљама јавила се потреба за применом других параметара представљања, пре свега због решавања нагомиланих друштвених и политичких проблема.⁹⁶

Када говоримо о осталим критеријумима, навешћемо само неке од њих, попут територијалног, етно-конфесионалног, социјално-економског, имовинског итд. Сваки од њих завређује посебну анализу, али ми ћемо их овде само сумарно приказати. Територијални критеријум образовања представничких органа познат је још из доба античких грчких полиса. Примењиван је од самих зачетака модерног представништва, али готово увек као допунски спрам основног, идеолошко-политичког. Коришћење овог географског фактора у

⁹³ George Tsebelis, "Decision making in political systems", *наведено дело*, стр 310.

⁹⁴ Након окончања Хладног рата, све озбиљније се провлачи теза о новој политичкој и економској подели света на земље Центра, у које спадају државе са демократским типом политичког система, затим земље Полупериферије, које одликује политички систем ауторитарног капитализма и државе Периферије са тоталитарним и олигархисјским типом политичког система. Јовица Тркуља, *Освајање демократије, огледи о посткомунизму*, Синг Логос, Београд 1995, стр. 64.

⁹⁵ У том контексту Владимир Гоати, позивајући се на Карла Фридриха, који партије види као организације које освајају власт у корист руководства, а од чега користи има и само чланство, истиче немерљиви пораст утицаја различитих интересних група на деловање савремених политичких странака. Владимир Гоати, *Савремене политичке партије*, Партизанска књига, Београд 1984, стр. 43, 305. На истом трагу је и Славиша Орловић, који нарочито наглашава остваривање интереса као један од фундаменталних циљева постојања савремених политичких партија. Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 30.

⁹⁶ Стога, поједини аутори нуде различита решења за превазилажење наведених проблема. Примера ради, Лајпхарт предлаже партиципацију као модел спречавања дубоких друштвених расцепа. Agend Lajphart, *Modeli demokratije - oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, CID, Београд, Podgorica 2003, стр. 27.

образовању парламента водило је настанку изборних система, пре свега, основне поделе на већинске и пропорционалне изборне системе. Чини се да се територијални фактор може сматрати готово потпуно неутралним, с обзиром на то да подразумева брисање свих социјалних, економских, образовних, културолошких и идеолошких разлика међу грађанима на територији једне изборне јединице. Међутим, основна критика овог критеријума, која је истовремено и најважнија критика већинског изборног система, односи се на математичку немогућност једнаког вредновања гласа сваког бирача у различитим изборним јединицама.⁹⁷

Међутим, данашња европска друштва нису успела да изнивелишу све разлике, то јест да униформизују грађане, те им у потпуности наметну доминантни образац репрезентовања. Поједине етнички и конфесионално хетерогене државе, попут Белгије или Босне и Херцеговине, биле су, зарад сопственог опстанка, принуђене да, поред претходно поменутих,⁹⁸ прихвате и етно-језичке критеријуме у образовању националног парламента.⁹⁹ Ово је чак допринело стварању посебног типа демократије, од стране Лајпхарта назване консоцијативном.¹⁰⁰ Напоследку, поједине земље су, поред осталих, уврстиле још један важан чинилац – социјално-професионални. Иако га је у једном краћем периоду практиковала СФРЈ (1953–1974),¹⁰¹ он је своју примену нашао у две савремене демократије – Словенији и Републици Ирској.

У том контексту, поједине државе су, полазећи од става да је „суштина уставне демократије у неспутаном учешћу најразличитијих друштвених скупина у политичком процесу”,¹⁰² прихватиле улогу не само политичких партија него и других друштвених група. Због тога, у готово свим државама које су уважиле чињеницу постојања више фактора репрезентације становништва, тј. покушале да избегну симплификацију проблема структуре парламента, други дом се показао погодним средством за реализацију истовремене примене више различитих критеријума. Наиме, како је било технички неизводљиво једнодомну скупштину организовати на основу више различитих параметара, други дом се чинио као погодан начин за представљање бирача по алтернативним критеријумима. Због свега претходно изнетог, јасно је да полемика о монокамералном или бикамералном концепту долази на ред тек након расправе о базичном или више адекватних параметара репрезентације грађана. Најважнији разлог за то је што хетерогенија друштва, која морају узети у обзир више различитих фактора, доприносе афирмацији дводомног модела, док са друге стране, изразито хомогена друштва, која теже поједностављивању политичких прилика, свакако се пре okreћу монокамералном концепту.

⁹⁷ Душан Илић, „Одабир најбољег изборног система у контексту најављене промене Устава Србије“, *Правни живот*, 12/2018, стр. 709.

⁹⁸ Идеолошко-страначког и територијалног критеријума.

⁹⁹ За поједине државе, које имају сличних проблема, овакви модели су протежирани од стране највиших међународних тела. Тако је, поновно уједињење подељеног Кипра, од стране Уједињених нација, конципирано, између осталог, и кроз увођење дводомног парламента заснованог на етничким критеријумима, како би се избегла национална мајоризација са једне, али и потенцијална блокада институција од стране мањине, са друге стране. Види више: Andreas P. Kyriacou, "An ethnically based federal and bicameral system The case of Cyprus", *International Review of Law and Economics*, 20/2000, стр. 265.

¹⁰⁰ Arend Lajphart, *наведено дело*, стр. 33.

¹⁰¹ Душан Илић, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у Другој Југославији“, *наведено дело*, стр. 530.

¹⁰² Танасије Маринковић, *Границе слободе политичког удруживања*, упоредноправна студија, Досије, Београд 2014, стр. 19.

3. Врсте дводомности

Када је реч о улози другог дома, класична уставноправна теорија доноси нам трипартитну класификацију облика дводомности. У питању су: политички, који се јавља у два вида – аристократском и демократском, затим федерални и социјално-економски бикамерализам.¹⁰³ Поставља се питање да ли ова категоризација још увек важи, тј. да ли је у међувремену дошло до појединих измена, те да ли се може говорити о новој типологији облика дводомности. Овај став и те како има смисла изнова преиспитивати, с обзиром на чињеницу да је у низу земаља дошло до својеврсног комбиновања елемената ових трију основних облика. Све чешће се догађа да улога федералног другог дома слаби с обзиром на све озбиљнију осеку федералног начела у сложеним државама. Такође, поједине унитарне државе имају мешовите друге домове, који се базирају на политичком (демократском) типу дводомности, али са појединим елементима друга два типа. Чини се да је границу, односно диференцијацију између класичних облика све теже успоставити у пракси. Поред осталог, ту су и два примера која у овом раду обрађујемо. Наиме, Словенија и Република Ирска, чији други домови имају елементе демократског и социјално-економског бикамерализма, најбољи су показатељ таквог тренда. Без обзира на претходне редове, ми ћемо се ипак држати класичне типологије, сматрајући да мешовита, односно хибридна решења нису још увек довољно завредела пажњу научне јавности у смислу промене наведене класификације.¹⁰⁴

3.1. Политички бикамерализам

Политички бикамерализам је облик дводомности који се јавља у државама које су унитарно уређене, а код којих се други дом јавља као једна врста компромиса између одређених слојева друштва. За разлику од других облика дводомности, састав другог дома је овде посве специфичан. Политички бикамерализам јесте својеврсна етапа у преласку са једног друштвено-политичког модела који је био и формално елитистички (водећа улога племства) ка моделу који би требало да буде потпуно егалитаран и демократски. Деветнаести век у Европи представљао је столеће револуција. Наиме, након што се трећи сталез Скупштине сталеза Краљевине Француске 1789. године прогласио Националном скупштином, игноришући друга два сталеза (племство и свештенство), јасно је било да ће се у наредном веку распламсати борба између ова два друштвена слоја.¹⁰⁵

Како је овај сукоб довео до озбиљних немира који су резултовали грађанским ратом, те константним друштвеним сукобима и политичком нестабилношћу, било је јасно да је овакво стање (перманентно тињајућег грађанског рата) неодрживо. Стога је компромис пронађен у подели законодавне функције, тада најпретежније гране власти, на два дома. Једног као представника старих, конзервативних, а другог као представника нових, реформских снага.¹⁰⁶ Други, односно горњи дом, као представник конзервативно-елитистичке струје, требало је да представља „глас разума”, тј. „снагу која мисли” спрам непредвидиве и аморфне масе, чију је базу представљао доњи, општепредставнички дом. Оваква врста компромиса нерадо је прихваћена са обе стране, те схваћена као нужно зло, посматрана је од стране нових снага као прелазно и изнуђено решење до коначне победе оличене у једнодомном парламенту. Са друге стране, представници старе струје видели су у

¹⁰³ Владан Петров, Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 234.

¹⁰⁴ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 45.

¹⁰⁵ Бојан Бојанић, *наведено дело*, стр. 15.

¹⁰⁶ Владан Петров, *Парламентарно право, наведено дело*, стр. 60.

другом дому своје последње упориште, будући да су монархија и црква већ били у озбиљној дефанзиви. У том контексту, бикамерализам је представљао само институционално средство конзервативне идеологије ради очувања статуса кво.¹⁰⁷

Зато и не чуди што је у почетку други дом у овим државама имао обележје аристократског дома. Политички бикамерализам је током прве половине XIX века и био поистовећен са аристократским бикамерализмом. Међутим, племство које је умногоме имало интернационални карактер већ средином деветнаестог столећа представљало је препреку националном ослобођењу и уједињењу европских народа. Стога је оно у већини земаља тада изгубило своју политичку улогу. Међутим, институција другог дома није се тако лако могла уклонити из сада већ полувековног постојања, те је уместо одлазећег племства требало дати нови садржај, за многе мислиоце, превазиђеној форми дводомне скупштине. Зашто се у том периоду, које је очито ишло наруку присталицама монокамералног концепта није прешло на једноставнију структуру парламента? Разлога је више. Прво, у већини европских земаља монархија се задржала упркос револуцијама, а у једном броју држава постоји и данас. Такође, црква је још увек играла значајну улогу у животу просечног човека (који је тада још увек био и *homo religiosus*), а претежни део становништва је још увек живео на селу, те представљао упориште традиционализма и старих, конзервативних вредности. Из ових разлога није било мудро у том тренутку пренаглити и елиминисати други дом. Тако је створен други дом демократског типа, а политички бикамерализам се поделио у две подваријанте: аристократски и демократски.

3.1.1. Аристократски бикамерализам

Аристократски вид политичког бикамерализма је, како смо показали, историјски старији, те је у почетку био синоним за политички бикамерализам. Настао је, пре свега, као плод компромиса између аристократије, која је у првом реду представљала старо феудално племство, односно класу крупних земљишних поседника и нове грађанске класе, формиране у капиталистичком систему што је изнедрила индустријска револуција. Према мишљењу Ратка Марковића, „аристократски други дом имао је за циљ да омогући политичко преживљавање једне економски иживљене друштвене класе”.¹⁰⁸

Као класичан пример државе са аристократским другим домом уставноправна литература наводи Уједињено Краљевство. Иако су многи аутори били становишта да је енглески парламент узор свим другим европским дводомним представништвима, та теза је код појединих озбиљно релативизирана. Умногое је развој енглеског бикамерализма, као и уопште парламентаризма, ишао посебним путем.¹⁰⁹ Утицаја је свакако било, једино је питање у којој мери је он видљив у упоредној европској пракси. Свакако је овај утицај био већи у време доминације аристократског другог дома у Европи током већег дела XIX века, али је касније у већој мери опао. Након вишевековног развоја парламентаризма, британски други дом је остао једини представник аристократског облика дводомности у целој Европи, али и шире.¹¹⁰ Иако је прешао дуг пут реформи кроз неколико столећа, британски бикамерални

¹⁰⁷ Saul Levmore, *наведено дело*, стр. 151.

¹⁰⁸ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 289.

¹⁰⁹ Види више: Владан Петров, *Енглески устав*, „Службени гласник”, Правни факултет у Београду, Београд 2007.

¹¹⁰ Мада се овај облик дводомности могао наћи и ван европског оквира. Добар пример јесу Скупштина краљева Малезије, Дом поглавица Замбије (по Уставу из 1964), Дом поглавица Гане (по Уставу из 1969), као ванпарламентарна консултативна тела, али и Сенат Краљевине Лесото, као једини преживели аристократски други дом ван Европе. Miguel Herrero de Miñón, "The Passing of Bicameralism", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 23, No. 2/1975, стр. 245-246.

систем опстао је као специфичан пример преживљавања некадашњих (за многе и анахроних) традиција политичке улоге племства. Британска легислатива дели се у два дома. Први, доњи, општепредставнички Дом комуна и други, горњи, Дом лордова.¹¹¹ Ово је једини европски други дом чији се чланови не бирају, него се чланство стиче наследним путем. У првим вековима постојања Дома лордова, ово тело је представљало главно упориште земљопоседничке аристократије. Међутим, према мишљењу појединих аутора, племство у овом дому није стицало, већ губило своју политичку моћ.¹¹² Иако је Дом лордова симболизовао политичку улогу аристократије у британском друштву, валоризација њихове политичке моћи била је присутна „кроз скривен али снажан утицај на супарнички дом”,¹¹³ односно Дом комуна. Конкретно, политички утицај Дома лордова остваривао се у „спрези са краљем уз обилато коришћење недостатака у застарелом изборном систему”,¹¹⁴ што је у пракси значило разне злоупотребе праћене изборним крађама, корупцијом, несразмерним представљањем појединих изборних јединица итд.

Све ово довело је до неопходности реформе британског парламентарног живота. Једна од најважнијих реформи одиграла се 1832. године, када је донет *Reform Act*, што ће се испоставити као прекретница у развоју представничког система у овој земљи. У учвршћивању представничких институција, британска елита била је принуђена да им подари демократско обележје, пратећи дух времена, оличеног у Беџхотовом „духу модерности”.¹¹⁵ Касније је извршено још неколико реформи – 1867, 1884. и 1911. године. Међутим, и поред губљења политичке моћи, овај дом је задржао свој наследни карактер. Како је земљопоседништво временом све више губило на економском значају, тако је и број лордова земљопоседника опадао. На њихово место долазила је једна нова класа лордова капиталиста, који су се, користећи старе повластице, још више обогатили током индустријске револуције. Овладавши у потпуности монетарном политиком, банкарским системом, те целокупним финансијским животом ове, тада још увек највеће империје на свету, ново-старо племство није ни морало да тежи за манифестацијом своје моћи кроз званичне политичке институције, те је све више постајало субјект закулисе.¹¹⁶ Без обзира на чињеницу да се клатно политичке моћи умногоме преселило из званичних у незваничне (тајне, неформалне) институције, ми ћемо се овде ипак задржати на уставом прокламованим носиоцима ове моћи. Можемо истаћи

¹¹¹ Термин горњи дом плод је енглеске уставноправне литературе и потиче из ранијих епоха када је овај дом имао претежнији значај у политичком животу. Иако се појмови другог и горњег дома сматрају синонимима, Владан Петров избегава ово поистовећивање из разлога што оно може наводити на погрешан закључак о значају овог тела. Конкретно, може се стећи утисак да се ради о доминантнијем делу легислативе, што је некад и био случај, међутим, данас то свакако не одговара истини. Данас је ситуација обрнута. Види више: Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему, наведено дело*, стр. 11-12. Такође, постоје и опречна мишљења, где се са сличном дозом скепсе посматра термин други дом. Поједини аутори су става да управо овај назив (други дом), сугерише да се ради о телу које има споредну улогу, односно улогу асистента, секунданта своје 'великом брату', првом дому, у обављању његових основних функција. Види више: Петар Ваџић, *наведено дело*, стр. 94. Ми ћемо, с друге стране, задржати неутралан став према овом питању, не сматрајући га пресудним за наше истраживање. Наиме, узимајући у обзир претходни став, али и посматрајући овај термин у његовом етимолошком значењу, које га може дефинисати не само према његовој моћи, него и према његовој просторној позицији (горњи у смислу заседања у горњем делу зграде парламента), ми ћемо равноправно користити оба термина, не сматрајући ниједан од њих неадекватним. Види више: Meg Russell, "What Are Second Chambers For?", *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, 3/2001, стр. 442-443.

¹¹² Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1888, pp. 96.

¹¹³ *Исто*, стр. 97.

¹¹⁴ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 47.

¹¹⁵ Walter Bagehot, *наведено дело*, стр. 116.

¹¹⁶ Овакви процеси нарочито су убрзани након државног удара, који историографија политички коректно назива „Славном револуцијом“, када је аристократија преузела основну полућу моћи у једном друштву, овлашћење штампања новца. Као резултат ове бескрвне револуције настала је Банка Енглеске, као једна од најмоћнијих светских финансијских институција, која је у приватним рукама. Касније се је један део овог слоја чинио окосницу појединих тајних друштава. Видети више: Миша Ђурковић, *Мрачни коридори моћи, Catena mundi*, Институт за европске студије, Београд 2021, стр. 7-31.

да се тежиште власти временом све више преносило на доњи дом, који је након реформе из 1884. постао прави општепредставнички дом. Дом лордова је ипак остао аристократски дом, а ову улогу у нешто измењеним околностима задржао је и до данашњих дана.

Према мишљењу појединих аутора, Дом лордова је и даље аристократски из више разлога. Прво, у питању је тело које није изборно, односно није представничко у модерном смислу те речи (јер лордови представљају само себе, а не бирачко тело).¹¹⁷ Друго, најмањи заједнички садржалац сваке аристократије је богатство, без обзира на то да ли се ради о земљопоседничкој, индустријској или акционарској аристократији. Овај систем умногоме подсећа на некадашњи феудални поредак, те је као такав неспојив са моделом представничке демократије заснованим на општем и једнаком бирачком праву. И као треће, Дом лордова је у самој бити конзервативно тело, не из разлога што у њему има највише присталица Конзервативне партије, него што је само себи скројено на такав начин да се из његове организације, састава и функције може закључити да се ради о једном од носећих стубова конзервативизма. У Дом лордова улазе различите категорије британске аристократије. У прву спадају тзв. световни лордови (Temporal lords). Другу чине тзв. духовни лордови (Spiritual lords), највиша свештена лица Англиканске цркве. Трећу представљају тзв. правни лордови (Law lords), тј. лица која су вршила или још увек врше највише судске функције у држави, док у четврту спадају доживотни лордови, у првом реду истакнути појединци из јавног и културног живота земље.¹¹⁸ Током друге половине XX столећа извршен је читав низ реформи којима је промењен изглед Дома лордова. Иако је у почетку фокус јавности био усмерен готово искључиво на састав овог дома, временом су реформе вршене и на пољу његових надлежности.¹¹⁹ Законом о доживотном перству (*Life Peerages Act*) из 1958. године, поред наследног перства, уведено је и доживотно, што је значило да поједини племићи нису више могли да преносе наследно право на чланство у горњем дому на своје потомке. Законом о перству 1963. године (*Peerage Act*) омогућено је наследним перовима да се одрекну тог статуса, али и женама да буду наследни чланови Дома лордова. Наследно племство коначно је изгубило наследно право у горњем дому Законом о Дому лордова из 1999. године.¹²⁰ Затим је формирана Краљевска комисија, која је предложила наставак започетих реформи.¹²¹ Напослетку, Уставним реформским актом (*The Constitutional Reform Act*) 2005. године укинут је и последњи остатак судских компетенција Дома лордова. Извршено је премештање тзв. „правних лордова” у новосновани Врховни суд Уједињеног Краљевства, те следствено томе и пренос судске власти овог дома на поменути институцију.¹²²

Поставља се питање зашто је Уједињено Краљевство једина европска држава која још увек има други дом аристократског типа, што се сматра некомпатибилним са савременим демократским уређењем.¹²³ Зашто у процесу реформи ове институције она није трансформисана у своју демократску варијанту, као што је био случај на континенту?¹²⁴

¹¹⁷ Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд 1984, стр. 27.

¹¹⁸ Donald Shell, *The House of Lords, 2nd edn*, Manchester University Press, Manchester 2007, стр. 54.

¹¹⁹ Peter Riddell, "The Second Chamber: In Search of a Complementary Role", *Political quarterly*, Vol. 70, No. 4/1999, стр. 404.

¹²⁰ House of Lords Act 1999, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents/enacted>, приступљено 17.04.2020.

¹²¹ Meg Russell, "A 'more democratic and representative' upper house? Some international comparisons", *Representation*, Vol. 37, 2/2000, стр. 131.

¹²² Constitutional Reform Act 2005 - Legislative progress, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/legist/constreform.htm>, приступљено 17.04.2020.

¹²³ Donald Shell, "The second chamber question", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, 2/1998, стр. 19.

¹²⁴ Иако се могу чути предлози који би ишли у прилог трансформацији Дома лордова у класичан други дом демократског типа, чини се да потенцијални сукоб домова на првом месту спречава имплементацију оваквих идеја. Види више: Chris Lawrence-Pietroni, "Getting the job done: The pragmatic case for a democratic second chamber", *Representation*, Vol. 37, No. 2/2000, стр. 114.

Нама се чини да је Дом лордова надживео друга тела овог типа из два разлога. Први се тиче, пре свега, традиције, до које се у овој земљи посебно држи. Другим речима ради се о „специфичној политичкој 'клими' Енглеске, која је стварана кроз векове, а чија су главна обележја компромис, прагматичност и поштовање традиције”.¹²⁵ Аналогно институцији монархије, коју многи данас сматрају превазиђеном и анахроном, што се због поштовања традиције одржала у једанаест западноевропских држава,¹²⁶ и институција аристократског бикамерализма оличеног у Дому лордова представља вишевековни политички сјај „Гордог Албиона”. Иначе, током последња два века, које можемо назвати и епохом уставности, поред Енглеске и у другим европским земљама, аристократски бикамерализам обележио је један део развоја парламента. Тако је у обновљеној Краљевини Француској од 1814. до 1830. године постојао Дом перова по аналогiji са Домом лордова. Према мишљењу Слободана Јовановића, иако је Енглеска колевка дводомног система, ипак је Француска уставна пракса најзаслужнија за његово теоријско утемељење.¹²⁷ Почети модерног парламента у Француској сежу у време Велике грађанске револуције, чији су главни протагонисти оптирали за једнодомну Скупштину, пре свега из идеолошких разлога, што су се базирали на тези о нацији као јединственој и недељивој категорији, која стога мора бити репрезентована у једном телу. Такође, постојао је анимозитет према ранијој сталешкој организацији друштва, али и парламенту, те је у другом дому виђен потенцијални непријатељ револуције.¹²⁸

Међутим, након што је револуционарни занос спласнуо, било је потребно стабилизovati политичке прилике у земљи, а излаз је потражен у другом дому, који је први пут уведен Уставом из 1795. године. Након година експериментисања са дводомним и тродомним системом и коначног пораза Наполеонових снага 1814. године, силе победнице одлучиле су да уз рестаурацију монархије, у француски политички систем уведу и аристократски други дом – Дом перова. У њега су улазили чланови које су именовали владари. Поједини су чланство наслеђивали, а неки су именовани доживотно. Њихов број није био ограничен. Ово је стога била само продужена рука краљевске власти у легислативи.¹²⁹ Институција Дома перова није била дугог века. Ово својеврсно „пресађивање енглеских институција на француско тле убрзо се показало као неуспело”.¹³⁰ Коначно, новом Револуцијом 1848. године конституисана је Друга република, а аристократски други дом заувек је отишао са историјске сцене Француске. Када говоримо о другим европским земљама које су упражњавале овај вид политичког бикамерализма, вреди споменути пример Шведске. Ова држава је Законом о Риксдагу из 1866. године конституисала дводомни парламент састављен од стране четири сталеча: племства, свештенства, грађанства и сељаштва. Доњи дом чинили су непосредно изабрани посланици на четири године, док су чланови горњег дома бирани на период од осам година, уз парцијално обнављање једне осмине чланства сваке године. Услед незграпности оваквог система, вршене су реформе институције другог дома.¹³¹ Након Другог светског рата, долази до нових реформи, у оквиру којих је Шведска прешла на монокамерални модел, а други дом заувек отишао у историју.¹³²

¹²⁵ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 48.

¹²⁶ Док је у осталим европским земљама она махом насилно укинута револуционарним путем. Довољно је споменути пример монархије у Француској, Русији, Србији/Југославији, Немачкој, Португалу, Румунији, Бугарској итд. Са друге стране стоје усамљени изузеци. То су државе у којима је република уведена демократским путем, на референдуму, што је био случај у Италији 1947. и Грчкој 1974. године. Једине две изворне европске републике јесу Швајцарска Конфедерација и Сан Марино.

¹²⁷ Слободан Јовановић, *О дводомном систему*, Политичке и правне расправе, друга свеска, Београд 1910, стр. 23.

¹²⁸ Јован Стефановић, *Други дом у француским уставима*, Рад ЈАЗУ, Загреб 1962, стр. 6-7.

¹²⁹ Слободан Јовановић, *наведено дело*, стр. 146-147.

¹³⁰ Борислав Благов, „Проблем Сената у Француској“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1969, стр. 318.

¹³¹ George Tsebelis, Jeannette Money, *Bicameralism*, *наведено дело*, 1997, стр. 29-30.

¹³² Филип Лово, *наведено дело*, стр. 312-316.

Аристократска дводомност је облик политичког бикамерализма који настао и развијао се у једном посебном времену, епохи преласка старог, сталешко-феудалног, на нови, грађанско-капиталистички концепт. Он је један од израза последњих трзаја старе, племићке класе, која је кроз њега неуспешно покушала да задржи део својих старих позиција, али и свој *raison d'être*. Сасвим је јасно да се ради о једној историјској, превазиђеној категорији, која је заувек напустила своје место у легислативи европских земља. Као што Петров примећује: „Као да је у самој природи другог дома да буде последње упориште једне друштвено-политичке снаге, и то по правилу оне која је некада била доминантна, а која се постепено, више силом прилика него својом вољом, повлачи са политичке сцене. Одатле произилази његова конзервативност, која се овом дому приписује као општа карактеристика, иако је знао деловати и као значајан иницијатор прогресивних реформи”.¹³³

3.1.2. Демократски бикамерализам

Демократски бикамерализам је нешто млађи облик политичког бикамерализма. Настао је након преовладавања идеје о представничкој демократији као камену темељцу модерног парламентаризма. Како смо већ раније показали, након револуционарних промена на прелазу из XVIII у XIX век, све је више чинилаца континуитета уклањано из политичког живота европских земаља. Сликвито речено, прво је пао шеф државе (монарх) као симбол државног и народног јединства, а затим и аристократски други дом као последња политичка копча са старим поретком полако одлази са сцене средином XIX столећа. Стога, спрам једне револуционарне скупштине,¹³⁴ жељне наглих промена, није стајао ниједан стабилизирајући фактор, односно ниједан репрезент оног дела друштва које је било традиционално и конзервативно. Зато је константно тињала могућност избијања нових грађанских ратова. Из поменутих разлога јавља се и идеја о демократском облику дводомности као чиниоцу континуитета и стабилности, односно фактору равнотеже између супротстављених друштвених снага.¹³⁵

Други дом по овом моделу базиран је на карактеристикама које представљају спој старих елитистичких и модерних демократских схватања. Основни проблем револуционарних „народних” скупштина лежао је у недостатку компетенција и знања за обављање послова легислативе. Изразито негативно искуство француског постреволуционарног периода определило је бројне европске земље да покушају да у горњем дому обуздају револуционарни занос оваквих скупштина. Аристократски бикамерализам није дао довољно добре резултате, имајући у виду да је племство, пре свега, штитило своје интересе и угрожену позицију. Зато је елитистичка концепција примењена у комбинацији са начелима савремене представничке демократије. Одласком старе елите, друштву али и политичким институцијама биле су неопходне нове елите. Када кажемо елите, мислимо на образованији и генерално компетентнији слој који је могао да стратешки целовитије размишља и опрезније да дела. Други дом је овде замишљен као тело које „промишља”, односно „трезвеније мисли”, за разлику од општепредставничког дома. Зато можемо рећи да је демократски бикамерализам базиран на темељу компетентности, а не ефикасности.

¹³³ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 50-51.

¹³⁴ Када говоримо о револуционарном становишту по питању структуре народног представништва, ваља истаћи да је управо „једнодоми парламент тековина револуционарне доктрине и традиције, док дводоми одговара другачијим схватањима и потребама а пре свега намери да кроз њега разноврсне друштвене снаге и групе буду заступљене у парламенту и тако у мањој или већој мери дођу до изражаја у вршењу власти и вођењу државне политике“. Владан Михајловић, *Уставно право*, Краљево 2009, стр. 399.

¹³⁵ Maurizio Cotta, “A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments”, *European Journal of Political Research*, Vol. 2, 3/1974, стр. 217.

Другим речима, задатак другог дома је да буде фактор у обезбеђивању квалитетнијег законодавства, тј. императив квалитета претеже над императивом квантитета, што је ретко случај у једнодомним скупштинама. У том смислу, „предност другог дома у законодавству је сасвим очигледна јер једно овакво тело, изабрано другачије од општеполитичког (првог) дома и састављено од квалификованих појединаца, обезбеђује да се у законодавном раду темељно и свестрано претресају предлози, а то само подиже квалитет донетих закона”.¹³⁶ Међутим, то не значи да ће *a priori* дводомна представништва усвајати квантитативно мање закона од једнодомних.¹³⁷

Главна мана модерних скупштина, што једнодомних, што општепредставничких, у дводомној структури парламента представља њихов популистички и партијски карактер, где су два основна задатка сваког посланика испуњавање захтева бирачког тела (императив популарности),¹³⁸ као и испуњавање захтева вођства политичких странака чији су чланови. Зато је Петров у праву када каже да „та двострука 'сервилност', и према бирачима и према странци, уз, по правилу, недостатак знања, стручности, потребног искуства, одређених моралних квалитета, води ка једном крајње неодговорном понашању посланика, који као да заборављају да су изабрани да у име и у интересу бирача врше функцију законодавца”.¹³⁹ Један закон треба да представља правни акт чије би временско важење требало да се простире у периоду дужем од трајања мандата једног скупштинског састава, те га је стога важно конципирати на начин да буде трајнији од евентуалних честих промена скупштинске већине. За тако нешто потребно је имати неострашћен, те нешто објективнији орган, који би могао да „стратешки мисли”. Управо демократски други дом потенцијално би могао да представља једно такво тело.

Што се тиче сличности аристократског и демократског облика политичког бикамерализма, и један и други оперишу елитизмом као базичним принципом. Први у центар ставља елиту која се заснива на материјалној, тј. економској снази. С друге стране, демократски модел политичког бикамерализма познаје другу врсту елите. То је елита заснована на личним вредностима својих чланова, односно на интелектуалној, духовној и професионалној основи. Џеферсон би овакву елиту назвао „природном аристократијом мудрости и талента”, која ступа на сцену уместо „аристократије засноване на богатству и наслеђу”.¹⁴⁰ За разлику од аристократског, поједини аутори овај други вид политичког бикамерализма још називају и елитистичким бикамерализмом.¹⁴¹ Међутим, и поред поменутих личних особина које их квалификују за чланство у другом дому, представници овакве елите (интелектуалне, духовне) морају имати и потребан легитимитет, тј. подршку бирачког тела. Разлога за ово су два. Први: уколико би други дом био неизборног типа, он се готово ни по чему не би разликовао од аристократског модела дводомности. Тиме би се створила само једна нова олигархија, овога пута заснована на нешто другачијим основама него у феудализму или у аристократском бикамерализму. Други: уз легитимитет добијен на изборима, на симболичном плану други дом типа сената оправдава придев демократски, али на суштинском плану он задобија политичку моћ неопходну за равноправније конкурисање општепредставничком дому, али и другим гранама власти, у првом реду извршној. „Изабрани горњи дом јамачно неће бити онако добро састављен као постављени горњи дом,

¹³⁶ Владан Михајловић, *наведено дело*, стр. 401-402.

¹³⁷ Чак напротив. Роџерс сматра, делимично и емпиријски доказујући своју тврдњу, да ће, уколико други дом има право законодавне иницијативе и право вета, бикамерални парламенти усвајати више закона од једнодомних. James R. Rogers, "The Impact of Bicameralism on Legislative Production", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 4/2003, стр. 524.

¹³⁸ Популизам се испољава, пре свега, кроз мишљење да већина увек мора бити потпуно неспутана. William H. Riker, *наведено дело*, стр. 101.

¹³⁹ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 51.

¹⁴⁰ Frances Harrold, "The Upper House in Jeffersonian Political Theory", *The Virginia Magazine of History and Biography*, Vol. 78, No. 3/1970, стр. 294.

¹⁴¹ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 289.

али ће у накнаду за то представљати много већу политичку снагу”,¹⁴² истиче Слободан Јовановић, сматрајући важним изналажење баланса између императива квалитета чланства и њиховог легитимитета.

Стога се овај тип дводомности заснива на постојању два дома, оба изабрана од стране истог бирачког тела. Зато се јавља потенцијална опасност од дуплирања истоветних институција, тј. од формирања два потпуно иста дома.¹⁴³ Да би се избегла оваква ситуација и оповргли аргументи присталица Сјејесовог силогизма, изграђени су бројни инструменти којима је други дом добио својство аутентичног, посебног органа, различитог од доњег, општепредставничког дома. Они се односе на разлике у избору чланова горњег и доњег дома, затим у броју њихових чланова, дужини трајања мандата, као и на разлике у обнављању чланства и посебних захтева по питању пасивног бирачког права за избор у други дом. Када говоримо о првом инструменту, по правилу се ради о квалитативно другачијем начину избора, који се понегде манифестује посредним избором за посланике другог дома. У овом случају, чланове другог дома не бирају непосредно бирачи, већ они то чине преко својих изборника, повереника или електора. Они су нека врста квалификованих бирача, који се „уздижу изнад бирачке масе”.¹⁴⁴ Овакав метод има своје предности, али и мане. Као предност оваквог посредног избора можемо истаћи већу самосталност посланика, с обзиром да је веза између њих и бирачке базе много лабавија, што их донекле ослобађа од бојазни поновног избора, тј. страха од својих бирача. Тако у први план могу доћи лични квалитети изабраних посланика.¹⁴⁵ Међутим, постоје и озбиљне мањкавости оваквог метода које су нарочито дошле до изражаја у пракси. Неретко се дешавало да се и посредни избори вешто злоупотребљавају, како би се добио жељени састав другог дома. Када то кажемо, мислимо, пре свега, на ситуације у којима други дом постаје реплика првог, тј. обичан двојник партијске структуре општепредставничког дома.¹⁴⁶ Ово самим тим релативизује дводомни систем, без обзира на постојање бикамералне структуре.

Други начин разликовања заснива се на различитом броју посланика првог и другог дома. Број народних представника који седи у једном скупштинском телу обрнуто је пропорционалан ефикасности рада истог. То јест, што је један парламент (или дом) гломазнији, то је и ефикасност у одлучивању мања и обратно. У српском, односно југословенском случају, о томе је понешто писао и Арчибалд Рајс, критикујући гломазност и неефикасност наших скупштина.¹⁴⁷ У пракси је зато најчешће случај да је други дом бројчано мањи, стога много оперативнији и ефикаснији. С друге стране, делиберативна функција остаје много више обележје првог, општепредставничког, као бројчано већег дома. Другим речима, „што је већа скупштина, све више личи на масу, све лакше преовлада код ње страст место разума”.¹⁴⁸ Са професионалног и рационалног становишта, други дом је свакако квалитетније састављен орган, те је и са становишта ефикасности у предности у односу на први дом. Међутим, ова предност може прерастати у недостатак, и то у случају када оба дома заједнички заседају. Наравно, ово је случај само у оним системима који у случају несагласности домова предвиђају одлучивање на заједничкој седници. Тада квантитет превладава над квалитетом. Међутим, има мишљења да се бројчана предност

¹⁴² Слободан Јовановић, *наведено дело*, стр. 129.

¹⁴³ John Uhr, *наведено дело*, стр. 479.

¹⁴⁴ Слободан Јовановић, *наведено дело*, стр. 107.

¹⁴⁵ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 52.

¹⁴⁶ На овај начин долазило је до уподобљавања другог дома општепредставничком. Овим путем пошле су поједине државе, попут Шведске, Данске, Белгије (тада још увек унитарне). И док је у појединим случајевима (Шведска, Данска) овај процес резултирао укидањем другог дома, у другим ситуацијама (Белгија) је бикамерална структура опстала. Више: Jean Mastias, Jean Grangé, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris 1987.

¹⁴⁷ Видети више: Арчибалд Рајс, *Чујте Срби, чувајте се себе*, Духовни луг, Легенда КД, Крагујевац, Чачак 2020, стр. 43.

¹⁴⁸ Слободан Јовановић, *наведено дело*, стр. 125.

општепредставничког дома може, ако не у потпуности анулирати, а оно барем ублажити. У том контексту, Мани и Цебелис наводе три фактора који потенцијално могу смањити квантитативну превагу првог дома, те самим тим оснажити положај другог дома. Први долази до изражаја у ситуацијама када општепредставнички дом има коначну реч приликом сукоба домова, што је и најчешће случај. Тада се положај другог дома поправља са повећањем броја преговарачких рунди. Даље, када постоје други начини успоравања законодавног процеса, попут паритетних комисија, заједничких комитета и слично, предност доминантнијег дома¹⁴⁹ донекле се такође неутралише повећањем броја преговарачких рунди. На крају, ако је прецизно дефинисан коначан број преговарачких рунди између домова, дом који је изнео одређени законски предлог имаће иницијалну предност.¹⁵⁰

Трећи инструмент тиче се дужине трајања мандата чланова оба дома. Како је други дом замишљен као римски *senatus*, односно тело које треба да буде брана радикалним потезима, исхитреним резovima, дисконтинуитету са традицијом, те уопште револуционарном рушилачком заносу општепредставничког дома,¹⁵¹ посебно при честим променама скупштинске већине, мандат његових чланова углавном има различиту дужину од мандата посланика првог дома. Пракса је да мандат чланова другог дома обично траје дуже, како би им се обезбедила сигурнија позиција која би им омогућила да дефинишу дугорочне интересе државе, али и да те интересе адекватно штите. Често је случај да, уколико мандат посланика првог дома траје четири године, мандат чланова другог буде пет или шест година. Међутим, често није довољно да се мандати посланика оба дома временски не поклапају, односно да мандат чланова горњег дома траје дуже. Разлог за то је да и у другом дому након истека мандата може доћи до потпуне промене парламентарне већине, која би омогућила нагли заокрет.¹⁵² На тај начин се не би на најадекватнији начин испуњавала једна од најважнијих, ако не и најважнија функција демократског другог дома – обезбеђивање политичке стабилности и континуитета. Стога је правним инструментом парцијалног обнављања чланства другог дома покушано превазилажење овог потенцијалног проблема. Метод парцијалног обнављања чланства базира се на систему по којем се део чланства другог дома мења, односно обнавља на одређени временски период. Овај део се исказује разломком и најчешће је у питању једна половина или једна трећина чланства. Зато је случај да се ово „освежење” врши сваке две или три године. Понегде је у питању једна четвртина, а историја бележи да је, на пример, у Шведској одређено време пракса оперисала једном осмином. На овај начин отежава се могућност наглих промена, те старији сенатори имају одређени потенцијал пружања отпора новим струјама у друштву, јер нису непосредно од њих изабрани.¹⁵³

И на крају, пети инструмент огледа се у посебним захтевима за стицање пасивног бирачког права за други дом. Овде се ради о различитим квалификацијама, које се тичу личних карактеристика кандидата. Најчешћа квалификација тиче се прописаног вишег старосног цензуса за стицање пасивног бирачког права од оног који је предвиђена за први, општепредставнички дом. Овај захтев има и своју етимолошку потврду. Наиме, у већини земаља које практикују демократски вид политичког бикамерализма, други дом носи назив сенат. Овај назив потиче од латинске речи *senex* што значи старац. Јасна је интенција ка истицањем старосног цензуса. Он омогућава искуснијим политичарима да много трезвеније и са озбиљнијим политичким искуством дају предност одмерености, рационалности и

¹⁴⁹ Готово увек се ради о општепредставничком дому.

¹⁵⁰ Jeannette Money, George Tsebelis, "Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *наведено дело*, стр. 25-43.

¹⁵¹ Сенат схваћен као институционални бедем против „ексцеса демократије“. Isabelle Ferreras, *Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, стр. 124-125.

¹⁵² William H. Riker, *наведено дело*, стр. 101.

¹⁵³ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 53.

толерантности спрам „младачког заноса”. Ипак, било је примера да овај дом постане уточиште већ исслуженим политичарима, те да послужи за њихово политичко ухлебљивање.¹⁵⁴ Свакако да је за потребе овако замишљеног другог дома неопходно велико животно, али и политичко искуство, те се наведени старосни цензус тиме најчешће и правда.

Коришћењем поменутих правних инструмената, други дом се теоријски осамостаљује и постаје умногоме тело различитог карактера у односу на први дом. Како би рекао Слободан Јовановић, овај орган постаје „једно нарочито тело, смишљеније и уздржљивије”.¹⁵⁵ Па ипак, за коначну оцену демократског бикамерализма потребна је посебна анализа улоге другог дома у конкретним политичким системима. Оцене ове улоге кретале су се од чувара континуитета и стабилности до политичке играчке у рукама доминантне политичке групације у друштву. Стога је у праву Петров када истиче да „улога другог дома у земљама демократског бикамерализма није увек била подједнаког значаја”.¹⁵⁶ Она је подложна променама, те ћемо се на њу посебно усредсредити кроз конкретне примере, односно студије случаја.

3.1.2.1. Француска – колевка демократског другог дома

Прва европска држава која је увела у свој политички живот демократски бикамерализам била је Трећа француска република. Ова пракса веже се за сам настанак Треће републике, односно време доношења до сада најдуговечнијег француског устава – Устава из 1875. године. Уставно уређење, као и целокупан политички систем Треће републике био је плод компромиса између две групе монархиста са једне и републиканаца са друге стране. Иако су у то доба монархисти имали већину, они су били озбиљно разједињени, тј. подељени на две непомирљиве струје: орлеанисте и бонапартисте. Радило се о присталицама две династије, једне старе, предреволюционарне,¹⁵⁷ и једне нове, популистичке, настале након крвавог грађанског рата.¹⁵⁸ Такође, код монархиста је било одређеног колебања око рестаурације монархије у погледу погодног тренутка за овако нешто. С друге стране, републиканцима је било довољно што је уведена република. И једни и други схватили су овај компромис, који је подразумевао увођење републике у корист једних, а опстанак бикамералне структуре парламента у корист других, само као привремено решење, односно као тактичко попуштање другој страни до коначног остварења својих интереса.¹⁵⁹

С обзиром на тадашњи друштвено-политички тренутак, овакав компромис оличен у дводомној скупштини наметао се као једино могуће решење. Како је по овом Уставу било предвиђено да шефа државе бира Скупштина, додатна подела законодавне власти кроз бикамералну структуру парламента чинила се као најадекватније решење у том моменту. Међутим, увођење Сената није правдано само спречавањем превелике концентрације моћи у рукама законодавца. Овај дом пре свега је конципиран као „бастион конзервативизма”, тј. као брана од радикално-демократских тежњи општепредставничке Скупштине.¹⁶⁰ Две монархистичке струје виделе су у постојању Сената прилику да у погодном тренутку

¹⁵⁴ Душан Илић, *Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву, мастер рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 22.

¹⁵⁵ Слободан Јовановић, *наведено дело*, стр. 127.

¹⁵⁶ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 53.

¹⁵⁷ Ради се о династији Орлеан, која представља бочну грану династије Бурбон, која је владала Краљевином Француском до проглашења Прве републике.

¹⁵⁸ Са чисто легалистичке тачке гледишта, чисто узурпаторске династије.

¹⁵⁹ Борислав Благов, *наведено дело*, стр. 321.

¹⁶⁰ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 136.

васпоставе монархијски облик владавине, док су републиканци у њему видели гаранцију поделе власти. Овај устав омогућио је не само увођење демократско-бикамералне праксе у уставни живот, него и конституисање дводомног система, с обзиром на чињеницу да је Сенат у неким елементима чак и снажнији фактор од Скупштине.¹⁶¹

Иако је први послератни Устав из 1946. године задржао бикамералну структуру легислативе, поједини аутори мисле да се овде радило о својеврсној „ублаженој верзији уникамерализма”.¹⁶² С обзиром на чињеницу да су његове компетенције биле знатно сужене у односу на свог претходника, Савет Републике свео се у доброј мери на орган саветодавног карактера, те и не чуди што га теорија означава само бледом сенком другог дома парламента.¹⁶³ И Устав Пете републике из 1958. године предвидео је дводомну структуру парламента. Другом дому враћен је не само стари назив – Сенат, него и део старих овлашћења, чиме је његова позиција умногоме ојачана у односу на његовог претходника. За разлику од посланика Националне скупштине, који се бирају непосредно, предвиђено је да се сенатори бирају посредним путем. Њих конкретно бирају изборници, а то су у првом реду народни посланици, чланови департаманских општинских већа и делегати локалних општинских већа. Поред посредног избора, разлику у положају посланика и сенатора, такође налазимо и у посебном старосном цензусу и дужем трајању мандата ових других. Наиме, док за стицање пасивног бирачког права за избор народних посланика старосна граница износи 23 године, за избор сенатора је ова граница виша и износи 35 година. Што се трајања мандата тиче, он је такође различит, те се чланови Сената бирају на период од девет година, с тим што се на сваке три године обнавља трећина чланства овог дома.

Иначе, француски Сенат по замисли уставотворца конципиран је као дом територијалног представништва. Територијални критеријум репрезентовања бирачког тела до тог времена био је резервисан само за федерално устројене државе. Стога је постало упитно да ли је Француска Уставом из 1958. године променила облик државног уређења или је увела други дом мешовитог типа, који комбинује елементе демократског и федералног модела. Ваља подсетити да је Француска у том тренутку и даље поседовала добар део колонија у Африци, те имала и друге прекоморске територије. Ако је и било каквих концепција које су укључивале у себи поједине федералне елементе, имајући у виду изразито централистичко устројство тзв. Континенталне Француске, они су могли бити везани за однос Париза према својим колонијама и прекоморским поседима. Што се тиче европске територије Француске, она је дефинитивно једна од најцентрализовананијих држава, те је излишно о њеним институцијама говорити ван овог (централистичког) контекста. Стога и не чуди оцена Петрова да овде не може бити речи о федералном бикамерализму или својеврсном хибридном (*sui generis*) бикамерализму.¹⁶⁴

И поред одређених елемената који нису својствени политичком бикамерализму, француски Сенат представља класичан пример демократског другог дома. Ово тело је током последњих 145 година умногоме еволуирало. У почетку, замењујући укинуту институцију монархије, изузетно моћно, чак у појединим сегментима и претежније од Националне скупштине, након Другог светског рата постаје толико ослабљено да се његова улога свела на декоративну. Тек је важећи Устав Пете републике покушао да успостави баланс између ове две крајности, те постави Сенат на својеврстан „средњи колосек”.

¹⁶¹ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 54.

¹⁶² Иванка Срњић, *Други дом у представничким телима, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1958, стр. 60.

¹⁶³ Иво Крбек, „Устав Пете француске републике“, *Архив за правне и друштвене науке* 4/1959, стр. 479.

¹⁶⁴ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 56.

3.2. Федерални бикамеразам

Федерација се често означава као држава на два спрата. Према мишљењу Пјера Пиктеа, три основна начела федералне државе јесу партиципација федералних јединица, супрематија федерације и аутономија федералних јединица.¹⁶⁵ У теорији преовладава мишљење да је управо принцип партиципације *differentia specifica* тај који раздваја федералну од унитарне државе.¹⁶⁶ Стога је, „партиципација посебних јединица у одлучивању на националном нивоу једно од најзначајнијих обележја федералног система”.¹⁶⁷ У оним сложеним државама насталим агрегацијом, начело партиципације представља једну врсту компензације за изгубљену сувереност.¹⁶⁸ Стога и не чуди чињеница, да се у овим земљама (а овде се у првом реду мисли на САД, Швајцарску и Немачку) поменуто начело остварује кроз изразито снажан други дом. Када пак говоримо о федерацијама формираним у процесу деволуције, овде „таква институционална представљеност не постоји или је екстремно слаба”.¹⁶⁹ Павле Николић био је става да је постојање федералног другог дома неопходна претпоставка федералног уређења, те један од нужних услова за постојање федералне државе.¹⁷⁰ Миодраг Јовичић види оправдање федералног бикамерализма пре свега у партиципацији. „Разлог увођења горњег дома у свим федералним уређењима је у основи исти: у структури федералних органа он треба да буде тај који ће, приликом одлучивања о основним и виталним питањима федералне заједнице, обезбедити могућност федералних јединица да, као чланице федерације учествују у доношењу тих одлука”.¹⁷¹ Према мишљењу Петрова, други дом је врло често у унитарним државама само „декор”, тј. „развлашћени дом”, док је у федерацијама и те како важан чинилац континуитета и стабилности федералне политике.¹⁷² Ово је, како смо већ раније навели, једно од основних обележја демократског бикамерализма, што нас наводи на закључак да се у пракси обележја ова два вида дводомности међусобно прожимају.

Партиципација посебних јединица, према мишљењу Марка Станковића, има своје институционалне и процедуралне аспекте. У прве спадају органи попут горњег дома савезног парламента, федералне егзекутиве, међувладиних органа итд. У друге убраја функције које ти органи врше, као што су промене савезног устава, доношење федералних закона, именовање функционера и слично,¹⁷³ па ипак „главни облик институционалног представљања посебних јединица на националном нивоу (и даље) су други домови”.¹⁷⁴ Федерални бикамерализам, као посебан облик дводомности, настао је крајем XVIII века као плод тзв. Конектиканског компромиса, којим су велике и мале државе САД превазишле неслагања и ускладиле своје интересе у новој држави. Без обзира на енглеску бикамералну традицију, први несталешки други дом формиран је рађањем прве федерације – Сједињених Америчких Држава.¹⁷⁵ Праузор федералног бикамерализма, амерички Конгрес, успостављен Уставом из 1787. године, уведен је у моменту када то „није значило остварење неког

¹⁶⁵ Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris - Milan - Barcelona - Mexico, 1989, pp. 53-57.

¹⁶⁶ Марко Станковић, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 64, 2/2014, стр. 106.

¹⁶⁷ Francesko Palermo, Karl Koesler, *Comparative Federalism - Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford - Portland (Oregon) 2017, стр. 164.

¹⁶⁸ Исто, стр. 164.

¹⁶⁹ Исто, стр. 42.

¹⁷⁰ Павле Николић, *Федерација и федералне јединице*, Службени лист, Београд 1989, стр. 73.

¹⁷¹ Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Савремена администрација, Београд 1973, стр. 103.

¹⁷² Владан Петров, *наведено дело*, стр. 57.

¹⁷³ Марко Станковић, *Преображаји федералне државе. Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, Универзитет у Београду - Правни факултет, Београд 2020, стр. 262.

¹⁷⁴ Francesko Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 165.

¹⁷⁵ Слободан Јовановић, *О дводомном систему*, Београд 1899, стр. 1-5.

теоријског става о потреби постојања и улози (другог дома, Д.И.), већ је било резултат прагматског гледања на ствари америчких 'очева оснивача'".¹⁷⁶ У тренутку проглашења независности, свих тринаест колонија имало је дводомни парламент. Тако је бикамерална традиција, логично, морала бити уткана и у легислативу нове државе. Велике државе покушале су да правно валоризују своју надмоћ, а мале да сачувају своју позицију и учине је што јачом и самосталнијом. Са друге стране, бикамерализам је сматран средњим решењем. Један дом је сматран недовољним, а три су била превише. „Ако би постојала три дома, велика вероватноћа је да би се два дома удружила против трећег. Тешкоће у доношењу одлука, утврђивању одговорности, у обезбеђивању надзора јавности, озбиљне у случају два дома, постале би нерешиве са три или више домова”.¹⁷⁷ Од примене начела паритетног састава, већина аутора, попут Ж. Бирдоа, К.С. Вера, В.С. Ливингстона, Миодрага Јовичића, Лидије Басте, Владана Петрова, сматра много важнијим да други дом буде ефикасан и уопште делатан, како би федерална суштина државе могла бити остварена.¹⁷⁸

Након завршетка Америчког грађанског рата (1861–1865), дефинитивно је разрешена дилема око тога ко је носилац суверености у федерацији у корист централних власти. То је прекретница у слабљењу федералног начела, али се још увек радило само о формалном слабљењу. Даље слабљење овог начела наставило се током Велике депресије крајем 20-тих година прошлог столећа, када је дошло и до „слабљења федералног начела по садржају”.¹⁷⁹ Овај процес умногоне је утицао и на измену улоге другог дома. Иако је у почетку много више личио на негдашње конфедералне диете, временом се федерални други дом развио у репрезента заједничких интереса, односно умногоне је постао, попут других облика бикамерализма, представништво интереса читаве нације, а не толико партикуларних интереса њених територијалних јединица. Како је федерално начело временом постајало све слабије, тако се постављало и питање оправданости постојања федералног бикамерализма. Код нас је међу првима Иванка Срњић критиковала тезу о нераскидивој вези између федералног уређења и федералне дводомности. Она је релативизовала овај став, сматрајући да се он не може проглашавати општим постулатом. Према њеном мишљењу, различите федерације су други дом уводиле из разних разлога, те је његова улога управо и пресудно зависила од тих фактора.¹⁸⁰

Како је у сложеним државама основно питање увек било које ће силе у друштву надјачати – центрифугалне или центрипеталне, јасно је да се оно прелило и на питање најважнијих институција, те самим тим и на тему другог дома. У том контексту, Свенден наводи да управо „историјски примери показују да су конфедерације склоне распадању (Аустрија, Немачка), да могу да се развију у федералне државе (САД, Швајцарска и Немачка), па чак и у децентрализоване унитарне државе (Холандија)”,¹⁸¹ што се самим тим одразило и на положај другог дома у конкретним државама. Из досадашњег историјског искуства јасно је да су центрипеталне силе ипак биле снажније, те од слабих конфедералних савеза правиле снажне федералне системе. Ове процесе пратила је и еволуција другог дома. Тако је он прешао пут од конфедералних диета, у којима су се одлуке доносиле путем консензуса,¹⁸² преко федералног дома типа већа до федералног дома типа сената. Споменути еволутивни процес није се одиграо по поменутој оси у свим федерацијама, али је свакако

¹⁷⁶ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 102.

¹⁷⁷ James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. I, third edition, London 1901, стр. 183-184.

¹⁷⁸ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 61.

¹⁷⁹ Јован Стефановић, *Федерализам и његов развитак у свијету*, ЈАЗУ, Загреб 1962, стр. 28-29.

¹⁸⁰ Иванка Срњић, „Претстављање федералних јединица у савезним државама и нови вид федерализма“, *Архив за правне и друштвене науке* 1-2/1976, стр. 159-160.

¹⁸¹ Wilfried Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe - A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke - New York 2006, pp. 14.

¹⁸² Betty Drexhage, *Bicameral Legislatures An International Comparison*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, The Hague 2015, стр. 8.

допринео томе да од претпостављеног партикуларног интереса сваке чланице конфедерације који је у почетку оличавала диета, један овакав савез прерасте у чврсту заједницу у којој други дом (какав је сенат) оличава не само споменуте појединачне интересе, већ, пре свега, заједничке интересе федерације. По узору на САД, и друге федерације настале у последња два века усвојиле су исти бикамерални образац. Поједини изузеци, попут Венецуеле, УАЕ, Коморских острва, Федералне државе Микронезије и Светог Китса и Невиса,¹⁸³ само потврђују ово правило. Стога је још Карл Фридрих био става да „федерални режим претпоставља бикамерално представништво, будући да саставне јединице јесу и морају бити представљене у посебном тијелу, било оно сенат или вијеће”.¹⁸⁴ На основу свега изнетог, други дом у савезним државама представља један од неизоставних елемената федерализма. Он штити уставом загарантовану аутономију федералних јединица, омогућава партиципацију истих у доношењу одлука о најважнијим питањима федерације, обезбеђује учествовање у вршењу законодавне функције, те представља важан чинилац стабилности и континуитета (нарочито у већини федерација које су републике).¹⁸⁵ Када говоримо о најважнијим мерилима остварености федералног бикамерализма, морамо се осврнути на састав другог дома, начин избора представника, као и начин гласања у другом дому.

Што се састава другог дома тиче, савезни парламент треба да буде репрезент сложене структуре државе. То значи да први, општепредставнички дом, треба да репрезентује читаву нацију, док други, федерални, треба да осликава сложено устројство земље, тј. да репрезентује њене посебне делове. Међутим, иако би претходна теоријска поставка могла да нам објасни основно полазиште федералног бикамерализма, она нам ништа детаљније не говори о саставу другог дома. Наиме, према мишљењу Бурдеса, „представљање у федерацијама је тако променљиво због специфичности сваке федерације; јер се њихово порекло и развој међусобно значајно разликују”.¹⁸⁶ С обзиром на развој бикамерализма, те постојање и друга два вида – политичког и социјално-економског, временом се увредило мишљење да федерални бикамерализам обавезно прати и начело паритета у представљању федералних јединица у другом дому. Главни разлог за такво мишљење било је искуство прве праве федерације – САД. Међутим, временом су се јавила и одређена одступања од овог начела. Наиме, код састава другог дома се, поред поменутог начела паритета, код кога је сваки члан федерације представљен истим бројем репрезентата (САД и Швајцарска), јавља и случај да федералне јединице буду представљене несразмерно, односно по извесној уставом одређеној размери.¹⁸⁷

Начело паритета у репрезентовању федералних јединица представљало је од почетка само доследно примењену компензацију за изгубљену сувереност. Међутим, како нису све сложене државе настале агрегацијом, није било потребе да се у свакој од њених федералних домова у потпуности испоштује ово начело. С друге стране, начело потпуне сразмерности броја представника посебних јединица са бројем њихових житеља потпуно би обесмислило федерално начело, те свело горњи дом на једну врсту копије другог дома политичког типа. Стога је компромисно решење нађено у ублажавању начела паритета. Ово решење се јавља све чешће, те га можемо наћи у Немачкој, Аустрији, Белгији, Канади, Индији итд, где број представника чланица федерације зависи у одређеној мери и од броја становника.¹⁸⁸ Разлике које се јављају у броју представника посебних јединица могу бити мање, као нпр. у Немачкој, где је распон од три до шест, или Аустрији, где је од три до дванаест, али и веће, као у Канади, где је разлика између најмање и највеће федералне јединице четири и двадесет четири, те у Индији, где је дискрепанца највећа и креће се између један и чак тридесет

¹⁸³ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 286.

¹⁸⁴ Karl Joakim Fridrih, *Konstitucionalna demokratija - teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica 2005, стр. 185.

¹⁸⁵ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 263.

¹⁸⁶ Michael Burgess, *Comparative Federalism - Theory and practise*, London - New York 2006, pp. 206.

¹⁸⁷ Ђура Поповић, *О федерализму*, Београд 1933, стр. 20.

¹⁸⁸ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 265.

један.¹⁸⁹ Због одлучујућег утицаја које је на федерални бикамерализам имао амерички модел, многи старији аутори подржавали су став да државе које немају паритетан број представника својих посебних делова заправо и нису федералне. „С правом се може (и мора) закључити да је принцип једнаке заступљености федералних јединица нужан услов конституисања федералног дома и прва (не и једина) претпоставка остваривања улоге и сврхе постојања уопште овог дома у савезном парламенту федералне државе”, истакао је Павле Николић.¹⁹⁰

Када говоримо о федералном бикамерализму у демократским федерацијама (каква је барем номинално већина), оно што свакако представља централно питање јесте однос федералног и демократског начела. Наиме, федерално начело истиче у први план једнакост федералних субјеката, док демократско фаворизује једнакост свих грађана. Из покушаја изналагања компромиса између ова два начела, настао је први федерални парламент на свету – Конгрес САД. Међутим, како смо видели из ранијег излагања, федерално начело донекле слаби ублажавањем паритетног принципа у формирању другог дома федералног парламента. У сукобу ова два начела, поједини савремени аутори понекад врло оштро критикују паритетну заступљеност федералних јединица. Тако су нпр. Палермо и Кеслер става да је „једнака представљеност федералних јединица без обзира на њихову популацију још један фактор који поставља федерално начело испред демократског”.¹⁹¹ Бурцис наводи да је „партиципација чланова федерације у законодавном процесу увек у сукобу са демократским начелом 'један човек – један глас’”.¹⁹² Било је и покушаја да се математички оправда овакав став, тако што је рачуната разлика између најадекватније и најнеадекватније репрезентованог федералног субјекта, с обзиром на број становника. У том погледу, та разлика у Шпанији износи 10:1, у Аустралији и Немачкој 13:1, у Канади 21:1, у Швајцарској 40:1, у САД 66:1, у Бразилу 144:1 и у Руској Федерацији читавих 370:1.¹⁹³ Па ипак, успостављање потпуне сразмере између броја представника и броја становника у посебним јединицама водило би потпуном обесмишљавању федералног бикамерализма, јер би у том случају горњи дом постао само копија доњег.¹⁹⁴ Зато се као могуће решење овог проблема, посебно у федерацијама насталим деволуцијом, може истаћи управо делимично ублажавање паритетног принципа.

Претходна разматрања могу бити од изузетне важности и унитарним децентрализованим државама са бикамералном структуром парламента. Наиме, иако је већ било речи о проблему (не)постојања регионалне државе као *tertium genus-a*, поједини системи имају тенденцију свођења другог дома на територијално представништво. Негде експлицитно, као у Француској и Италији, негде посредно, као у Холандији. Иако посебне територијалне јединице (и аутономије) у унитарној немају исти статус као федералне јединице у сложеној држави, и овде може доћи до својеврсног „сукоба” између територијалног (које овде замењује федерално) и демократског начела. Стога је искуство превладавања ових разлика важно и за функционисање дводомног система у унитарним државама. Ако је у федерацијама прихватљиво прилагођавати демократско начело федералном, пре свега тиме што се некад у мањој, а некад у већој мери одступа од начела један човек – један глас, у унитарним државама би било примереније користити се обрнутом логиком. Пре свега, због тога што посебности у унитарним државама нису од толиког значаја као у федералним, да би се евентуална партиципација њихових субнационалних ентитета у другом дому претпостављала демократском начелу општепредставничког дома.

¹⁸⁹ George Mathew, "India (Republic of India)", *Handbook of Federal Countries* (edited by Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston - London - Ithaca 2005, p. 179.

¹⁹⁰ Павле Николић, *наведено дело*, стр. 73.

¹⁹¹ Francesco Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 169.

¹⁹² Michael Burgess, *наведено дело*, стр. 205.

¹⁹³ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism, A Theory of Self-Sustainable Federal Institution*, Cambridge 2004, стр. 268-269.

¹⁹⁴ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 105.

Што се тиче начина одређивања представника федералних јединица у другом дому, у већини случајева је ово питање у делокругу федерације, уз ретке изузетке – попут Швајцарске или некадашње СР Југославије.¹⁹⁵ Када говори о већини федералних држава које униформно одређују модел избора представника чланица федерације у други дом, Марко Станковић издваја пет решења. Према првом представнике федералних јединица одређује шеф државе на предлог федералне владе. Овај систем се примењује у Канади, због чега јој многи оспоравају федерални карактер,¹⁹⁶ као и у Малезији. Други модел примењен је у СР Немачкој, где чланове другог дома, који имају императивни мандат, тј. гласају по обавезним инструкцијама и могу бити опозвани, именују владе федералних јединица (земаљске владе). Ово је, пре свега, плод немачког историјског искуства оличеног у вишевековној традицији живота у конфедералном политичком оквиру. Трећи систем, који користе Аустрија и Индија, примењује се на тај начин што представнике федералних јединица одређују њихови парламенти, и то готово увек по пропорционалном моделу, јер се тежи да други дом правилно осликава однос снага у поменутиим телима. Четврто решење подразумева комбинацију претходна два. У овом случају део представника федералних јединица у горњи дом именују њихове егзекутиве, а део одређују њихове скупштине. Овакав систем примењује се у Руској Федерацији и Јужноафричкој Републици. Ипак, највећи број федерација данас користи пети модел. Он оперише непосредним избором представника од стране бирачког тела. Најзначајнији репрезенти овог система јесу САД, Аустралија, Бразил, Аргентина и Мексико.¹⁹⁷

Када говоримо о дужини и карактеру мандата, те начину гласања представника федералних субјеката у другом дому, можемо истаћи два модела: амерички и немачки. Што се тиче првог, то је тзв. модел сената, чијег главног представника чине Сједињене Америчке Државе. У овом систему чланове другог дома непосредно бирају грађани федералних јединица. Други модел јесте тзв. амбасадорски или модел већа, у коме „чланови другог дома долазе на функцију именовањем од стране извршног органа федералних јединица, имају императивни мандат, а представници сваке федералне јединице гласају као делегација (*en bloc*) по инструкцијама своје владе”.¹⁹⁸ Иако омогућава већу партиципацију федералних јединица, овај модел у потпуности даје предност федералном начелу спрам демократског. Међутим, овај систем данас примењује само Немачка, док је „једина институција која је структурно упоредива са немачким Савезним већем (...) Савет Европске уније”.¹⁹⁹ Федерални дом типа већа, у коме се практикује гласање *en bloc*, чији је резултат гласања унапред познат и своди се на просту мајоризацију, не представља погодно тло за развијање живе расправе, те неговање културе компромисног решавања несугласица међу чланицама федерације. Зато и не чуди став по коме се други дом типа већа понекад сматра пре дезинтегративним него интегративним чиниоцем.²⁰⁰ С друге стране, када се говори о федералном дому типа сената, мишљења су готово неподељена. За њега се сматра да подједнако представља заступника партикуларних интереса чланица федерације, али и заједничких федералних интереса. Такође се сматра да је овај облик федералног бикамерализма много подеснији оквир за креирање јединствене савезне политике, као и за интеграцију различитости не путем силе (тј. прегласавања), него путем споразума.²⁰¹ Поред споменута два модела, у савременој федералној пракси појавио се својеврсни трећи систем, који у основи комбинује елементе претходна два. Њега данас примењују Руска Федерација и Јужноафричка Република. У овој другој, у састав другог дома један део чланова улази *ex officio*, друге именују провинцијске

¹⁹⁵ Чл. 80-81 Устава СР Југославије, Службени лист СРЈ 1/92.

¹⁹⁶ Дарко Симовић, *Канадски федерализам, магистарска теза*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 40-41.

¹⁹⁷ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 267-269.

¹⁹⁸ *Исто*, стр. 269-270.

¹⁹⁹ Francesko Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 175.

²⁰⁰ Лидија Баства, „Горњи дом у савезном парламенту“, *Страни правни живот* 97/1977, стр. 45-46.

²⁰¹ *Исто*, стр. 46.

владе, док треће бирају парламенти поменутих провинција. Стога, постоји став да јужноафрички Национални савет представља „институционално отеловљење начела кооперативне владе и међувладиних односа”.²⁰²

Када је реч о односу домова, оно што је свакако у старијој литератури раздвајало федерални од других типова бикамерализма јесте положај другог дома. Наиме, водећи се федералним начелом, бројни аутори су сматрали да се у сложеним државама *a priori* подразумева готово апсолутна равноправност домова. Стога је и разумљиво било да федерални бикамерализам оперише искључиво својим егалитарним типом. Међутим, реалност је у много случајева оповргла ову поставку. То значи да се у упоредном праву могу пронаћи различита решења, која иду од потпуне равноправности домова, што је случај у САД и Швајцарској, преко привидне равноправности, што се може наћи у Канади и Индији, до изразите неравноправности, што је све чешћи случај. Ово последње решење нашло је примену у Белгији, Немачкој, Аустрији и Русији. Примера ради, неки аутори сматрају швајцарски горњи дом „најмоћнијим другим домом” зато што „може да стави вето на сваки федерални закон”.²⁰³

На крају, није без значаја поставити питање сврсисходности федералног бикамерализма, у смислу његове неизоставности у федерално уређеним државама. Наиме, од самих почетака савременог федерализма, бикамарелани концепт био је његов незаобилазни елемент. Зато је други дом постао једна врста „заштитног” знака федерације. Велики део аутора сматрао га је дуже време „неопходним обележјем федералног уређења”.²⁰⁴ Оваква квалификација правдана је и другим разлозима. Неке смо већ навели говорећи о покушају изналагања компромиса између демократског и федералног начела. С друге стране, читав федерални концепт је, пре свега, настао као резултат борбе партикуларитета против целине. То значи да је федерално уређење, које је као једно од главних обележја оперисало дводомном структуром парламента, обликовано да штити аутономију федералних субјеката, али и да им омогући партиципацију у вршењу савезне законодавне власти. Стога је у другом дому и виђена прилика за заједничко представништво федералних јединица.²⁰⁵ Из овог разлога многи аутори су бикамерални концепт сматрали обавезним елементом федерације, па чак и елементом који одваја федералну од унитарно уређене земље. Међутим, било је у теорији и другачијих тонова. Став о неопходности другог федералног дома „није очигледан, претпостављен је, али није доказан”, говорио је Валтер Беџхот.²⁰⁶

Додатну збрку у теоријској диференцијацији два основна облика државног уређења изградила је и сама пракса. Наиме, бројне унитарне државе су, у процесу све шире децентрализације, у свој политички систем унеле и бројне елементе федерализма. Један од најважнијих тиче се управо састава националног парламента. Желећи да ојачају позицију својих аутономних јединица, многе унитарне државе прешле су на бикамерални концепт, с тим да су други дом конципирале као дом територијалног представништва, односно аутономних провинција. На тај начин, други дом као територијални репрезент није више ексклузивно везан за федерализам, него се све чешће појављује и у унитарним системима. Услед измене односа снага између легислативе и егzekутиве, и сам положај другог савезног дома је умногоме промењен. Зато се Марко Станковић пита да ли је други дом неизоставни

²⁰² Heinz Klug, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford 2010, pp. 155.

²⁰³ Wilfried Swenden, *наведено дело*, стр. 197.

²⁰⁴ Francesko Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 166; Solomon Rufus Davis, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley 1978, стр. 142.

²⁰⁵ Када бисмо због поменутог критеријума други дом назвали домом територијалног представништва, не бисмо много погрешили. Међутим, како се овај атрибут све чешће користи у опису другог дома у појединим унитарним државама, у овом раду ћемо избећи овакво означавање.

²⁰⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution*, Boston 1877, стр. 162.

елемент федералног уређења, односно „да ли је и даље *conditio sine qua non* федералног државног уређења”.²⁰⁷

Да би се одговорило на то питање, прво мора да се реши питање партиципације федералних јединица. Како су правилно приметили Палермо и Кеслер, због промењене улоге државе и статуса централних органа „традиционални облици партиципације нису више довољни да успоставе одржив систем”.²⁰⁸ Не само да традиционални облици партиципације у виду уставотворне и законодавне нису више довољни, него се временом развила и пракса која омогућава много ефикасније начине за добијање сагласности федералних јединица по питању уставних измена него што је то случај са другим домом савезног парламента.²⁰⁹ За заштиту уставног положаја федералних субјеката, временом су изнађени бројни једноставнији начини, попут посредног или непосредног давања пристанка на промене савезног устава. Посредан начин остварује се путем парламената федералних јединица, што је случај у САД и Канади. Непосредан начин представља директно изјашњавање бирачког тела федералних јединица о изменама федералног устава, што се практикује у Швајцарској и Аустралији. Међутим, када се говори о вршењу законодавне функције на федералном нивоу, свакако се партиципација много квалитетније обезбеђује посредством другог дома него на друге начине. Међутим, како би оваква партиципација добила свој пуни смисао, домови морају бити равноправни, односно мора се оперисати егалитарним типом бикамерализма. Зато Марко Станковић наводи да „у случају када је општепредставнички дом надмоћан над федералним, не може се сматрати да федералне јединице имају могућност да ефикасно одбране своје интересе у федералном законодавству”.²¹⁰ У последњих неколико деценија приметна је тенденција слабљења позиције федералног дома у корист општепредставничког, што је довело до ситуације да већина федерација у свету данас ипак упражњава неегалитарну форму бикамерализма. Изузеци су САД и Швајцарска. Постојање бикамералног парламента не значи обавезно и постојање дводомног система.²¹¹ Поред постојања два дома, као неопходни предуслов да би се један систем могао назвати дводомним мора постојати заједничко и равноправно одлучивање оба дома, барем у највећем, тј. претежном делу парламентарних функција. Из разлога које смо већ навели, учешће федералних јединица у законодавној сфери не добија свој пуни израз у ситуацији све израженије надмоћи доњег, општепредставничког дома. Ово је нарочито изражено у федерацијама које упражњавају парламентарни систем, где органе извршне власти (Владу, али често и шефа државе) бира и разрешава доњи дом. Са друге стране, имајући у виду већинско начело одлучивања, сама партиципација не значи и доношење закона по мери федералног субјекта, све чешће се као гарант њеног положаја у први план истиче институт уставног судства.²¹²

Оно што генерално важи за било који вид дводомности, јесте и чињеница да је други дом негде у већој, а негде у мањој мери конципиран као чинилац континуитета и стабилности, а нарочито у земљама републиканског облика владавине. Чему оваква градација? Пре свега, потребно је нагласити да од типа другог дома зависи и његова улога у очувању политичке стабилности и радикалних друштвених промена. Јасно произилази да је ова улога много израженија у оним државама које упражњавају политички облик бикамерализма, који се данас готово може поистоветити са својом демократском варијантом. Разлоге за то смо већ навели. Међутим, ову улогу и те како може имати и федерални други дом, посебно у оним државама што немају монарха, који иначе персонификује континуитет и стабилност. Свакако да контролна, обуздавајућа улога федералног другог дома није примарна, већ је његова најважнија функција заштита интереса федералних јединица. Ипак,

²⁰⁷ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 303.

²⁰⁸ Francesco Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 450.

²⁰⁹ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 303.

²¹⁰ Исто.

²¹¹ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 50-54.

²¹² Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 304-305.

како би савезни други дом обављао и ту (контролну) функцију, није довољно да влада формално буде одговорна и њему. Засигурно да је и то један од услова, али је много важније испунити и један материјални услов, који се, пре свега, тиче постојања различите политичке структуре у два дома.²¹³ Међутим, временом је ова улога другог федералног дома све више губила на важности, те је све очигледнији „раскорак између фикције о горњем дому као скупу представника федералних јединица и стварности да овај дом сачињавају представници политичких партија, организованих по правилу на савезној, а не на регионалној основи”.²¹⁴ Као резултат све веће релативизације односа између легислативе и егzekутиве, те све већег значаја односа на релацији власт–опозиција, и састав и функција другог дома у федерацијама представља све више само једну врсту копије доњег, општепредставничког дома, само скројеног по територијалном принципу. Стога је Миодраг Јовичић мишљења да „горњи дом постаје све више само 'други дом' савезног парламента, (...) све више орган федерације као целине, губећи својства заједничког органа федералних јединица као делова те целине”.²¹⁵

Са друге стране, став Марка Станковића је да „уз ретке изузетке (попут САД и Швајцарске), где други дом федералног парламента има значајну улогу у вршењу законодавне функције, он у данашње време више представља део федералне традиције него орган који поседује стварну власт. Имајући у виду неколико наведених фактора: формалну и фактичку превласт општепредставничког дома у законодавству, могућност да се партиципација у вршењу уставотворне власти федерације оствари непосредно у федералним јединицама (путем њихових парламената или бирачких тела), утицај федералних јединица на вршење уставносудске функције (као „негативног законодавца”), слабљење улоге парламента и доминацију извршне власти у уставним системима, партиципацију федералних јединица у органима савезне егzekутиве, деловање великих политичких странака које је федералном дому одузело карактер стварног представништва федералних јединица и општу кризу дводомног система – мора се констатовати да је став о другом дому као услову *sine qua non* федералне државе претеран и у савременим условима превазиђен. Уставна пракса показује да већина федералних уређења које формално имају други дом као представништво федералних јединица, функционише без значајније улоге тог дома у политичком животу”.²¹⁶ Иако његово постојање није више кључна претпоставка федерализма, без обзира на поменуту осеку функција федералног другог дома, он и даље може бити користан орган у федералним системима, пре свега из разлога који се тичу и улоге другог дома типа сената, а који су везани за евентуални покушај успостављања поновног баланса између законодавне и извршне власти. Такође, у оним федерацијама које су формиране ради превазилажења некада непремостивих етничких, конфесионалних или цивилизацијских разлика, федерални други дом може бити један од кључних фактора за опстанак таквих система. Са друге стране, чини се претераним потпуно напуштање федерално-бикамералног модела као превазиђеног, иако он данас нема онај значај какав је имао некада. Потпуно одустајање од бикамерализма у појединим случајевима могло би бити оцењено попут негације федералних јединица као конститутивног елемента сваке федерално уређене државе.²¹⁷ Ипак, сврсисходност постојања другог дома, овде пресудно зависи од његове позиције, те односа са општепредставничким домом, али и другим најважнијим институцијама једног система.

²¹³ Исто.

²¹⁴ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 116.

²¹⁵ Исто, стр. 126.

²¹⁶ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 305.

²¹⁷ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 59.

3.3. Социјално-економски бикамерализам

3.3.1. Зачеци идеје социјално-економског представништва

Трећи, а уједно најмлађи и најконтроверзнији облик бикамерализма јесте социјално-економски. Он се манифестује на тај начин што доњи, општепредставнички дом, задржава улогу политичког представништва, док горњи дом постаје представништво различитих економских, социјалних група, професија и других друштвених слојева, односно класа. Основна идеја овог модела заснива се на ставу да би било неопходно у домен политичког одлучивања унети и значајне социјално-економске моменте.²¹⁸ Циљ социјално-економског представништва је да реши проблем некомпетентности и преоптерећености политичког представништва, али, што је још важније, и да буде веран израз сложене друштвене стварности.²¹⁹ Што се тиче прве функције, она би можда и могла бити остварена путем политичког бикамерализма, и то у његовом демократском облику. То би се могло постићи захтевањем већег образовног цензуса за улазак у други дом. Међутим, друга функција до сада није успешно остварена ни у једном другом облику дводомности, као ни у парламентаризму уопште.

Ваљало би прецизније разграничити два слична концепта: концепт социјално-економског парламента и концепт социјално-економског бикамерализма. Први се заснива на тези о потпуној превазиђености идеолошко-партијског плурализма као критеријума репрезентовања бирачког тела. Овај модел оперише само социјално-економским, односно сталешко-професионалним начином представљања народа. Стога је овде донекле ирелевантно да ли је структура парламента једнодомна или дводомна. Чини се да његови заговорници пре нагињу монокамерализму него бикамерализму, јер целокупно друштво схватају органицистички.²²⁰ С друге стране, социјално-бикамерални концепт покушава да нађе компромис између органске (сталешке) и савремене страначке визије друштва. Као последица покушаја измирења два, чини се непомирљива погледа на друштво,²²¹ заговорници социјално-економског вида дводомности бране тезу по којој би доњи, општепредставнички дом, задржао својство репрезента целокупног бирачког тела као простог збира индивидуа, док би други, горњи дом, био представник грађана као припадника конкретних друштвено-економских слојева.

Када говоримо о изворишту идеје социјално-економског бикамерализма, можемо запазити да оно своје корене вуче још из епохе која се одликовала постојањем сталешких скупштина, карактеристичних за период када су Европом доминирале апсолутистичке монархије између XV и XVIII века. Наиме, модел сталешких скупштина заснивао се на организовању целокупног друштва кроз сталеже, који треба да буду представљени у јединственој скупштини као верном одразу целокупности државног организма. Радило се, пре свега, о три сталешке групе: племству, клеру и грађанству.²²² Циљ је, наравно, био да се кроз овакав вид „дијалога” различитих друштвених класа спрече социјални сукоби, те предупредe друштвени немири и потенцијалне револуције. Развојем капиталистичке

²¹⁸ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 8.

²¹⁹ Иванка Срњић, *Други дом у представничким телима, докторска дисертација, наведено дело*, стр. 596.

²²⁰ Види више: Ђорђе Ј. Јанић, *Политика као теодулија: Политичка мисао Владике Николаја*, Београд 2009.

²²¹ Једног средњовековног, традиционалног, хришћанског и органског, преовлађујућег пре Француске грађанске револуције и другог, савременог плуралистичког, партијског и демократског, доминантног у последња два столећа.

²²² Alun Preece, "The Development of Bicameral Parliamentary Systems", *Electronic Law Journal*, Vol. 9, No. 3/2002, доступно на: http://www5.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2002/28.html#Origins%20of%20Bicameralism_C, приступљено 11.02.2022.

привреде, која је довела до јачања економске моћи трговачке класе, тзв. трећег сталежа, те истовременим пропадањем феудалне класе племића, све више је долазило до сукоба између ове две друштвене групе – једне у узлету, друге у опадању. Апсолутистички владар покушавао је да, уз помоћ цркве (као једног од симбола идентитета и фактора јединства свих поданика), буде арбитар у поменутом сукобу сталежа. Као вид каналисања ових друштвених проблема, појавио се концепт скупштине сталежа, устројене на тај начин да свакој од три најугицајније класе у друштву омогући паритетан политички утицај. Конкретно, то је значило да сталешки домови племства и свештенства, као експоненти конзервативног погледа на друштво²²³ имају по један глас, исто као и нови, грађански слој.²²⁴ Оваква расподела моћи доводила је често до мајоризације трећег сталежа, што је, према званичном схватању, био један од главних окидача грађанских револуција с краја XVIII столећа.

Међутим, ове скупштине су се врло ретко састајале, превасходно због апсолутизма владара који је у XVII веку достигао свој врхунац²²⁵, те су њихов домет и значај били невелики. Као пример довољно је навести Краљевину Француску из доба Бурбона, када се у једном периоду (1614–1789) сталешка скупштина није састала читавих 175 година. Према мишљењу Иванке Срњић, ова идеја која своје корене вуче из раније епохе, свој замајац добила је тек током друге половине XIX века. Она се јавља као последица првих озбиљнијих знакова кризе либералног капитализма. Већ тада се један број аутора залаже за примену модела интересног представништва, какав су некада били занатски и трговачки цехови.²²⁶ Крајем XVIII и почетком XIX века, овај концепт разрађују у оквиру својих идеја и социјалисти-утописти, Клод Сен-Симон, Фурије и Овен. Сен-Симон, који се сматра једним од твораца идеје о професионалном представништву, сматрао је да појединац, ако жели да допринесе друштву, мора постати произвођач, а самим тим и кроз своју делатност бити представљен у парламенту.²²⁷ Фурије као нужни услов слободе и једнакости сматра власт продуктивне класе, коју је изделио у три друштвене групе што оличавају капитал, рад и способност. Ове три асоцијације представљале би социјални парламент.²²⁸

Од социјалиста-утописта сличне идеје преузели су крајем XIX столећа и други теоретичари (нпр. Диги). Они су своје ставове о социјално-економском другом дому или социјално-економском парламенту (ако су заговарали монокамерализам) бранили тезом да се друштво не може посматрати као скуп грађана – индивидуа. Ти грађани своју пуну вредност добијају остварујући се кроз одређене професије и самим тим је овакво представљање квалитетније.²²⁹ Разлог за овакво гледиште налази се у ставу који у искључиво политичком (идеолошком) представљању нације, види искривљену слику стварности. Заступници овог концепта сматрају да су два конститутивна елемента модерног друштва појединци, али и друштвене групе. С тим у вези, оба ова градивна елемента морају подједнако бити заступљена у централном законодавству. Другим речима, ни „либерално-демократски системи ни чисто политички домови нису верна слика савременог друштва и његових

²²³ Треба рећи да, без обзира што најбројнији сељачки слој није имао своје представнике у оваквим телима, с обзиром на његову религиозност и традиционализам, умногоме је делио ставове које су заступали споменути конзервативни слојеви. Тако да без обзира на уврежено (марксистичко) гледиште, већи део европских друштава делио је конзервативни (традиционално-хришћански) поглед на свет спрам мањинске класе новоскројених трговачких богаташа. Овај новопечени слој успео је да сруши стари поредак насилно тек крајем XVIII века готово истребивши племство, монархију, црквени клир, али и део сељаштва.

²²⁴ Новак Гајић, *Корпоративизам и демократија, магистарски рад*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд 2016, стр. 174.

²²⁵ Довољно је цитирати наводне речи Краља Луја XIV - „Држава, то сам ја“.

²²⁶ Иванка Срњић, „Теорија и пракса економског представништва у свету (Економско представништво у буржоаској држави)“, *Наша стварност*, 5/1959, стр. 584-586.

²²⁷ Иванка Срњић, *Други дом у представничким телима, докторска дисертација, наведено дело*, Београд 1958, стр. 387-388.

²²⁸ Исто, стр. 388.

²²⁹ Исто, стр. 389-390.

потреба”.²³⁰ Како се ради о два различита критеријума представљања, логична последица је бикамерални модел, у коме би у једном дому грађани били представљени као индивидуе, а у другом као чланови социјалних/професионалних група. У то време се формира и један нови покрет – „синдикализам”, чији је циљ био потпуна замена политичке организације друштва економском.²³¹

3.3.2. Међуратни период

Иако је ова идеја, чини се, на кратко замрла, нови узлет добија завршетком Првог светског рата. На темељима пораженог Другог немачког царства, 1919. године формирана је Вајмарска република. Ово ће бити прва земља у којој ће бити и институционално уведен привредни парламент. Наравно, и пре Вајмарског периода, у Немачкој је било сличних покушаја увођења својеврсних социјално-економских тела. И сам Бизмарк је, на наговор разних римокатоличких партија, оформио Пруско економско веће 1879. године, али му то исто није пошло за руком и на федералном нивоу, јер је савезни парламент то одбио.²³² Дакле, Вајмарским Уставом из 1919. године било је предвиђено формирање Економског савета Немачке, који је требало да представља „привредни парламент” те земље. Циљ постојања овог тела био је да у њему буду репрезентоване све професионалне друштвене групе сразмерно својој снази и друштвеној и економској важности, али да са друге стране, ово тело има карактер једног саветодавног органа.²³³ Такође, приметно је да се, можда још важнија сврха овог тела, огледала у решавању великих социјалних и економских проблема у које је поражена Немачка запала.²³⁴

Како ово тело ипак није успостављено, наредне 1920. године основан је Привремени народни економски савет који се састојао из представника следећих група: пољопривреда и индустрија по 68 представника, трговина, банке и осигуравајућа друштва – заједно 47, транспорт и остала јавна предузећа – 34, занатство – 36, чиновници и представници слободних професија – 16, потрошачи – 30, економисти и друга лица, нарочито квалификована да представљају економски живот разних делова државе – 12 и 12 представника које влада самостално поставља.²³⁵ Водило се рачуна да у овом телу буду сразмерно представљене све покрајине, а број запослених и послодаваца у оквиру сваке групе био је подједнак. Међутим, сама овлашћења Привременог народног економског савета остала су само у границама саветодавне функције. Сваки важнији социјални и привредни законски предлог морао је пре доношења бити поднет Економском савету на мишљење, али то мишљење није обавезивало друге уставне факторе. У овом домену, Савет је могао да предложи нацрт закона, али то није обавезивало владу да га као таквог предложи Скупштини. Такође, задатак Привременог народног економског савета био је и тај да оформи истоветне савете нижег нивоа, тачније регионалног (покрајинског) и локалног нивоа.²³⁶ Његове функције су се тако концентрисале на поља регулације бизниса, социјалне помоћи и финансија.²³⁷

²³⁰ Исто, стр. 596.

²³¹ Иванка Срњић, „Теорија и пракса економског представништва у свету (Економско представништво у буржоаској држави)“, *наведено дело*, стр. 584-586.

²³² Карл Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, Подгорица 2005, стр. 388

²³³ Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 606.

²³⁴ Emil Frankel, "Germany's industrial parliament", *Political Science Quarterly*, Vol. 37, No. 3/1922, стр. 472-485.

²³⁵ Иванка Срњић, *Други дом у представничким телима, докторска дисертација, наведено дело*, Београд 1958, стр. 393.

²³⁶ Исто, стр. 394-395.

²³⁷ Карл Фридрих, *наведено дело*, стр. 389

Идеја социјално-економског бикамерализма, која је наизглед замрла све до почетка XX века свој врхунац доживљава у међуратном периоду. Занимљива је чињеница да је овај концепт подједнако био интересантан како радикално десним, тако и екстремно левим идеологијама. Оне у овој идеји виде једну алтернативу партијском плурализму, као и вид борбе против саме концепције постојања вишепартијског система.²³⁸ Идеја другог дома, али и генерално, представништва заснованог на корпоративистичком моделу, највише одјека имала је у земљама латинског културног круга јужне Европе, пре свега у римокатоличким државама романског цивилизацијског простора. Један од главних узрока оваквих тенденција може лежати и у великом утицају Римокатоличке цркве на поменута друштва, као и у њеном социјалном учењу. Типичне примере корпоративистичког парламентаризма налазимо управо у Краљевини Италији у периоду власти Мусолинијеве Националне фашистичке партије, затим у Краљевини Шпанији непосредно пре проглашења Друге републике, када је на власти био Мигуел Примо де Ривера, али и убрзо након окончања Шпанског грађанског рата, у току Франкове ере. Даље, по узору на поменуте две земље, слични системи успостављани су у Португалској Републици за време режима Антонија Салазара (1932–1975), у Бразилу за време диктатуре Гетулија Варгаса (1930–1945) и у Аргентинској Републици за време личне власти Хуана Перона (1943–1955). Поред наведених романских католичких земаља, краткотрајни корпоративистички „експеримент” покушан је још и у Савезној Републици Аустрији у ери тзв. аустрофашизма под канцеларима Енгелбертом Долфусом и Карлом Шушнигом (1934–1938), као и у већински православној Краљевини Грчкој за време владе Јоаниса Метаксаса (1936–1941). Заједничко свим наведеним режимима били су националистичка идеологија са елементима клерикализма, пресудна улога војних кругова у сузбијању демократије, супротстављеност како либерализму тако и социјализму, те нескривена подршка Ватикана (изузев Грчке), уз истовремено конципирање друштва на темељима социјалног учења Римокатоличке цркве. Сви поменути системи имали су узор у првој корпоративистичкој држави успостављеној доласком фашиста на власт у Краљевини Италији 1922. године. У диктаторским и тоталитарним режимима, овакви социјално-економски домови били су оснивани са врло уским делокругом овлашћења и понајвише су представљали инструмент режима у привиду наизглед демократског политичког система. Таква „демократија” остваривала се под окриљем владајуће идеологије – фашистичке или комунистичке. Самим тим је и идеја социјално-економског бикамерализма стављена у службу идеологије и компромитована. Класична корпоративистичка скупштина у Италији је, примера ради, успостављена 1939. године, када је формиран Дом снопова и корпорација као доњи дом италијанског парламента.²³⁹

Оно што је најупечатљивије обележило међуратни период, то је афирмација корпоративистичке идеје у домену конципирања представничких тела. „Корпоративизам је политичко организовање друштва кроз узајамно и политичким системом признате групе које су саздане према улози коју у том друштву имају.”²⁴⁰ Како смо већ раније истакли, институција савременог парламента развила се еволуцијом кроз неколико фаза, али се већина историчара слаже да њени корени сежу у средњовековну епоху сталешких скупштина. Ове скупштине представљале су тела корпоративистичког репрезентовања. Револуције су стварајући изван дисконтинуитет, увеле ову институцију на пут представничке демократије и општег бирачког права. Имајући у виду ову чињеницу, не чуди што је за бројне мислиоце било какав повратак на корпоративистички облик представљања имао „антипарламентарни укус”.²⁴¹ Чак и након најзначајнијих револуција, које су европско тло погодиле пре више од два века, корпоративизам као концепт манифестовао се не само кроз

²³⁸ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 9.

²³⁹ Новак Гајић, *наведено дело*, стр. 63

²⁴⁰ *Исто*, стр. 45.

²⁴¹ Gerhard Lehmbuch, “Liberal Corporatism and Party Government”, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, 1977, стр. 92.

ванпарламентарну, него и кроз парламентарну праксу бројних европских држава. Што се тиче парламентарне институционализације ове идеје, она је делом остала зачета на теоријском нивоу, док је делом остварена са више или мање успеха у пракси. Како се у литератури може наћи, корпоративистичка идеја била је подједнако заступљена и код бикамералиста и код уникамералиста.

Присталице корпоративистичке дводомности истицале су да, поред општепредставничког дома, који је представник целокупног бирачког тела, утемељеног на идеолошко-политичком критеријуму, треба да постоји и други дом, који репрезентује или поједине корпорације или целокупну нацију, само подељену по другом (социјално-економском, односно професионалном критеријуму). Ову идеју налазимо код Хегела, који се залаже да, поред једног аристократског, буде успостављен и један корпоративистички дом; као и код гилдсоцијалиста, који предлажу да поред доњег, општепредставничког, треба да постоји и горњи, корпоративистички дом парламента. Споменути концепти израђени су добрим делом према моделу федералног бикамерализма. Са друге стране, уникамералистички настројени промотери корпоративизма залагали су се за укидање до данас најдоминантнијег, партијског парламента, те успостављање једнодомне скупштине засноване искључиво на социјално-професионалним параметрима. Посланици би овде репрезентовали своје корпорације. Овакав модел, који се једним делом наслањао на римокатоличко социјално учење, донекле је био примењен у фашистичким и нацистичким системима између два рата.²⁴²

3.3.3. Социјално-бикамерална идеја након Другог светског рата

Иако је социјално-бикамерални модел умногоме компромитован, чини се да су поједине критике биле чисто идеолошки обојене. Тако, на пример, Јован Ђорђевић истиче да је политички систем корпоративног типа систем у коме дводомни парламент представља „институционализовани облик реакционарних снага финансијског капитала и конзервативних професионалних политичких група”,²⁴³ док га Иванка Срњић сматра само за „параван који треба да сакрије голотињу диктаторске власти фашистичких управљача”.²⁴⁴ Зачуђује чињеница да два озбиљна аутора из периода наше социјалистичке уставности овако жустро нападају социјално-бикамерални модел, пренебрегавајући чињеницу да је такав концепт једини пут у историји нашег парламента практикован управо у њихово време – између 1953. године и 1974. године.²⁴⁵

Без обзира на компромитовање ове идеје током најкрвавијег периода у историји људског рода, сам концепт је ипак опстао у одређеној форми и након Другог светског рата, и то, да парадокс буде већи, управо у земљама победницама са јаким либерално-демократским традицијама. Наравно, не у облику економског парламентаризма, већ разних социјално-економских савета, заснованих на начелу трипартизма и успостављања социјалног дијалога, као месту за превазилажење друштвених сукоба, превасходно на релацији између државе, радника и капитала.²⁴⁶ Поједини аутори сматрали су да су оваква тела уведена и због сложене економске ситуације и потребе њеног решавања у циљу препорода појединих

²⁴² Новак Гајић, *наведено дело*, стр. 174-175.

²⁴³ Јован Ђорђевић, *Уставно право, наведено дело*, стр. 487.

²⁴⁴ Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 594.

²⁴⁵ Види више: Душан Илић, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у другој Југославији“, *наведено дело*, стр. 521-531.

²⁴⁶ Бранко Лубарда, *Увод у Радно право са елементима Социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 54.

земаља након рата, што је изискивало увођење тела које чине људи квалификовани да управљају материјалним и другим ресурсима земље.²⁴⁷ Наиме, узимајући у обзир тадашње геополитичке прилике у Европи (Хладни рат), ни не чуди што је у западноевропским земљама јачао страх од утицаја СССР и победе његових политичких савезника на домаћој политичкој сцени (а ту, пре свега, вреди истаћи социјалистичке и комунистичке партије у Француској и Италији, које су годинама након рата биле надомак освајања власти). Из овог разлога, западне политичке елите све више је забрињавала потенцијална претња од револуционарних промена у њиховим националним државама. Револуционарни дух осећао се код бројних слојева становништва, знатно погођених ратом, те видно сиромашнијих због великих разарања.²⁴⁸

Да би се спречила дестабилизација друштвеног поретка, власти ових земаља исказале су спремност за превазилажење потенцијалних сукоба кроз социјални дијалог. Као институционализовани вид дијалога, у читавом низу западноевропских земаља дошло је до формирања социјално-економских савета, односно већа. Француска је прва конституисала један такав орган још 1925. године, као саветодавни орган владе. Овај Економски савет је после рата добио улогу и саветодавног органа парламента. Уведен је преваходно због комплексне економске ситуације и потребе њеног решавања за препород нације после рата, што је изискивало увођење тела које чине људи квалификовани да управљају материјалним и другим ресурсима земље.²⁴⁹ Белгија је формирала Централни економски савет и Национални савет за рад. Холандија је увела Социјално-економски савет, док је Италија формирала Национални савет економије и рада.²⁵⁰ Ова већа су оснивана као помоћна и саветодавна тела парламента или у неким случајевима, владе. Заснована су на начелу трипартизма. У њиховом раду учешће узимају представници владе, представници запослених (синдикати) и представници послодаваца, али могу узимати и друге друштвене групе. Понегде је било предлога да се, без обзира на пређашња искуства, други домови конципирају на корпоративним основама.²⁵¹

На крају, треба се осврнути на последњи покушај увођења социјално-бикамералног модела. Ради се о предлогу тадашњег француског председника генерала Шарла де Гола да изврши темељну реформу француског политичког система, којом би Сенат, од горњег дома демократског типа постао јединствен други дом мешовитог састава. Овакав предлог имао је сасвим другу позадину. Наиме, неколико година раније, 1962. године, Де Гол је на референдуму издејствовао непосредан избор шефа државе, тиме изазвавши сукоб са Сенатом. Како се поменути сукоб повећавао, Де Гол је решио да позивом на бирачко тело однесе победу над горњим домом националног парламента. Према његовом предлогу, Сенат је требало да буде састављен делом од непосредно изабраних представника изборних јединица (територијални принцип), а делом од представника социјално-економских, односно професионалних категорија (пољопривредника, радника, послодаваца, научника и др.) које би делегирала њихова еснафска (професионална) удружења. Међутим, када се анализирају предложена овлашћења која би имао, он би пре био тело саветодавног карактера него класични други дом. Разлог за овакав закључак темељи се на чињеници да би овако реформисани Сенат имао компетенције једино да даје мишљење на законске предлоге пре њиховог коначног усвајања у Националној скупштини. Иако је оваквом трансформацијом Сената овај дом требало политички ослабити, Де Гол предлог није прошао, јер га је

²⁴⁷ Harry Seligson, "An Evaluation of the Economic Council of France", *The Western Political Quarterly*, Vol. 7, No. 1/1954, стр. 37.

²⁴⁸ Душан Илић, *Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву, мастер рад, наведено дело*, стр. 9.

²⁴⁹ Harry Seligson, *наведено дело*, стр. 37.

²⁵⁰ Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 586-593.

²⁵¹ Daniel J. Riddiford, "The Case for a Corporate Upper House: A Reformed Second Chamber", *Political Science*, Vol 3, 2/1951, стр. 33.

бирачко тело одбило на референдуму одржаном 27. априла 1969. године. Званично објашњење предлагача правдало је уставне промене изменама у административној структури земље, односно покушају административног децентрализовања државе. Међутим, како је предлог одбијен, Де Гол подноси оставку и коначно се повлачи из политичког живота Француске. Неуспех увођења својеврсног другог дома мешовитог типа поједини аутори видели су у успеху „Сената да се одржи јер је он био преузео од Скупштине испуштену заставу равнотеже према извршној власти, равнотеже која је одавно постала гарант личних и политичких слобода у француским условима”.²⁵²

Због горепомнутих разлога, већина аутора сматра да са становишта савремене уставности концепт социјално-економског бикамерализма није добио одговарајућу уставноправну потврду, те конкретнију разраду у позитивним уставним актима. Зато и не чуди изразито негативно одређење овог вида дводомности и код наших највећих конституционалиста, попут Ратка Марковића, који истиче да је „до данас облик социјално-економског бикамерализма оставио за собом непријатна искуства и у основи био промашај”.²⁵³ Овако озбиљне критике чини се да долазе од најеминентнијих представника уставноправне науке из три разлога. Први се тиче потврђеног негативног искуства које су за собом оставиле тоталитарне злочиначке идеологије, што су експериментисањем по питању конституисања оваквих тела као фасаде квазидемократских институција умногоме срозале интерес за социјално-економски модел дводомности. Други је пак много дубље природе, а тиче се својеврсног одијума европских интелектуалних елита према „старом поретку”, односно друштвено-политичким, па и парламентарним традицијама које су биле актуелне пре Француске грађанске револуције. Разлог више је и тај што је уставноправна наука, која је и сама у пресудној мери продукт савременог постреволуционарног погледа на свет, умногоме остала „слепа” за било какве концепте који би имали „предреволуционарни” призив. Трећи разлог последица је недовољно посвећивање пажње новим тенденцијама на овом пољу. Већ готово три деценије словеначка уставна пракса познаје други дом мешовитог типа, који има и социјално-економски карактер. Такође, и Устав Републике Ирске оперише Сенатом, који у одређеној мери указује на то да идеја социјално-економског бикамерализма има своју примену, али је до сада остала „испод радара” уставноправне научне јавности.

4. Бикамерализам у „регионалним државама”

4.1. Унитарно-федерална дихотомија и савремени изазови регионализма

У почетном стадијуму развоја федерализма, тадашње унитарне државе одликовале су се јаким централистичким системом. Међутим, како је федерално начело у сложеним државама све више слабило, а унитарна држава почела све чешће да у свој систем уноси елементе федерализма, у теорији је све теже прављена разлика између ова два основна облика државног уређења. Тако је данас федерално уређена држава много сличнија децентрализованој унитарној држави са различитим облицима територијалне аутономије него конфедерацији као једном типу интердржавног федерализма. Чини се, како је време одмицало, да је уставноправна наука много јасније разграничила федерацију од конфедерације, док су границе између федералне и унитарне децентрализоване државе све нејасније и све замагљеније. Зато су полемике око карактера уређења конкретних држава све

²⁵² Борислав Благоев, *наведено дело*, стр. 334.

²⁵³ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 294.

чешће.²⁵⁴ Када говори о сличностима федерације и унитарне децентрализоване државе, Марко Станковић наводи да су: „и једна и друга државе, категорије унутрашњег (уставног) права; обе имају и унутрашњу и међународну сувереност и субјекти су међународног права; и федерација и унитарна држава имају сопствене системе законодавних, извршних и судских органа; у оба типа државе функционише већински систем одлучивања, а права сецесије и нулификације у начелу не постоје”.²⁵⁵ И поред ових сличности, између ова два облика државног уређења постоје знатне разлике.

Прва се тиче методе одређивања надлежности. Док код федерално устројених земаља постоји јасна подела надлежности између централних и регионалних органа, овакве поделе нема нити је може бити у унитарним државама. У унитарним државама, без обзира на степен њихове децентрализације, не може се ни у ком случају говорити о подели надлежности по вертикалној оси, већ једино о уступању, додељивању, поверавању или делегирању надлежности од стране централних органа.²⁵⁶ Друга важна разлика тиче се начела партиципације. Наиме, по овом начелу федералне јединице у сложеној држави представљене су у највишем законодавном органу путем другог, федералног дома, за разлику од унитарне државе, где овакве партиципације региона нема. Међутим, овакав став, који је у почетку представљао „једну од главних демаркационих линија између унитарне и федералне државе”,²⁵⁷ данас је умногоме релативизиран, те је ова линија разликовања много нејаснија. Разлог за то је што у све већем броју унитарних земаља које имају бикамералну структуру парламента, други дом све чешће представља територијално представништво. Трећа разлика јесте постојање самосталног делокруга надлежности. Наиме, док федералне јединице најчешће имају уставотворни капацитет, јединице територијалне аутономије у унитарним државама овако нешто немају. Највиши правни акт који могу донети је статут. Док су изворне надлежности федералних ентитета гарантоване уставом и не могу се по правилу мењати без њихове сагласности, у унитарним системима централна власт може мењати надлежности својих територијалних заједница без њихове сагласности, чак и када су те надлежности прокламоване „изворним”.²⁵⁸

Набројане разлике све више се умањују, нарочито зато што, са једне стране, у федерацијама у великој мери слаби федерално начело, док, с друге, унитарне државе све чешће уносе бројне елементе федерализма у свој политички систем. Ипак, једну од најјаснијих разлика и даље представља право централних органа на контролу целисходности аката нижих нивоа власти. Док у федерацији централна власт никада нема право да контролише целисходност аката које доносе органи федералних јединица, дотле је ово готово редовна пракса у децентрализованим државама. Коначно, питање сукоба надлежности између централних и нецентралних органа представља још једну тачку разликовања унитарне од федералне државе. Док у федералној држави постоји јасна, прецизно дефинисана подела надлежности између федерације и њених посебних делова, те је за решавања сукоба надлежности неопходан неутралан арбитар, попут савезног уставног суда, дотле су у унитарним државама нецентрални органи увек у подређеном положају спрам централних, јер они располажу целокупношћу државних надлежности.²⁵⁹ Због комплексности диференцијације ова два концепта, тешко је закључити да је и данас у потпуности подвучена разлика између унитарне и федералне државе. „У сваком случају, постоји граница преко које ако пређе, федерација се претвара у унитарну државу или у конфедерацију, што пак бива много ређе. Чим посебне државе постану обичне

²⁵⁴ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 39.

²⁵⁵ Исто.

²⁵⁶ Patrick Fraisseix, *Droit Constitutionnel*, Vuibert, Paris 2006, pp. 27.

²⁵⁷ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 41.

²⁵⁸ Исто.

²⁵⁹ Исто, стр. 41-42.

административне области, федерација ишчезава и ствара се унитарна држава”, била је оцена Ђуре Поповића по овом питању.²⁶⁰

4.2. Регионална држава

Оно што нарочито проблематизује омеђивање поља нашег истраживања није толико дефинисање појма унитарне државе него јасно разграничење овог од сродних, односно граничних појмова. Пре свега због тога што су поједине унитарне земље уносиле у свој уставни систем и поједине елементе федерализма. У првом реду, други дом конципиран на територијалној основи, озбиљнија овлашћења својих аутономних јединица, све шира партиципација тих ентитета у централној власти итд. Граница између унитарне и федералне државе све мање је била јасна, те се у делу уставноправне теорије појавила идеја да између ова два облика државног уређења постоји и трећи – *регионална држава*. Упориште овог концепта поједини аутори виде у немачкој уставноправној теорији. „Тај концепт је заснован на традиционалном средњовековном немачком систему самоуправе локалних заједница, као противтежа пруском концепту немачког јединства, оличеном у Бизмарку”.²⁶¹ У упоредном праву постојао је покушај негативног дефинисања концепта регионалне државе. Тако поједини истичу да је „најлакша и вероватно најпрецизнија дефиниција регионалне државе да она није ни унитарна ни федерална држава”.²⁶² Како за дефинисање неког појма није довољно одредити шта он не представља, већ указати на оно што он јесте, поједини аутори, попут Петера Хаберлеа, посезали су више за метафоричним, него прецизнијим научним дефинисањем овог концепта. Хаберле означава регионализам „млађим братом” федерализма.²⁶³ Проблем око дефинисања овог појма, поред недостатка ваљаних концептуалних и терминолошких основа, представља и непостојање иједне државе која у свом највишем правном акту себе дефинише као регионалну на начин на који се државе проглашавају федералним или унитарним.

Нарочито је значајно раздвојити појмове регионалне државе и регионализма. Овај други појам је шири и подразумева, пре свега, различите облике политичке, културне, економске и друге сарадње између региона као територијалних ентитета, па макар они били и у различитим државама. Због тога је „све до шездесетих, 'регионализам' претежно коришћен да означи политичку, економску или војну сарадњу између држава, а након тога је постао уобичајен термин који се односи на средњи ниво власти у оквиру држава”.²⁶⁴ Када претходни аутори спомињу средњи ниво власти, они мисле, пре свега, на међустепен у вертикалној организацији власти, који се налази између централне и локалне. Он понегде има карактер административне деконцентрације, што је случај у Француској, затим локалне самоуправе или територијалне аутономије, на шта наилазимо у Италији, а чак се регионима могу називати и федералне јединице, како је то у Белгији.²⁶⁵

²⁶⁰ Ђура Поповић, *наведено дело*, стр. 21-22.

²⁶¹ Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018, стр. 370.

²⁶² Francesco Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 50.

²⁶³ Peter Häberle, *Europäische rechtskultur*, Suhrkamp, Berlin 1997, стр. 233.

²⁶⁴ Francesco Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 30.

²⁶⁵ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 45-46.

4.2.1. Регионална држава у компаративној теорији

Како је концепт регионалне државе релативно нов, у упоредној уставноправној литератури могу се запазити различита гледишта по овом питању. Оно што је сигуран закључак јесте то да до сада ни у домаћим ни у страним научним круговима није дефинисан јединствени став о томе да ли је регионална држава *tertium genus* облик државног уређења или се ради само о једној подваријанти унитарне децентрализоване државе. Иако се у све већем броју европских земаља већ више деценија развија концепт регионализма, региони некада сличног територијалног и демографског обима, па чак и сличне економске снаге у различитим државама често имају различит правни статус. Као сликовит пример можемо навести три западноевропске државе. „У централизованог Француској они имају карактер административно-територијалних јединица, у децентрализованог Италији региони су јединице политичко-територијалне аутономије, док су у федералној Белгији региони једна од категорија федералних јединица”.²⁶⁶

Француски конституционалиста Луј Фаворе става је да се регионална држава „налази на средокраћу између класичне унитарне државе (каква је Француска) и федералне државе”.²⁶⁷ Генерално, француски аутори деле мишљење да регионална држава постоји као специфичан, трећи облик државног уређења. Оно што посебно наглашавају, тиче се става да је регионална држава само еволутивна етапа у процесу преласка са унитарног на федерално уређење. Класичан пример овакве деволуције представља Краљевина Белгија.²⁶⁸ „Иако може да се расправља да ли је реч о теоријском 'моделу', овај тип државе карактерише признавање једне реалне политичке аутономије у корист регионалних ентитета и поверавање нормативне аутономије”.²⁶⁹ Овај вид аутономије признаје се из готово истих разлога – етничких, конфесионалних, језичких, културно-цивилизацијских, историјских и других, као што је то случај и у федерално уређеној држави. Патрик Фресе сматра да државе које имају одређени вид територијалне (регионалне) аутономије без двоумљења спадају у ред унитарних. Оне земље које се у литератури често класификују као регионалне, попут Италије и Шпаније, као и оне које се често сврставају у ову групу, попут Уједињеног Краљевства и Француске, он разматра у контексту еволуције унитарне државе.²⁷⁰ Истиче да је „Италија и даље унитарна држава, иако су конституенти успоставили снажан режим децентрализације”.²⁷¹ Када пак анализира Шпанију, он оставља одређени степен дилеме по питању типа државног уређења, износећи закључак да „шпанске заједнице имају аутентичну аутономну нормативну власт ослобођену државне контроле и независне су једна од друге”.²⁷² Из претходне реченице може се барем наслутити да аутономне заједнице у Шпанији представљају пре нарочити облик федерализма него облик територијалне децентрализације. Зато овај став с правом критикује Марко Станковић, наводећи да је проблематично овакво сврставање Шпаније, која је већ „усвојила специфичан модел федерализма”.²⁷³

За разлику од француских аутора који, долазећи из једне класичне централистичке државе, више нагињу ка ставу да регионална држава не може опстати као самосталан концепт, италијански аутори имају, чини се, амбивалентан став по овом питању. Ђузепе де Верготини истиче да „постоји разлика између федералне и регионалне државе услед

²⁶⁶ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 63.

²⁶⁷ Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2010, стр. 471.

²⁶⁸ Види више: Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, Београд 2009.

²⁶⁹ Louis Favoreu *et al.*, *наведено дело*, стр. 472.

²⁷⁰ Patrick Fraisseix, *наведено дело*, стр. 33.

²⁷¹ *Исто*, стр. 34.

²⁷² *Исто*, стр. 33-34.

²⁷³ Марко Станковић, *Преображају федералне државе. Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, *наведено дело*, стр. 63-64.

историјског порекла две организационе формуле. У првом случају – држава је настала окупљањем претходно суверених држава; у другом случају – једна унитарна држава спровела је децентрализацију признајући аутономне територије”.²⁷⁴ Међутим, наилазимо и на критику оваквог покушаја диференцијације из разлога што „то разликовање није ништа друго до одавно начињена подела федерација по начину настанка на оне које су настале агрегацијом и оне које су настале деволуцијом”.²⁷⁵ Иако поборници регионалне државе као *tertium genus-a* таргетирају Италију као класичан пример оваквог облика државног уређења, са аспекта Верготинијевог запажања, она не би ни могла да буде регионална, с обзиром на чињеницу да је настала уједињавањем самосталних политичких ентитета током XIX века. Према његовом мишљењу, разлика између регионалних и федералних ентитета манифестује се кроз више обележја. Прво, регион нема право да доноси устав него само статут. Друго, надлежности региона зависе од централне власти, јер су то само оне надлежности које им она додељује, док остале припадају држави. Даље, регионална држава, за разлику од федералне, нема други дом као регионални (територијални). Затим, региони не партиципирају у поступку промене устава, те такође немају ни судску функцију.²⁷⁶ Ако занемаримо већину наведених разлика, оно што нам посебно упада у очи, с обзиром на фокус нашег рада, тиче се Верготинејевог запажања по питању непостојања другог дома у тзв. регионалним државама, за разлику од федералних. Наиме, партиципација региона у националном парламенту представља готово најважнију (а по свему судећи и једину) карактеристичну особину регионалне државе, која се може означити и као њена *differnetia specifica*. Овде га управо политички систем његове матичне државе демантује. Наиме, Италија је једна од оних земаља које се сматрају унитарним, а имају други дом заснован на регионалној основи. Оно што додатно обесмишљава ову Верготинијеву поставку је и то да се управо у овој земљи догодио својеврсни преокрет. Од 2001. Године, претпоставка надлежности више није у корист Републике Италије већ у корист њених региона, што бисмо могли означити једним елементом федерализма. Ни сам Верготини није сасвим сигуран у прецизност теоријског диференцирања регионалног од федералног модела.²⁷⁷ Он у сваком случају истиче да је Италија по карактеру унитарна држава,²⁷⁸ што само значи признање све више преовлађујућег мишљења у упоредном уставном праву – да је регионална држава само специфични вид унитарног државног уређења.

Сличне ставове износи и Палермо и Кеслер. Они истичу да је „такозвану регионалну државу веома тешко дефинисати”.²⁷⁹ Када анализирају потенцијалне примере регионалног државног уређења, они посебно обрађују Шпанију и Италију, док друге потенцијалне кандидате остављају по страни. Када говоре о Шпанији, они умногоме поткрепљују наш став да се не ради више о унитарној држави, већ да је она преузела форму тзв. „прерушене федерације”, док за Италију истичу да је регионализам као појава обележио италијански политички систем искључиво током седамдесетих година прошлог века.²⁸⁰ Иначе, они су покушали да изложе нека заједничка обележја тзв. регионалних држава. Према њиховом мишљењу, овакве земље настају деволутивним путем, а надлежности региона су асиметричне. Главни разлог оваквог уређења је етнокултурна различитост, док је регионално уређење само вид компромиса између унитарног и федералног, без обзира на карактер државног уређења, с тим што ниједан устав на свету не дефинише експлицитно било коју

²⁷⁴ Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, Београд 2015, стр. 464.

²⁷⁵ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 64.

²⁷⁶ Ђузепе де Верготини, *наведено дело*, стр. 464.

²⁷⁷ *Исто*, стр. 465.

²⁷⁸ *Исто*, стр. 469.

²⁷⁹ Francesko Palermo, Karl Koesler, *наведено дело*, стр. 51.

²⁸⁰ *Исто*, стр. 52-54.

конкретну државу као регионалну.²⁸¹ Ако уважимо наведене ставове, ни сама Италија, као ни Шпанија нису настале деволутивним путем, већ напротив агрегацијом.

Када је реч о белгијском случају, овде се ситуација чини мање замршеном. Ова држава се у протеклих неколико деценија од чисто унитарне трансформисала у федеративну. Стога се Френсис Делпере пита да ли поред унитарног и федералног може постојати још неки модел државног уређења.²⁸² Као ни други споменути аутори, ни Делпере не даје прецизну дефиницију регионалне државе, већ наводи да се „регионална држава налази на пола пута између унитарне и федералне државе”, те да је то својеврстан спој „административне децентрализације и политичког федерализма”.²⁸³ Када спомиње детектовање регионалне државе као посебног модела државног уређења, Делпере сматра да је по питању контроле аката нецентралних органа неопходно „пронаћи облике контроле који се налазе на средини између надзора државе и контроле уставности”.²⁸⁴ Што се тиче односа ентитета унутар тако уређене регионалне државе, он је сматра да се ти односи морају уредити на основу јасно дефинисане контроле законитости. Иако Делпере не даје конкретније оквири који би дефинисали регионално државно уређење, он не искључује могућност да овакав модел временом добије пуну теоријско-правну верификацију, те заиста постане својеврстан *tertium genus* облика државног уређења.²⁸⁵ Закључак овог белгијског конституционалисте изражен је мишљу да би на теоријском плану ваљало државе означене као потенцијално регионалне сврставати или међу унитарне децентрализоване или међу федералне.²⁸⁶

С друге стране, његов фламански колега, Вилфрид Свенден има став да је регионална држава посебан модел државног уређења, међутим, не успева да аргументацијом одбрани своју почетну поставку, већ напротив поткрепљује аргументе противника овог става. Наиме, Свенден наводи да „за разлику од региона у федерацији, региони у регионализованој држави остају подређени централним властима. Центар може повећати, смањити или чак суспендовати, односно укинути регионалне нивое аутономије, а да не захтева пристанак региона”.²⁸⁷ Међутим, он ублажава претходни исказ ставом да региони у регионалној држави ипак имају нешто снажнију позицију од оних регионалних ентитета у унитарним децентрализованим државама. Са друге стране, Станковић наводи да сама „могућност укидања регионалне аутономије неспоран је доказ унитаризма”.²⁸⁸ Оно што Свенден истиче као јачу позицију региона који спадају у прву групу, своди на квантитативни критеријум веће законодавне, административне и фискалне надлежности, међутим, закључује да је тешко у правом смислу разликовати регионалну од унитарне децентрализоване државе.²⁸⁹ Свенден, за разлику од већине присталица модела регионалне државе, поред Шпаније, и Уједињено Краљевство сматра представником оваквог уређења, истичући да се процес регионализације у овој земљи одвија искључиво на делу њене територије, док Италију и Француску сматра потенцијалним кандидатима који би се у догледно време могли придружити претходним двама државама.²⁹⁰

Јасно је из претходно изнете аргументације наведених домаћих и страних аутора да се у последње време све теже брани теза о регионалном уређењу као *tertium genus-и*, те се овај концепт све више напушта. Услед све веће дивергенције различитих елемената два основна

²⁸¹ Исто, стр. 55.

²⁸² Francis Delperee, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles - Paris, 2000, стр. 374-375.

²⁸³ Исто, стр. 375.

²⁸⁴ Исто.

²⁸⁵ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 66.

²⁸⁶ Francis Delperee, *наведено дело*, стр. 375.

²⁸⁷ Wilfried Swenden, *наведено дело*, стр. 14.

²⁸⁸ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 66.

²⁸⁹ Wilfried Swenden, *наведено дело*, стр. 14-15.

²⁹⁰ Исто, стр. 21.

облика државног уређења, данас је све теже један политички систем јасно дефинисати као унитарни или федерални. Стога би покушај теоријског дефинисања, те диференцирања неког новог, трећег модела само додатно закомпликовао ово поље уставноправне науке, те направио још већу збрку у класификацији држава. „Основни проблем није у теоријском разликовању федералне и регионалне државе, већ у изналажењу оправдања за самосталну теоријску егзистенцију регионалне државе и за њено јасно разликовање од децентрализоване унитарне државе”, наводе Симовић и Петров.²⁹¹

С друге стране, када поред теорије споменемо практичну примену овог концепта, видећемо да је и у том погледу ова хипотеза неодржива. „Реч је о скромном компаративном искуству, које онемогућава установљавање конзистентне теоријске конструкције регионалне државе”.²⁹² Када анализирамо конкретне државе, можемо закључити да међу споменутим, већина присталица концепта регионалног уређења као посебног се колико-толико слаже да се једино Италија и Шпанија могу сврстати у ову групу. Међутим, како смо видели из ранијих анализа, према преовлађујућем ставу у уставноправној науци, Шпанија се сматра једном врстом федералне државе.²⁹³ Због свега наведеног, Станковић је дефинитивног става да „регионална држава није посебан облик државног уређења. Реч је о унитарној држави са развијеном територијалном аутономијом, чија је целокупна територија прекривена једнообразном мрежом јединица територијалне аутономије, које су по правилу представљене као такве и у посебном дому државног парламента”.²⁹⁴ Можемо се готово у потпуности сложити са овом констатацијом уз једну малу оgradu која се тиче прекривености целокупне територије једнообразном мрежом региона. Наиме, и у упоредноправној пракси ова једнообразност не мора увек бити обавезно примењена ни у самој Италији, у којој пет региона има другачији статус од осталих петнаест, ни, на пример, у предратној Украјини,²⁹⁵ Србији или Уједињеном Краљевству, где мрежа региона²⁹⁶ не покрива целокупну територију.

Чак ни највећи заговорник ове идеје у домаћој правној науци Миодраг Јовичић није успео да пронађе ниједно суштинско обележје које би барем у теорији конституисало регионално уређење као посебну форму државног уређења. Парадигма оваквог закључка можда је управо Нацрт Устава Уједињених Српских земаља, у коме јасно стоји да је ова замишљена држава јединствена, што значи унитарна.²⁹⁷ Оно што би дефинисање регионалне државе као посебног модела имало за последицу, то је да би одређени број држава које себе дефинишу као федералне или унитарне морао да потпадне под ову нову категорију. У појединим земљама које гаје федерални концепт уређења, попут Аустрије, Белгије или Индије, јавио би се потенцијални проблем несклада између уставне дефиниције и уставноправног теоријског мишљења. Постојао би проблем одређивања карактера њиховог државног уређења.²⁹⁸ Орловић зато има став да је „регионална држава симетрична политичка заједница испреплетена мрежом политичко-територијалних јединица које су близу положаја федералних јединица, али ипак то нису постале”.²⁹⁹ Стога Станковић закључује да је „регионална држава посебна врста унитарне државе са широком територијалном аутономијом која постоји на целокупној државној територији, а чије су јединице у одређеној

²⁹¹ Дарко Симовић, Владан Петров, *наведено дело*, стр. 372.

²⁹² *Исто*, стр. 370.

²⁹³ Радомир Лукић, Будимир Кошуткић, *наведено дело*, стр. 103.

²⁹⁴ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 68.

²⁹⁵ Видети више: Oleksiy Gnatiuk, Anatoliy Melnychuk, "Identities With Historical Regions – Are They Adapting To Modern Administrative Division? The Case Of Ukraine", *European Spatial Research And Policy*, Vol. 26, 1/2019, стр. 175-194.

²⁹⁶ Овде се, пре свега, мисли на регионе које присталице регионалног модела сматрају ентитетима регионалне државе. У том погледу се Аутономна Република Крим (до 2014.) или Аутономна Покрајина Косово и Метохија у неку руку могу сматрати ентитетима регионалног државног уређења.

²⁹⁷ Миодраг Јовичић, *наведено дело*, стр. 9.

²⁹⁸ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 68.

²⁹⁹ Слободан Орловић, *наведено дело*, стр. 349.

мери представљене и у саставу државног парламента. Она долази до саме границе федерализма, али је не прекорачује”. Због шире распрострањености овог концепта, њега не бисмо могли тако лако игнорисати, али нема сумње да је у данашњој уставноправној теорији немогуће оправдати његову самосталну егзистенцију. „Зато регионалну државу не треба сматрати посебним обликом државног уређења, већ само доследно, на читавој државној територији спроведеној децентрализацији по линији територијалне аутономије у унитарној држави”.³⁰⁰ Због тога и можемо да се сложимо са Станковићевом метафоричком оценом да је „регионална држава у ствари децентрализована унитарна држава, али 'отерана у крајност’”.³⁰¹

4.2.2. Регионална држава у домаћој науци

У домаћој уставноправној науци, концепт регионалне државе релативно је новијег датума. Овај модел први је нашој научној, али и широј јавности представио Миодраг Јовичић пре готово две и по деценије, и то у контексту решавања нагомиланих статусних проблема насталих распадом СФРЈ и формирањем двочлане федерације – СР Југославије. Као предлог за решавање сепаратистичких и аутономашких тежњи Подгорице, Приштине и Новог Сада, Јовичић је током 1996. године објавио два важна дела,³⁰² којима је покушао да на теоријски, али и практични начин уведе у нашу науку концепт регионалне државе, као и да предложи њену примену у нашим тадашњим приликама. Иако није успео да предложи прецизну дефиницију, Јовичић регионалну државу види као форму која „више од федерације обезбеђује 'јединство и различитост', али, с друге стране, избегава претерану концентracију власти, иначе својствену унитарној држави”.³⁰³ Међутим, за нашу студију је неупоредиво интересантније Јовичићево запажање по питању партиципације региона у раду централних националних органа, пре свега њихово учешће у раду националног парламента. Он истиче да „у оквиру дводомног парламента региони на одређени начин учествују у образовању горњег дома, било заједно са другим субјектима, било сами, што несумњиво ојачава њихову позицију и значај”.³⁰⁴

Партиципација територијалних јединица на централном законодавном плану у теорији је дуго била сматрана пре обележјем федералних него унитарних земаља.³⁰⁵ Међутим, само постојање начела партиципације територијалних јединица у централној скупштини не мора уопште бити пресудни чинилац државног уређења једне земље. Такође, како Станковић наводи, „партиципација би могла да буде прво (и једино) 'право' обележје регионалне државе, али само уколико би дом у којем су представљени региони имао значајну улогу у вршењу, пре свега, уставотворне и законодавне функције централног парламента. Уколико би регионално представништво било 'развлашћени дом', онда ни његова заступљеност у државном парламенту не би имала већи значај”³⁰⁶, односно ако би регионални дом имао само „декоративни” карактер, то не би могло бити специфично обележје регионалног уређења, те би се такав систем лако могао окарактерисати као унитарни. С друге стране, ако би позиција овог дома била слична оној коју има федерални дом у федерацијама, такво уређење могло би се пре означити федералним. Јовичић је

³⁰⁰ Дарко Симовић, Владан Петров, *наведено дело*, стр. 373.

³⁰¹ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 69.

³⁰² У питању су две, за наше заговорнике постојања регионалне државе, најважније студије - *Регионална држава - уставноправна студија*, Београд 1996, и *Устав регионалне државе Уједињених Српских Земаља - организација власти*, Београд 1996.

³⁰³ Миодраг Јовичић, *Регионална држава - уставноправна студија, наведено дело*, стр. 16.

³⁰⁴ *Исто*.

³⁰⁵ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, стр. 442-443.

³⁰⁶ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 48.

израдио и Нацрт Устава, по коме би Народна скупштина била дводомна. Други дом, Веће региона, требало је да представља „значајну могућност пружену регионима да преко својих представника учествују у управљању читавом земљом”.³⁰⁷ Овај Нацрт предвидео је и надмоћ општепредставничког дома над регионалним, јер би у случају сукоба домова коначна одлука била донета на заједничкој седници, те би на тај начин „партиципација региона у централној законодавној власти представљала само привид сложеног државног уређења”.³⁰⁸

Што се тиче домаће уставноправне теорије, поред модела који је представио Миодраг Јовичић, приметно је још неколико значајних имена аутора који су имали опречне ставове по овом питању. Славољуб Поповић је међу првима на нашем простору обрађивао регионализацију као феномен шири од концепта регионалне државе, а који се може манифестовати на економском, функционалном, административном или политичко-територијалном плану.³⁰⁹ Његов став је био да се, када је реч о регионализацији, у ствари „ради о унитарној држави, с тим што се унутар такве државе, а ван федеративног решења, успоставља децентрализација ширег или ужег обима у виду интерних територијалних јединица”, а „те јединице се, по правилу, називају регионима и имају ширу или ужу аутономију”.³¹⁰ Поповић свакако није био заступник става о посебности регионалног модела. Анализирајући Италију, Поповић сматра да је Италија недвосмислено унитарна држава, а феномен њене регионализације ставља у контекст организовања „нове италијанске унитарне државе”.³¹¹ Чини се да је други наш велики конституционалиста Будимир Кошутић имао другачије мишљење по овом питању. Иако делује да је у почетку (након што је Миодраг Јовичић изнео свој модел регионалне државе) био мишљења да се у извесном смислу може говорити о регионалној држави као трећем облику државног уређења,³¹² након пар година теоријског колебања јасно стаје на страну становишта да постоје искључиво два облика државног уређења – унитарни и федерални.³¹³ Што се конкретних примера тиче, ваља нагласити да је Кошутић од самог почетка Италију сврставао у унитарне државе, док се његов став о Шпанији изменио. Иако је ову земљу крајем прошлог века убрајао у тзв. регионалне, касније је ипак стао на страну становишта да се ради о федерацији.³¹⁴

На трагу Јовичићеве тезе вредно је напоменути мишљење Маријане Пајванчић. Она сматра да је регионална држава „посебан облик сложене вертикалне организације државне власти”.³¹⁵ Када говори о регионализацији, она напомиње да се „поред органа локалне самоуправе као облика децентрализације власти, образују и други облици децентрализације”,³¹⁶ притом не наводећи ниједан квалитативни критеријум разликовања ова два вида децентрализације. Она је ипак покушала да изложи одређена обележја по којима би се регионална држава могла диференцирати у категоризацији облика државног уређења. То су регионални принцип организације, принцип поделе власти, односно расподеле надлежности између централних и регионалних власти, оснивање региона путем акта највише правне снаге, то јест устава, затим право региона на самоорганизовање, те коначно, посебна уставна заштита региона.³¹⁷ С обзиром на изнете критеријуме, Станковић има став да „уколико би се нека држава организовала у складу са ових пет начела, она би неспорно

³⁰⁷ Миодраг Јовичић, *Устав регионалне државе Уједињених Српских Земаља - организација власти*, Вајат, Београд 1996, стр. 16.

³⁰⁸ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 51.

³⁰⁹ Славољуб Поповић, *Регионализација у свету и код нас - правни аспект*, Београд 1983, стр. 17.

³¹⁰ *Исто*, стр. 7.

³¹¹ *Исто*, стр. 57.

³¹² Радомир Лукић, Будимир Кошутић, Драган Митровић, *Увод у право*, Београд 1999, стр. 399.

³¹³ Радомир Лукић, Будимир Кошутић, *Увод у право*, Београд 2008, стр. 101.

³¹⁴ *Исто*, стр. 103.

³¹⁵ Маријана Пајванчић, *Уставно право - Уставне институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2007, стр. 326.

³¹⁶ *Исто*, стр. 327.

³¹⁷ *Исто*, стр. 328-329.

била федерација, и то релативно децентрализована федерација, која би се у сваком погледу уклапала, на пример, у Пактеова 'мерила федерације'".³¹⁸ Ова обележја у појединим случајевима не би имале чак ни поједине федерације, попут Индије, Аустрије и Белгије. Иако Пајванчићева нигде експлицитно не каже, њена аргументација иде у прилог тези да је регионална држава једна од форми федерације, што је ипак мањинско становиште у уставноправној науци. Овом закључку у прилог иде и њено становиште о општој претпоставци надлежности у корист региона.³¹⁹

Као настављач Јовичићеве мисли, Драгољуб Поповић изнео је став да је регионална држава форма она „која доноси више јединства него федерација, а мање концентрације власти него унитарна држава”.³²⁰ Поповић покушава да дефинише регионалну државу одвајајући је од федералне, за разлику од његовог узора, који је ову диференцијацију градио по линији регионална-унитарна држава. Он предлаже критеријуме разликовања регионалне државе, износећи пет карактеристичних одлика. Прво, уставом загарантовани статус региона, затим њихова суштинска аутономија, изостанак партиципације региона у вршењу уставотворне власти, али са друге стране, партиципација у вршењу законодавне власти, као и изостанак регионалног судства.³²¹ На основу ових карактеристика, Поповић у регионалне државе убраја Италију и Шпанију.³²² Критикујући ове Поповићеве наводе, Станковић наглашава да је „од пет Поповићевих обележја регионалне државе једно нетачно (неучествовање региона уставотворној власти)”, једно нема ни практични ни теоријски значај („суштинска аутономија”), једно не разликује регионалну државу ни од федералне ни од унитарне државе (јединствена судска власт), а два су заправо обележја федерације (уставом загарантовани статус региона и њихова партиципација у централном законодавству”).³²³ Стога су Симовић и Петров мишљења да „Поповић не установљава довољно јасне и уверљиве елементе који би оправдали постојање теоријског модела регионалне државе као посебног типа државног уређења”.³²⁴

Последњи домаћи аутор који је покушао да на свеобухватан начин дефинише овај концепт јесте Бојан Бојанић. Он стоји на становишту о регионалном моделу као посебном. Зато наводи да „увођење региона са значајним степеном аутономије, који у неким елементима подсећају на федералне јединице, значи успостављање новог – трећег облика државног уређења”.³²⁵ Слично другим заговорницима регионалног концепта, и Бојанић види Италију и Шпанију као примере овог типа. Он покушава да своје упориште нађе у уставима ове две земље који прокламују јединство, односно недељивост нације/републике, као и у чињеници да је највиши правни акт региона у овим државама статут, а не устав. Такође, битним обележјем регионалног концепта сматра и партиципацију региона у централном законодавству. Обележја која Бојанић предлаже јесу следећа: 1) „значајан делокруг надлежности” региона; 2) вршење тих надлежности „преко одговарајућих органа”; 3) финансијска аутономија региона; 4) дводомни парламент, при чему је „федерални карактер” тог решења „донекле ограничен”; 5) „асиметрија у погледу статуса и овлашћења различитих категорија региона”.³²⁶ Нама је овде свакако најинтересантније обележје које говори о бикамерализму „ограниченог домашаја”, пре свега зато што је непаритетна заступљеност, као и неегалитарни вид бикамерализма понекад заступљен и у федерацијама попут Аустрије,

³¹⁸ Марко Станковић, *наведено дело*, Београд, 2020, стр. 59.

³¹⁹ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 331.

³²⁰ Dragoljub Popović, *European Regionalism - A Challenge to New Democracies*, Bale - Geneve - Munich, стр. 29.

³²¹ Исто, стр. 184.

³²² Исто, стр. 30.

³²³ Марко Станковић, *наведено дело*, стр. 61.

³²⁴ Дарко Симовић, Владан Петров, *наведено дело*, стр. 372.

³²⁵ Бојан Бојанић, *Регионализација и регионална држава - уставноправни аспекти*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2013, стр. 101.

³²⁶ Исто, стр. 103-104.

Немачке, Индије, док у унитарној (или по Бојанићевом мишљењу, регионалној) Италији наилазимо на потпуну равноправност домова. Како ниједан од наведених модела регионалне државе није задовољио својом теоријском утемељеношћу, све већи број домаћих аутора има став да се не може говорити о регионалној држави као трећем облику, него евентуално само као подваријанти унитарне државе.³²⁷

5. Британски бикамерализам као предмет истраживања?

Како смо већ раније навели, највећи изазов теоријском омеђавању фокуса нашег истраживања представља случај британског бикамерализма. Без обзира на разлог што Уједињено Краљевство тренутно представља једину државу на европском тлу која практикује аристократски вид политичке дводомности, ово не би смео бити искључиви разлог за елиминисање британског другог дома из поља нашега рада. Аргументи о анахроности оваквог облика бикамерализма³²⁸ не могу бити пресудни за неукључивање британског случаја у ову анализу. Разлог је, без обзира на готово једнодушан консензус у литератури по овом питању, чисто научни. Наиме, оцена о анахроности неког система је субјективна, те зависи од конкретног посматрача, односно епохе из које један аутор даје такву оцену. Стога сматрамо да је недовољно позивати се искључиво на аргумент анахроности, јер је он превише субјективан. На такав начин можемо и Белорусију искључити из поља истраживања, због субјективних оцена великог броја аутора о недемократском карактеру тамошњег политичког система. Међутим, како желимо да наш рад буде заснован на објективним критеријумима, у овом делу биће нешто више речи о процесу који је већ довео до трансформације државног уређења Уједињеног Краљевства.

Наиме, већ више од две деценије ову државу захватио је процес деволуције, који природу унутрашње организације Уједињеног Краљевства нарочито проблематизује. Како се ради о једном новом појму, односно специфичној британској уставноправној иновацији, још увек је тешко прецизније дефинисати овај феномен. Различити аутори дају релативно слична објашњења, али се дешава да исти аутор након неког времена промени, односно продуби дефиницију деволуције. Тако је Вернон Богданор деволуцију у почетку описао као „трансфер власти вишег ка нижем политичком субјекту”,³²⁹ да би потом неколико година касније исту дефинисао као „делегацију централне власти без одрицања од супрематије централног законодавства”.³³⁰ Јасно је да је исти аутор након неколико година продубио дефиницију деволуције инкорпорирањем у исту супрематију делегатора у области делегиране надлежности, чиме је покушао да је одвоји од сродних феномена, децентрализације, аутономије и федерализације. Међутим, и неки наши аутори заступају став да је деволуција далеко од федерализације. Ратко Марковић истиче да „код деволуције није реч о подели између државе и територијалних деволуционих јединица, него је реч о преношењу надлежности с државе (конкретно с државног парламента, који је оличење државне суверености) на органе територијалних деволуционих јединица. Да би пренесену надлежност поново преузео, парламент не мора мењати закон којим је она пренесена, јер такву могућност поновног преузимања пренесене надлежности подразумева закон о деволуцији. У томе је разлика између федерације и деволуције”, али са друге стране признаје да би се тешко могла бранити теза да „Вестминстер има суверено право да укине

³²⁷ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 435-444; Дарко Симовић, Владан Петров, *наведено дело*, стр. 373; Слободан Орловић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2018, стр. 349-350.

³²⁸ О којима смо детаљније писали у поглављу које се бави класификацијама бикамерализма. Конкретније, о тој врсти аргумената било је више речи у делу везаном за аристократски бикамерализам.

³²⁹ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2001, стр. 89.

³³⁰ Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2009, стр. 89.

деволуциони парламент”.³³¹ Идентичног става је и поменути Богданор, који признаје да без обзира на пређашње аргументе, „не би било лако укинути Шкотски парламент без одобрења шкотских грађана, израженог на референдуму”.³³²

Специфична одлика деволуције је не само давање различитог степена овлашћења различитим историјским покрајинама него и увођење једне особене врсте асиметричности. Наиме, представници неенглеских делова земље имају право партиципације у доношењу одлука које се тичу Енглеске, док са друге стране, енглески посланици немају право гласа у одлукама које се тичу Шкотске и Северне Ирске.³³³ Ово суштински нарушава начело једнакости грађана и умногоне подсећа на правни положај СР Србије у социјалистичкој Југославији, односно на уставноправну инфериорност СР Србије у односу на њене покрајине. Иако историјски региони који се налазе у процесу деволуције, нису њоме добиле своју изворну, законодавну надлежност, постоје јасне институционалне индикације трансформисања Уједињеног Краљевства у сложenu државу. До таквог закључка може се доћи не само из шкотског, него и из северноирског примера. Наиме, Англо-ирским споразумом из 1985. године, као и *Даунинг стрит* декларацијом из 1993. године, гарантује се Северној Ирској право на самоопредељење,³³⁴ тиме што је предвиђено да се њен положај може променити само уз пристанак већине грађана, те да се званични Лондон не би противио отцепљењу Северне Ирске и њеном припајању Републици Ирској, уколико би таква одлука била већински подржана на референдуму.³³⁵ Богданор закључује да је тиме Северна Ирска добила пуно и изричито право на самоопредељење. Што се Шкотске тиче, њено право на самоопредељење изведено је из Закона о Унији из 1707. године. Стога и не чуди што је ова историјска покрајина право на отцепљење добила у договору са централним властима у Лондону, те га за разлику од нпр. Каталоније, потпуно легално спровела.³³⁶ Иако се Уједињено Краљевство процесом деволуције још увек није трансформисало у сложenu државу, оно је „бар покренуло ка федерацији”.³³⁷ Са друге стране, Вестминстерски парламент је донекле постао квази-федерални парламент, тј. он се у процесу деволуције „преобразио у парламент за Енглеску, федерални парламент за Шкотску и Северну Ирску и парламент примарног законодавства за Велс”.³³⁸

Када посматрамо упоредноправно, готово да не постоји унитарна држава која институционално допушта делу своје територије да о својој независности одлучи демократски, на референдуму. И најсвежији примери упућују нас на такав закључак. Навешћемо три примера, један неуспешни и два успешна. Федерална канадска власт дозволила је својој већински франкофоној провинцији Квебеку да двапут крајем прошлог века организује референдуме о самосталности – 1980. и 1995. године.³³⁹ Оба пута грађани Квебека гласали су за останак у Канади. Као контрапримере навешћемо случајеве две

³³¹ Ратко Марковић, „Деволуција у Уједињеном Краљевству“, *Анали Правног факултета*, година LXII, 2/2014, стр. 9-10.

³³² Verbon Bogdanor, *наведено дело*, стр. 113.

³³³ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 11.

³³⁴ Милан Петровић, „Суштина региона с нарочитим освртом на најновије видове регионализације: Шкотске, Велса и Северне Ирске у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске“, *Локална самоуправа*, 15/2007 (прештампано из броја 11/2003), стр. 240.

³³⁵ Може се претпоставити да је Лондон у том тренутку рачунао да тадашња протестантска унионистичка већина никада не би подржала независност, па је у том контексту дао овакав уступак. Но, демографија све више ради у корист проирских римокатолика, те се с правом може рећи да је само питање времена када ће доћи до поновног уједињења две Ирске, нарочито након изласка УК из ЕУ.

³³⁶ Scottish Independence Referendum Act 2013, Acts of the Scottish Parliament, 2014 asp 14, <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>, приступљено: 08. 04. 2020.

³³⁷ Owen Hood Phillips, Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London 2001, стр. 109.

³³⁸ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 26.

³³⁹ C-64.1 Referendum Act, Legis Quebec Official Source, доступно на: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/C-64.1>, приступљено 08.04.2020.

најмлађе државе, чланице УН – Црну Гору и Јужни Судан. Обе ове земље су пре стицања права на организовање референдума о независности постале федералне јединице, па тек онда стекле ово право. Црна Гора је још као део СФРЈ при распаду ове државе организовала референдум о независности 1992. године, којим је потврдила останак у заједничкој држави са другом федералном јединицом – Србијом.³⁴⁰ Међутим, након трансформације СР Југославије у Државну заједницу СЦГ, референдум о независности поновљен је 2006. године, овога пута успешно.³⁴¹ Не постоји упоредноправни пример легалног отцепљења дела територије унитарне државе ван контекста деколонизације. Што се тиче Јужног Судана, ова тренутно најмлађа држава на свету до 2011. године била је специјални регион у оквиру Републике Судан. Након Другог грађанског рата (1983–2005) у овој земљи, зарађене стране коначно 2005. године постижу споразум којим се формира специјални регион Јужни Судан, који добија право на организовање референдума о отцепљењу.³⁴² Ово ће и бити случај, те 2011. године Јужни Судан на референдуму изгласава независност.

Из свега изложеног, јасно је да Уједињено Краљевство још увек има форму једне несвакидашње унитарне државе, те би с тог аспекта требало у наш рад укључити и анализу Дома лордова. Међутим, досадашња пракса деволуције, која је могла још 2014. године да резултира распадом државе, када је Шкотска, једна од британских историјских земаља, замало на референдуму изгласала независност, недвосмислено нам показује даљи правац развоја ове земље. Након двоиподеценијске праксе деволуције, Уједињено Краљевство постало је и формално државноправно вишенационална држава, коју чине четири различите нације, односно која се састоји од четири ентитета. Дефинитивно је процес деволуције само корак ка федерализацији, термину који се „са тешком муком избегава” у Уједињеном Краљевству.³⁴³ Зато је, поред свега написаног, тешко данас Уједињено Краљевство сврстати у унитарне земље. Поред потенцијалне могућности распада ове државе, јасно је да ће ова држава, у најбољу руку, ићи оним путем који је прешла Белгија, тако да се перспектива другог дома може у будућности тражити у његовој трансформацији од аристократског ка федералном моделу. На крају, због свега наведеног, ми нећемо у овом раду обрађивати британски Дом лордова, јер ће нам у фокусу остати само „чисто” унитарне државе.

6. Шпанија – бикамерализам у унитарној или сложеној држави

Када је реч о Краљевини Шпанији, питање државног уређења ове земље је изузетно комплексно. Као прво, данашња држава Шпанија представља једну од најстаријих земаља Западне Европе, која је коначно уједињење извршила још у XV веку, много пре Италије, Немачке или Уједињеног Краљевства. Друго, она је једна од оних земаља које последња два века баштине бикамералну традицију. Из ових разлога неопходно је одредити природу шпанског државног уређења. По овом питању научна јавност изузетно је подељена. Прва група аутора сматра Шпанију унитарном државом. Друга група аутора, која тврди да поред унитарне и федералне, постоји и трећи облик, тзв. регионална држава, стоји на становишту

³⁴⁰ Centar za monitoring, Refendum 1992. godine, Zvanični rezultati referenduma, <https://web.archive.org/web/20090214045300/http://cemi.cg.yu/izbori/referendum1992/zvanicnirez.htm>, приступљено: 08. 04. 2020.

³⁴¹ Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Republika Crna Gora, Referendum o državnom statusu, 21. maj 2006, Posmatračka misija za referendum OSCE/ODIHR-a, konačni izvještaj, <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/montenegro/20099?download=true>, приступљено: 08. 04. 2020.

³⁴² United Nations Mission in Sudan, Comprehensive Peace Agreement, 09. January 2005, <https://unmis.unmissions.org/comprehensive-peace-agreement>, приступљено: 08. 04. 2020.

³⁴³ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 27-28.

по ком је Шпанија класичан пример ове форме државног уређења. На крају, трећа група аутора Шпанију сврстава у федерације.

За потребе ове дисертације, ми ћемо се ограничити на то да докажемо како Шпанија није класична унитарна држава, што методолошки може бити спорно. Наиме, у доказивању неке тврдње ваља поћи од претпоставке која може довести до позитивног закључка. То би конкретно значило да би ваљало изнети тврдњу да је нпр. Шпанија федеративна држава и њу конкретно доказивати. Како у правној теорији још увек није у потпуности рашчишћено са бројем облика држаног уређења, односно није у потпуности одговорено на питање о постојању тзв. регионалне државе, нама је за потребе овог истраживања сасвим довољно да докажемо да Шпанија не улази у ред унитарних земаља, те нећемо детаљније улазити у спор око природе сложености њеног уређења. Конкретно, нас овде не интересује да ли се ради о федерализму, квазифедерализму или некаквом регионализму. Сасвим је довољно рећи да се не ради о класичној унитарној држави, стога ћемо овде само сумарно изложити аргументе све три групе аутора.

У прву групу аутора, који Шпанију виде као унитарну државу спадају, између осталих, и Род Хејг и Мартин Хароп. Њихове тврдње иду толико далеко да ову земљу описују као унитарну државу у којој је спроведена деволуција као најрадикалнија форма поделе власти.³⁴⁴ Другој групи припадају они аутори који стоје на становишту да, поред унитарне и федералне, постоји и регионална држава као *tertium genus*, попут једне врсте међуоблика државног уређења.³⁴⁵ У овој групи издвајају се две подгрупе. Једна је става да је у Шпанији примењен својеврстан хибридни модел који ову земљу сврстава у сложене облике државног уређења. Овде спадају, између осталих, Естебан Ернандес Дијас, Фернандо Флорес Хименес и Игнасио Ернандес. Естебан Ернандес Дијас истиче да је током процеса демократске транзиције у Шпанији (1975–1978), када је изнесено прегршт предлога територијалне децентрализације, победу однела она опција која је за узор имала италијански модел децентрализације. Стога, Краљевину Шпанија означава као државу аутономија,³⁴⁶ што је само други назив за тзв. регионалну државу, када је реч о присталицама овакве трипартитне класификације. Игнасио Ернандес потврђује претходну тезу, али овакво стање сматра правно и политички неодрживим, те заступа став да ће предстојеће уставне реформе довести до пуне федерализације Шпаније, пре свега у жељи за спречавањем сецесионизма у појединим регионима.³⁴⁷

Фернандо Флорес Хименес подвлачи такође да је овде реч о држави аутономија, али сматра да се ради о ексклузивном шпанском моделу, који у пракси не постоји нигде другде, те представља аутентични шпански одговор на проблем државног уређења. Он више нагиње тези да је држава аутономија прелазна форма између тзв. регионалне и федералне државе.³⁴⁸ Поред њега, још неколико аутора сматра да се ради о сложеном облику уређења, који нагиње федералистичкој концепцији. Већ неколико година након доношења новог Устава, група експерата Социјалистичке радничке партије Шпаније сачинила је предлог уставне реформе која би земљу водила ка суштинској федерализацији.³⁴⁹ Они су означавали Шпанију као

³⁴⁴ Rod Hague, Martin Harrop, *Uparedna vladavina i politika: uvod*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014, стр. 376.

³⁴⁵ Bojana Perović, „Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXII, Br. 3, 2010, стр. 490.

³⁴⁶ Esteban Hernández Díaz, *Federalismo en España: Entre el anhelo histórico y el problema territorial actual*, Tesis de Grado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 2016, стр. 13.

³⁴⁷ Ignacio Hernández Hernández, *El Estado Federal: Solución al fracaso del Estado Autonómico*, Facultad de Derecho, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2014, стр. 4.

³⁴⁸ Fernando Florez Giménez, “La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004, стр. 429.

³⁴⁹ Овој групи припадали су, између осталих, и Грегорио Камара Виљар (*Gregorio Cámara Villar*) – координатор групе и професор уставног права са Универзитета у Гранади, Кармен Калво Појато (*Carmen Calvo Poyato*) –

државу аутономија, али која се у неким сегментима може сматрати федерацијом. Марија Хосе Аскунага Галан такође класификује Шпанију као државу аутономија, истичући да се она кроз своју историју трансформисала од унитарне ка федералној држави.³⁵⁰ Алфонсо Кордоба Бавиера савремену Шпанију оцењује као сложену државу (*Estado compuesto*), с обзиром на то да је она начелно децентрализована држава са територијалним аутономијама, али са политичким нивоом децентрализације који је раван федералним државама.³⁵¹

Другу подгрупу чине они аутори који заступају тезу да је Шпанија, поред Италије, класичан пример регионалне државе. Архимиро Рохо Салгадо назива Шпанију државом аутономија, али се из његове компаративне анализе са другим земљама, чију територијалну организацију власти сматра производом регионализације (Италија, Белгија, Уједињено Краљевство), може недвосмислено закључити да истиче како су држава аутономија и регионална држава синоними.³⁵² Густаво сматра да је у Шпанији успостављен систем регионалне аутономије, с обзиром на то да њени региони имају могућност доношења сопствених закона и уживају одређене надлежности.³⁵³ Максимилијан Стрмиска, описујући утицај регионализације на спектар политичких партија, Шпанију описује као пример регионализоване државе.³⁵⁴ И један број српских аутора стоји на истом становишту. Овде ћемо навести Јована Комшића, који констатује да су се шпански уставотворци определили за овакав модел уређења како би избегли слабости унитарног и федералног концепта.³⁵⁵ Бојана Перовић наглашава да је Шпанија регионална држава, која представља посебно децентрализовану државу са територијалним аутономијама као кључним обележјем.³⁵⁶ Вучина Васовић истиче да се ради о хетерогеној заједници која би могла бити федерација, али се ипак није конституисала као таква, већ као регионална држава.³⁵⁷ Рајко Петровић је такође става да је Шпанија регионална држава и назива овај модел регионалне државе историјско-политичким.³⁵⁸ О теоријском утемељењу, уставноправном карактеру и политичким донетима тзв. регионалне државе било је више речи у поглављу у којем смо се бавили класификацијом форми државног уређења.

И коначно, трећој групи припада део аутора који Шпанију карактеришу као федералну или квазифедералну државу. Елисео Аха става је да је Шпанија, у најмању руку, криптофедерална, односно полуфедерална држава (*estado semifederal*), с обзиром на то да њене аутономне заједнице имају политичку моћ равну оној коју имају државе чланице у оквиру класичне федерације, али уз назнаку да се не ради о истом правном статусу.³⁵⁹ Међутим, Аха ипак формално означава Шпанију као *државу аутономија*, јасно напомињући

професорка уставног права са Универзитета у Кордоби, Мануел Караско Дуран (*Manuel Carrasco Durán*) – професор уставног права са Универзитета у Севиљи, као и други еминентни шпански конституционалисти.

³⁵⁰ María José Azcúnaga Galán, *¿Del Estado integral al Estado federal?: una solución política al problema de España como nación*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho: Departamento de Derecho Constitucional, 1997, стр. 1-6.

³⁵¹ Alfonso Córdoba Baviera, “El sistema político constitucional español: una mirada general después de treinta y siete años de vida”, *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*, Núm. 3, 2014, стр. 65-66.

³⁵² Argimiro Rojo Salgado, “La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Núm. 127, enero-marzo 2005, стр. 233-234.

³⁵³ Gustavo Penagos, “Modelo autonómico del estado regional, provincial, distrital, territorial indígena en derecho comparado”, *Vniversitas*, Núm. 108, diciembre de 2004, стр. 772.

³⁵⁴ Maximilián Strmiska, “Regionalization, Regional Parties and Party Systems in Spain and in Italy (Some Remarks)”, *Sbornik prací Filozofické fakulty brněnské university*, 1997, vol. 46, iss. T1, стр. 57.

³⁵⁵ Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad, 2007, стр. 18.

³⁵⁶ Bojana Perović, *наведено дело*, стр. 489.

³⁵⁷ Vučina Vasović, *Savremene demokratije. Tom I*, JP Službeni glasnik, Beograd 2006, стр. 88.

³⁵⁸ Рајко Петровић, *Улога историјско-политичког модела регионализације Шпаније у сузбијању сецесионизма у Каталонији и Баскији, докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд 2021. стр. 69.

³⁵⁹ Eliseo Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, стр. 16.

да она има неке од елемената федералне државе – попут уставне гаранције аутономија и њихових статута, аутономије судске власти, подељених надлежности између државе и аутономних заједница, начина финансирања аутономних заједница, решавања спорова између државе и аутономних заједница пред Уставним судом итд.³⁶⁰ Са друге стране, Хавијер Рујперес Аламиљо Шпанију сврстава у класичне федерације, јер њен Устав из 1978. године штити принцип аутономије њених саставних делова, те постоји јасна подела надлежности између њих и државе.³⁶¹ Бланко Валдес изнео је став да аутономне заједнице у Шпанији уживају статус који суштински наличи статусу федералних јединица, али да уставотворци нису у тренутку доношења Устава 1978. године могли прогласити Шпанију федералном државом с обзиром на тадашње политичке прилике након пада франкистичког режима.³⁶² Хоаким Риус и Маријано Мартин Саморано, анализирајући, пре свега, културне политике у савременој Шпанији, сматрају да је она скоро па федерална држава (*estado casi federal*). Шпанским регионалним властима је дат толико висок ниво аутономије да оне, према мишљењу двојице аутора, могу да креирају и спроведу своје политичке приоритете на свим нивоима. Они се слажу са оценом других аутора да је федерализација Шпаније најочљивија у областима социјалне и културне политике.³⁶³ Роналд Вотс је става да је „Шпанија федерација по свему осим по имену, са 17 аутономних заједница које поседују уставна овлашћења што омогућавају значајан степен самоуправе”,³⁶⁴ док је Данијеле Конверси мишљења да је овде реч о релативно централизованом федерацији.³⁶⁵ Од домаћих аутора, Марко Станковић такође заступа тезу о Шпанији као федералној држави.³⁶⁶

Без обзира на подељена мишљења о карактеру шпанског државног уређења, једно је сигурно – тешко да се може говорити о класичној унитарној држави. Чак и они који не стоје на становишту да се ради о криптофедерацији, односно семифедерацији, признају да се ова земља у уставноправном смислу креће ка отвореној федерализацији. Зато и не чуди што један број аутора сматра да се шпанска држава креће ка федералном уређењу које представља један од најподеснијих оквира решавања нагомиланих етнотериторијалних, историјско-политичких и социјално-економских проблема.³⁶⁷ Имајући у виду да сам Устав из 1978. године дефинише Шпанију као нацију која се састоји од националности и региона,³⁶⁸ оваква формулација имплицира постојање више конститутивних елемената сложене државе. Наиме, у европској теоријско-правној традицији, под појмом нације подразумева се тоталитет свих грађана једне државе. Стога оваква уставна формулација, којом се признаје национална (а не етничка) посебност Каталонаца, Баска, Гаљегоса и других група које истовремено имају сопствене регионе са надлежностима еквивалентним појединим федералним јединицама у другим земљама, имплицира да ни по важећем Уставу Шпанија није унитарна, већ сложена држава. Из свега наведеног, ми стајемо на становиште о Шпанији као сложеној држави, те њену бикамералну праксу нећемо обрађивати у овом раду.

³⁶⁰ Eliseo Aja, *El Estado Autonomico: Federalismo y Hechos Diferenciales*, наведено дело, стр. 95-147.

³⁶¹ Javier Ruipérez Alamillo, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 81, 1993, стр. 92-98.

³⁶² Javier García Romero, *El Estado Autonomico Como Estado Federal - ¿Es España un Estado Federal?*, Treball fi de grau, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.

³⁶³ Joaquim Rius, Mariano Martín Zamorano, “¿Es España un Estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, Núm.19, abril 2014, стр. 275.

³⁶⁴ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston 1996, стр. 28.

³⁶⁵ Daniele Conversi, “The Spanish Federalist Tradition and the 1978 Constitution”, *Telos*, 112/1998, стр. 135.

³⁶⁶ Марко Станковић, „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2012, стр. 234-235.

³⁶⁷ Luis Moreno, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2008, стр. 67-74.

³⁶⁸ Art. 2, Spanish Constitution, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de informacion diplomatica, Madrid, 1979.

7. Бикамерализам у унитарним државама

7.1. Распрострањеност бикамералног концепта

Како смо у претходном поглављу показали, неспорно унитарне европске државе са бикамералном структуром парламента, чији ће други домови овде бити анализирани јесу: Француска, Италија, Пољска, Чешка Република, Холандија, Република Ирска, Словенија, Румунија и Белорусија. Пре конкретне студије случаја, неопходно рећи понешто и о бикамерализму у унитарним системима уопште. Према подацима Интерпарламентарне уније, већина европских земаља је изабрала једнодомни модел. Међутим, ни број оних који имају сложену структуру највишег законодавног тела није занемарљив. У Европи тренутно национални парламенти тридесет једне државе су једнодомни, док се бикамерални модел примењује у седамнаест земаља. Једнодомност је стога одлика отприлике две трећине парламената (64,6%), док се за дводомну структуру одлучила готово трећина (35,4%), што ни у статистичком погледу није занемарљиво.³⁶⁹

Када се посматра заступљеност бикамералног концепта, могу се запазити одређене „законитости”. Прво, овај модел се много чешће среће у државама које би се и по географском и по демографском критеријуму могле сматрати великим. Тридесет од четрдесет најмногљуднијих земаља на свету има дводомну структуру парламента, тако да око четири милијарде људи живи у бикамералним системима. Упркос чињеници да је најмногљуднија држава на свету, Народна Република Кина усвојила је монокамерални концепт. Међу дванаест најмногљуднијих земаља у Европи, десет има дводомни парламент.³⁷⁰ Остале четири државе у којима се парламент састоји из два дома сврставају се међу првих двадесет. Аналогно томе, закључујемо да су међу мање насељеним европским земљама само три државе прихватиле бикамерализам: Република Ирска (двадесет осма), Босна и Херцеговина (тридесета) и Словенија (тридесет седма). Друго, чини се да географско пространство такође утиче на избор структуре највишег легислативног органа. С тим у вези, девет од првих тринаест земаља у Европи по површини имају дводомни парламент. Изузетке представљају Украјина (друга),³⁷¹ те скандинавске земље: Шведска (пета), Норвешка (шеста) и Финска (осма). Стога територијално пространство, односно величина једне државе такође има великог утицаја на одабир бикамералног концепта. Изузетак који потврђује ово „правило” је Народна Република Кина, која једина међу десет највећих држава света није изабрала сложену структуру парламента.³⁷² С друге стране, има аргумената који ублажавају овакав став. Наиме, бројне мање ваневропске државе такође практикују дводомни концепт. Довољно је споменути поједине централноамеричке и карипске земље, попут Антигве и Барбуде, Бахама, Барбадоса, Белизеа, Гренаде, Хаитија, Тринидада и Тобага, Доминиканске Републике и Свете Луције, али и поједине државе Океаније, попут Палауа и Фиџија, те понеких афричких и азијских Лесотоа, Руанде, Бахреина и Јордана.³⁷³

³⁶⁹ Види више: PARLINE database on national parliaments, доступно на: <http://archive.ipu.org/parline/parlinesearch.asp>, приступљено 20.04.2021.

³⁷⁰ Само су Турска (трећа земља по броју становника) и Украјина (осма) усвојиле монокамерални модел.

³⁷¹ Мада, након отцепљења Аутономне Републике Крим, те формирања Доњецке Народне Републике и Луганске Народне Републике, све се чешће могу чути предлози да и ова европска држава добије дводомну структуру парламента. Види више: Vasyl Tatsiy, *наведено дело*, стр. 101-122.

³⁷² Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, 2/2018, стр. 8.

³⁷³ Petar Vačić, *наведено дело*, стр. 100.

На одабир монакамералног, односно бикамералног модела, утицај је имало и историјско искуство. Случајеви британског горњег дома или пољског Сената најбоље сведоче о томе. И док први сведочи о контитунитету, други је најбољи показатељ отпорности бикамералне традиције, која се обнављала кад год би се Пољска држава ослобађала стране окупације. Интересантна је чињеница да већина романских медитеранских католичких земаља упражњава дводомни концепт, док већина земаља чланица бившег Источног блока упражњава једнодомни модел. Прва ситуација би се могла оправдати јаким утицајем Римокатоличке цркве и њеног социјалног учења, док би се монокамерални избор источноевропских држава могао објаснити вишедеценијском комунистичком праксом која се и на теоријском и на практичном плану борила против другог дома. Он је сматран претњом народном суверенитету, односно уточиштем конзервативне реакције, те стога противником марксистичке теорије. Након пада социјалистичких режима, транзиција ка либералној демократији није у свакој земљи довела до обнове другог дома. Чини се да су, поред Руске Федерације, за дводомну структуру скупштине оптирале углавном оне земље са јаком бикамералном традицијом, попут Чешке Републике, Румуније или Пољске, иако је обнова другог дома у том тренутку деловала неочекивано.³⁷⁴ Поред тога, на дводомни модел прешле су и Белорусија, али и бивше југословенске републике: Словенија, Босна и Херцеговина и Хрватска, која је ипак након једанаест година укинула други дом.³⁷⁵ Свих четрнаест преосталих постсоцијалистичких земаља су се определиле за једнодомност. Стога се може прихватити оцена појединих аутора да је оптирање за једнодомни или дводомни парламент, између осталог, и последица зависности од историјског пута.³⁷⁶

Када говоримо о улози другог дома у унитарним државама, ситуација је овде много сложенија него у случају федералних, где овај дом репрезентује федералне јединице. Сам састав и структура другог дома у овим државама су много сложенији и специфичнији него што је то случај у федералним земљама. Иако свака унитарна држава која има дводомну структуру парламента има неке своје особене специфичности, ипак се могу запазити и бројне заједничке карактеристике. Оне се, пре свега, огледају у начину избора посланика за овај дом. Приликом избора посланика примењују се различита решења, стога се у неким системима при конституисању „територијалног дома” примењује искључиво систем избора, док се понегде он комбинује са системом именовања. Тако у неким случајевима, део посланика бирају непосредно грађани, део се именује, док неки постају посланици по положају. Што се тиче пасивног бирачког права, оно се углавном стиче под строжим условима него када се врши избор за посланике општепредставничког дома. Ово се нарочито манифестује приликом регулисања доњег старосног прага за стицање пасивног бирачког права. У различитим европским земљама, ова старосна граница постављена је у различитом распону. Нпр. у Пољској је она најниже постављена. Тамо је за стицање права за кандидовање довољно напунити 30 година. У Румунији је нешто виша – 33 године, док у Француској она износи 35 година. Чешка и Италија су по овом питању рестриктивније. У њима старосни праг за стицање пасивног бирачког права износи 40 година. Што се тиче броја посланика другог дома, он је по правилу мањи од броја посланика општепредставничког дома. Дужина трајања мандата посланика овог дома у неким државама се поклапа са дужином мандата посланика доњег дома, док у појединим земљама он траје дуже. Примера ради, у Словенији посланици Државног савета бирају се на пет година, док се у Чешкој сенатори бирају на шест година, с тим што се мандат ових посланика не обнавља у целини него се врши парцијално обнављање чланства на одређени временски период. Према

³⁷⁴ Mirosław Granat, "The Senate in Poland", in: Luther Jörg, Passaglia Paolo and Tarchi Rolando (eds), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milan 2006, стр. 965.

³⁷⁵ О хрватском Жупанијском дому видети више: Арсен Бачић, *Уставно право Републике Хрватске*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, Сплит 2006, стр. 240-241.

³⁷⁶ Hathaway Oona A., 'Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System', *Iowa Law Review*, LXXXVI(1), 2001, стр. 103-104.

мишљењу Маријане Пајванчић, из ових разлога други дом „у већини земаља задржава, у већој или мањој мери, својства аристократског представништва”.³⁷⁷ Једно од озбиљнијих теоријских питања представља и оно које се односи на природу посланичког мандата. Наиме, много је комплексније дати одговор на питање кога у унитарним државама представљају посланици другог дома. Неретко се врши комбиновање више различитих критеријума репрезентовања приликом образовања ових тела. Следствено томе, избор поменутих критеријума одражава се на састав другог дома, што донекле може пружити одговор на претходно постављено питање.³⁷⁸

7.2. Разлози за одабир дводомног концепта

Одабир конкретног модела, како смо видели, зависи од мноштва фактора, но оправдање за примену бикамералног концепта у унитарним данашњим системима може бити различито постављено. Тако аутори на различите начине оправдавају овај модел. Примера ради, Мани и Цебелис истичу предности другог дома када је реч о заступању појединих интереса, али и у погледу побољшања процеса одлучивања.³⁷⁹ Са друге стране, поједини сматрају да други дом стоји као један од најважнијих институционалних гараната заштите права и слобода појединаца,³⁸⁰ док други предност бикамералног над монокамералним парламентом виде у погледу јачања „репрезентације” и „рефлексије”.³⁸¹ Остали разлози који мотивишу унитарне државе да прихвате, односно задрже бикамерализам, могу се сврстати у неколико група. Прва група разлога тиче се аргумената који би се некада могли назвати „аристократским”, а данас би због анахроности овог термина било тешко једнообразно их именовати. Иако је аристократски други дом, са изузетком Дома лордова, нестао у готово свим демократским земљама, у неким се још могу препознати поједини трагови идеје аристократског вида политичког бикамерализма. У оваквим другим домовима углавном се могу наћи и они репрезенти који представљају другачију врсту „аристократије”, односно присуство овакве модерне „аристократије” обезбеђује се кроз нарочите механизме оличене, пре свега, у старосном или нешто раније, образовном цензусу. На тај начин се настоји обезбедити додатна доза „мудрости” у оквиру легислативе. Италијански Сенат је добар пример, пошто је минимална старост за избор сенатора четрдесет година, док за чланове општередставничког дома она износи двадесет пет година. Сходно томе, будући да су

³⁷⁷ Иако је горњи дом аристократског типа данас готово ствар прошлости, он се једино задржао у Енглеској, с тим да је у последњих неколико деценија након низа реформи много изгубио на свом некадашњем значају. Па ипак, и у бројним европским унитарним државама са бикамералном структуром парламента, могу се запазити одређени фрагменти некадашњег аристократског другог дома. Елементи некадашњег аристократског представништва који су се до данас задржали у поменутих другим домовима јесу и строжи услови за стицање пасивног бирачког права за избор посланика у други дом у односу на услове који су потребни за избор у општепредставнички дом, што је ситуација у Италији, Француској, Румунији, Чешкој и Пољској. „Затим, дужи мандат посланика овог дома у односу на мандат посланика дома грађана (Словенија, Чешка), задобијање мандата по положају (Италија), већи број грађана на који се бира посланик другог дома у односу на број грађана на који се бира посланик у дому грађана (Румунија), именовање дела посланика овог дома који се бира од стране егzekутиве - шефа државе (Италија, Ирска) и др“. Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2008, стр. 38-41.

³⁷⁸ Исто, стр. 39.

³⁷⁹ Jeannette Money, George Tsebelis, *наведено дело*, стр. 25-43.

³⁸⁰ Mariana Llanos, Detlef Nolte, "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. IX, 3/2003, стр. 54-86.

³⁸¹ Philip Norton, "Adding Value? The Role of Second Chambers", *Asia Pacific Law Review*, Vol. XV, 1/2007, стр. 3-18.

„зрели”, сенатори би требало да буду довољно мудри да се избегну било какве „младачке грешке”.³⁸²

Друга група разлога ослања се, пре свега, на аргумент спречавања једне од најпроблематичнијих појава у свакој демократији – тираније већине.³⁸³ Иако само постојање другог дома у одређеној мери гарантује постојање какве-такве противтеже владајућој већини, јер повећава шансе за изражавање различитих политичких ставова, у појединим случајевима јасно је профилисана оваква улога другог дома. Примера ради, у земљама у којима се одређени број сенатора поставља од стране једне владајуће структуре на дужи временски период, наредна гарнитура мора рачунати са опозиционим другим домом као што је то случај у унитарној Ирској, односно федералној Канади. Са друге стране, земље које попут Француске бирају сенаторе по територијалном кључу, што фаворизује рурална и слабије насељена подручја, углавном добијају други дом који се разликује од општепредставничког дома изабраног махом од стране урбаних и (пре)насељених конурбација. Веома дуго је у наведеној Француској Сенат представљао упориште конзервативнијег дела друштва оличеног у руралним изборним јединицама, те је уједно био и опозиција свакој левичарској владајућој гарнитурџи у доњем дому.³⁸⁴

Питање заштите мањине од тираније већине представља једно од највећих изазова савремене представничке демократије, и то не само у вишенационалним или уопште хетерогеним унитарним државама, него и у оним са прилично хомогеном структуром становништва. Без обзира на то да ли се ради о једној хомогеној Словенији или не тако етнички компактној Румунији, проблем мајоризације појединих група у друштва може бити окидач различитих расцепа у друштву.³⁸⁵ Због тога се у теорији појавило више предложених институционалних механизма који би могли да отклоне овај проблем. Најпознатији је скуп механизма којима се отклањају недостаци тзв. већинског модела демократије, а које је Лајпхарт дефинисао као модел консоцијативне демократије. Он, поред поделе извршне власти у ширим коалиционим кабинетима, мултипартијског система и равнотеже између легислативе и егзекутиве, подразумева и озбиљну децентрализацију или федерализацију државе, пропорционални изборни систем, али и снажан бикамерализам оличен у чистом дводомном систему.³⁸⁶ Поред тога, последњих година појавило се и још других предлога, а неки су, чини се, кандидовани као директни конкуренти бикамерализму. Тако поједини аутори предлажу давање квалификованој мањини права вета, које би, аналогно сличном праву другог дома, било суспензивно. С тим у вези, овакво право би се могло манифестовати и апелом на бирачко тело, па се у литератури јавља и термин *minority-veto referendum*, што би се код нас могло превести као референдум проистекао из права вета квалификоване мањине. У том контексту, овакав појам се појавио прво у Шкотској, где се у склопу полемика о независности расправљало и о будућем шкотском уставу. Како је понајвише предлога оптирало за класичан једнодомни парламент који би фаворизовао најјачу партију, МекКормик је предложио механизам суспензивног вета квалификоване мањине³⁸⁷, што би резултирало организовањем референдума. Наиме, ово би омогућило парламентарној мањини да ветом одложи примену усвојеног текста закона у области нефинансијског законодавства, као и у другим питањима која могу бити предмет референдума. Конкретно, двоветинска

³⁸² Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018, стр. 8.

³⁸³ William H. Riker, "The Merits of Bicameralism", *International Review of Law and Economics*, 12/1992, стр. 168.

³⁸⁴ Di Manno Thierry, "The Sénat of the French Republic", in Luther Jörg, Passaglia Paolo and Tarchi Rolando (eds), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milan 2006, стр. 251-252.

³⁸⁵ Alexander S. Perepechko, Vladimir A. Kolossov, Craig ZumBrunnen, Remeasuring and rethinking social cleavages in Russia: Continuity and changes in electoral geography 1917-1995, *Political Geography* 26/2007, 179-208, стр. 181-182.

³⁸⁶ Arend Lajphart, *наведено дело*, стр. 33.

³⁸⁷ У конкретном случају ова квалификована мањина била би двоветинска, тојест износила би 40% свих чланова Парламента.

већина би могла усвојити резолуцију о одлагању ступања на снагу закона и тиме га одложити до осамнаест месеци. Међутим, ово одлагање би могло бити поништено референдумом, који би могао бити расписан по нахођењу парламента. МекКормик је тврдио да ће овај механизам служити за промовисање консензуса, ограничавање моћи парламентарне већине, те на тај начин испунити сврху коју у том контексту има други дом у појединим земљама.³⁸⁸

Предложени институт касније је оцењиван као претежно „конкурентски”³⁸⁹ или „ограничавајући” механизам,³⁹⁰ који има само делимичан и донекле случајан консензуални ефекат.³⁹¹ У дубоко подељеном друштву, где је снажан други дом углавном намењен заштити мањине од натпредстављене већине, вето квалификоване мањине би био неадекватна замена за дводомни модел. Са друге стране, у релативно хомогеним друштвима, где бикамерализам умногоме успорава законодавну процедуру, ефекат заштите мањина би на овај начин био истоветан ономе који се постиже постојањем другог дома, те би овај механизам могао представљати погодну замену за бикамерални модел. У случају малих, централизованијих и релативно хомогених држава, референдум произишао из оваквог мањинског вета би се чак могао сматрати и супериорнијим инструментом заштите од другог дома, пре свега због своје једноставности. И поред тога, овакав механизам није погодан за испуњавање читавог низа функција које традиционално обавља други дом, пре свега по питању промовисања шире партиципације, затим професионалног доприноса квалитетнијем законодавству. Стога наведени механизам представља повремено, донекле и ванредно средство заштите мањина, које не би допринело континуираном преиспитивању законских предлога, као ни унапређењу делиберативне функције парламента. Зато је тешко окарактерисати га као адекватну замену бикамерализму. У том смислу, оне државе са сложеном структуром скупштине морале би озбиљно да размотре замену другог дома наведеним институтом, имајући у виду читав низ функција које обавља други дом.³⁹²

С друге стране, савремене дебате о структури парламента указују на чињеницу да други дом, као што спречава тиранију већине, онемогућава готово подједнако и супротну тенденцију – „тиранију мањине”. У бикамералним системима захтева се знатно шира подршка конкретним законским предлозима него што је то случај у системима са једнодомним парламентом, „где је у неким ситуацијама довољно поседовати четвртину посланичких мандата да би се контролисало гласање у парламенту (то јест половину од половине неопходне за кворум као предуслов легитимности гласања)”.³⁹³ Други дом спречава и „тиранију појединца”, односно злоупотребу већине од стране политичких лидера, који се неретко користе претходно описаном методом задобијања просте већине, пре свега тако што се много теже оваква већина стиче у два неголи у једном дому, имајући у виду да у другом дому седе представници различитих структура, слојева и територијалних ентитета који су свој мандат стекли на основу различитих критеријума. У том контексту се други дом перципира као препрека тенденцијама којих се прибојавао Џејмс Медисон, указујући на слабости општег једнодомног представништва пред заводничким моћима фракционашких лидера са њиховим неумереним и погубним захтевима.³⁹⁴ Савремена теоријска разматрања

³⁸⁸ MacCormick, N., "An Idea for a Scottish Constitution" in W. Finnie, C.M.G. Himsforth and N. Walker (eds.), *Edinburgh Essays in Public Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh 1991, стр. 166.

³⁸⁹ Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford 1997.

³⁹⁰ Kaare Strøm, Torbjörn Bergman and Wolfgang C. Müller (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2003.

³⁹¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999.

³⁹² Elliot Bulmer, "Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?", *Politics*, Vol 31, 3/2011, стр. 119.

³⁹³ Александар Саша Гајић, Душан Илић, „Контраверзе савременог бикамерализма“, Култура полиса, Вол. 16, 39/2019, стр. 39.

³⁹⁴ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist: Or, the New Constitution*, Dent, London 1961, стр. 379.

указују на све значајнију улогу другог дома у амортизовању моћи тзв. „стваралаца агенде”, односно оних друштвених чинилаца који намећу теме и тако онемогућавају разматрање њихових алтернатива. „Други дом омогућава да се свака агенда стављена пред скупштинска тела сагледа и из других углова и регулише на различите начине од оних којима је задовољна само проста и често недовољно стручно упућена већина у доњем дому. У бикамералном уређењу, приступ 'стваралаца агенде' мора да опстане у окружењу другог дома које му по правилу противставља контра-аргументе и алтернативе. Успешно усвајање законских предлога 'стваралаца агенде' захтева нужно постизање компромисног договора са представницима унутар другог дома”.³⁹⁵

Трећу групу аргумената чине они који иду за захтевом даље, односно продубљене рефлексije. У том контексту, други дом у овим земљама конституише се са истим степеном легитимитета, те готово подједнаким овлашћењима. Начин избора оба дома готово је истоветан. Степен рефлексije може бити различит, али је важно да у овим системима други дом заправо представља копију првог дома. У зависности од степена надлежности, други дом може имати искључиво право суспензивног вета, али има случајева где су оба дома потпуно равноправна, као у италијанској бикамералној пракси. У том контексту, односи између домова умногоме се разликују од случаја до случаја. Док је равноправна дводомност одлика бикамералних парламената федералних држава, унитарне државе које имају овакву структуру парламента углавном практикују неегалитарни вид дводомности. Овај вид бикамерализма одликује другачији статус, али и неједнак положај првог и другог дома. Ове разлике у њиховом статусу манифестују се на више начина: у начину избора посланика, условима за њихов избор, надлежностима, дужини мандата посланика, учешћу домова у одлучивању, распуштању домова итд.

Када говоримо о начину избора представника у ова два дома, треба рећи да се посланици првог, општепредставничког дома, готово по правилу бирају непосредно. Што се тиче чланова другог дома, они се бирају или непосредно или посредно именовањем или комбинацијом посредног и непосредног избора, а покаткад постају посланици и по положају. Непосредни избори за други дом нешто су чешћи у председничким системима.³⁹⁶ Такође, и сами услови за стицање пасивног бирачког права за избор посланика горњег односно другог дома обично су строжи него кад је реч о првом, тј. доњем дому. У појединим случајевима, други дом има само саветодавну улогу, тј. нема компетенције за самостално одлучивање. Што се дужине трајања мандата тиче, она не прати обавезно дужину трајања мандата посланика општепредставничког дома. Штавише, чест је случај да мандат посланика другог дома траје дуже од мандата чланова првог дома, што је ситуација у Словенији и Чешкој. У појединим земљама, попут Холандије, половици посланика горњег дома се периодично обнавља мандат.³⁹⁷

Четврта група разлога може се једним именом означити корпоративистичком. Ови разлози се нарочито манифестују у системима који комбинују елементе демократског са елементима социјално-економског бикамерализма. Стога други дом у овим државама представља и тело социјално-економског, тј. професионалног карактера, односно ради се о земљама које, између осталог, упражњавају и социјално-економски вид бикамерализма. Овде је заправо реч о томе да овај дом или део посланика репрезентује бирачко тело по другачијем критеријуму. Ради се о социјално-економском критеријуму, који целокупно бирачко тело дели у социјалне и професионалне групације. Како је већ било речи у поглављу посвећеном овом виду дводомности, корпоративистички разлози за увођење другог дома имају своје дубље корене још у епохи тзв. *Ancien Régime*, а нешто модернију варијанту некадашњих

³⁹⁵ Александар Саша Гајић, Душан Илић, *наведено дело*, стр. 39.

³⁹⁶ Meg Russell, "Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey", *The Political Quarterly*, Vol. 83, 1/2012, стр. 127.

³⁹⁷ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 86-87.

сталешких скупштина оправдала је својом политиком и Римокатоличка црква, нарочито између два светска рата. Тренутно једине две европске државе које делимично упражњавају овакав модел дводомности јесу Република Ирска и Словенија. Разлози који оправдавају постојање оваквог мешовитог, демократско-професионалног другог дома, огледају се, пре свега, у подизању квалитета законодавства, али и репрезентацији различитих социјално-економских, односно професионалних слојева друштва. Ово је готово једновековна пракса у Републици Ирској,³⁹⁸ док је сличан модел усвојила и Словенија након осамостаљивања од СФР Југославије. Тако ирски Устав прецизира да ће 49 од 60 сенатора бити изабрано од стране два најзначајнија национална универзитета, као и од стране пет панела који представљају културу, просвету и уметност, затим пољопривреду, шумарство и рибарство; даље – раднике по синдикатима, индустрију, трговину и банкарство, те државне службенике, односно јавну администрацију.³⁹⁹ На сличан начин и словеначки Устав прописује да је Државни савет заступник носилаца социјалних, привредних, струковних и локалних интереса. Од четрдесет чланова, у његов састав, поред представника локалних интереса, улазе и четири представника послодаваца, четири представника потрошача, четири представника пољопривредника, занатлија и самосталних професија и шест представника ванпривредних делатности.⁴⁰⁰

И коначно, пету групу разлога који опредељују поједине земље да оптирају за дводомну скупштину можемо оквалификовати као територијалну. Иако су ови разлози много чешћи у сложеним, односно федеративним државама, аргументи територијалне репрезентације нису уопште занемарљиви ни у државама које су данас унитарне. Због тога поједини аутори, по аналогiji са федералним бикамерализмом, репрезентовање територијалних јединица, општина или покрајина називају и територијалним бикамерализмом.⁴⁰¹ Иначе, на овакву појаву умногоме су утицали феномени децентрализације, регионализације и деволуције. Потреба партиципације различитих територијалних ентитета у другом дому парламента унитарне државе представља један од показатеља децентрализације. Наиме, многе јединствене државе су у жељи за дубљом децентрализацијом преузеле поједине механизме својствене федерацијама, попут партиципације региона у највишем законодавном телу, тиме не мењајући карактер државног уређења. Понегде, као у Холандији, ови ентитети добијају своју пуну афирмацију у другом дому националног парламента, а понегде они служе само као изборна база за конституисање другог дома. Ово понајвише зависи од начина избора сенатора, али и од самог дефинисања конкретних региона. У неким, географски малим државама, територијални принцип манифестује се кроз партиципацију локалних самоуправа, као што је случај у Словенији.

Када говоримо о представљању субнационалних територијалних јединица у највишем представничком телу, ваља учинити осврт и на међународноправне оквире, оличене у повељама и конвенцијама, које дотичу ову проблематику. Једна од најважнијих на европском континенту јесте Европска повеља о локалној самоуправи, која, између осталог, утврђује и принцип партиципације региона у одлукама централних власти које се нарочито тичу обима регионалне самоуправе. Конкретно, предвиђа се учешће региона у доношењу одлука којима се мењају не само обим надлежности и целокупне регионалне самоуправе него и други интереси региона.⁴⁰² Што се тиче саме партиципације региона у доношењу одлука на националном нивоу, она се манифестује на различите начине. Поред учествовања у раду

³⁹⁸ Tom Garvin, *The Irish Senate*, Institute of Public Administration, Dublin 1969, стр. 14-23.

³⁹⁹ Art. 18, paragraph 1, 4, 6, 7, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁴⁰⁰ Čl. 96, Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁴⁰¹ Драган М. Стојановић, *Уставно право, књига II*, Свен. Ниш 2003. стр. 231.

⁴⁰² Art. 9, European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985.

административних органа, консултовања регионалних тела од стране централних, сарадње националних и регионалних органа, свакако најважнија за наше истраживање јесте партиципација региона у законодавним телима централних власти. Ове принципе детаљније утврђује Декларација Скупштине европских региона из Базела (1996). У њој је, између осталог, наведено да ће региони имати „одговарајућу улогу у законодавном телу државе”, те се у наставку налаже државама потписницама да „у оквиру својих надлежности обезбеде координацију учешћа регионалних институција у државним процесима одлучивања, у случајевима када се те одлуке односе на надлежности региона”.⁴⁰³

У многим државама чланицама Европске уније принцип репрезентације територијалних ентитета заступљен је у централним законодавним органима. Овај принцип поједини уставни експлицитно и штите, што је случај у Француској, Шпанији, Италији, Португалу или Белгији. Институционални облици територијалног представљања у централном парламенту могу бити разноврсни. Прво, то може бити дводомна структура парламента што предвиђа посебан дом који представља регионе. Овакво решење налазимо у Италији, Шпанији, Француској, Холандији и Белгији. Други вид представља формирање изборних јединица које се географски поклапају са територијом субнационалних ентитета, што је случај у оним земљама које имају једнодомну структуру парламента, попут Данске, Финске и Португала. Што се тиче начина избора посланика који представљају регионе у националном парламенту, он може бити различит. У оним земљама у којима други дом омогућава репрезентовање регионалних јединица, посланике бирају или непосредно грађани, што је случај у Италији, или органи региона, као у Холандији, или посебни електорски колегијуми које сачињавају посланици дома грађана и чланови регионалних већа, што је предвиђено у Француској. Критеријуми територијалног представљања претпостављају уважавање права сваког региона да буде репрезентован на националном легислативном нивоу.⁴⁰⁴

Када се, са друге стране, фокусирамо на представљање субнационалних територијалних заједница у другом дому, у различитим земљама можемо запазити разноврсна решења. У једном броју држава овај дом и по уставу представља регионално представништво, односно репрезента територијалних јединица. Такав случај је у Француској, где и сам Устав дефинише Сенат као тело које „обезбеђује представништво територијалних заједница Републике”.⁴⁰⁵ За избор посланика који репрезентују регионе употребљава се више различитих критеријума. Најважнији међу њима су свакако право региона да буду представљени у другом дому, особености статуса конкретног региона, демографски критеријум броја становника, географски положај итд. У другу групу земаља спадају оне у којима се представљање територијалних заједница у другом дому врши на више алтернативних начина. „Непосредним избором посланика и расподелом мандата на нивоу региона (Италија, Грчка), гарантовањем одређеног броја посланичких места за сваку регију (Италија), непосредним избором посланика и обликовањем граница изборних јединица по регионалном принципу (Грчка и Пољска), избором посланика од стране покрајинских савета (Холандија)”.⁴⁰⁶ Устав Италије предвиђа да се Сенат бира се на регионалној основи, изузевши чланове које италијанска дијаспора бира у посебној изборној јединици. Даље прецизира да ниједна регија не може имати мање од седам сенатора, осим Молиза, који бира два, и Долине Аосте, која бира једног сенатора. Ван наведених изузетака, расподела мандата међу регијама врши се сразмерно њиховом становништву према последњем попису, на бази

⁴⁰³ Declaration on Regionalism, Assembly of European Regions, Basel, 30 August, 1996.

⁴⁰⁴ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 34.

⁴⁰⁵ Art. 24, paragraphe 3, La Constitution française du 4 octobre 1958, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, le Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁴⁰⁶ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 39-40.

количника и највећих остатака.⁴⁰⁷ У појединим унитарним државама, које због малог територијалног опсега оперишу само јединицама локалне самоуправе првог степена, тј. немају шире територијалне заједнице, део посланика другог дома репрезентује локалне самоуправе. Тако нпр. у Словенији 22 од 40 чланова Државног савета представља управо интересе локалних заједница.⁴⁰⁸

Уколико посматрамо компаративноправно, од девет унитарних држава са дводомним парламентом, чини се да је већина комбиновала различите аргументе којима би правдала други дом. Међу њима, Холандија, Белорусија и делимично Словенија, истичу у први план разлог територијалне репрезентације. И док пресудну улогу у формирању холандског Сената имају провинције, у случају Белорусије и Словеније то су локални савети груписани у шире изборне јединице. Са друге стране, разлоге „дубље рефлексије” у први план ставља неколико других држава, попут Италије, Пољске, Чешке Републике и Румуније, док сенат, као препреку тиранији већине, у први план истиче француски модел бикамерализма. Када је реч о првим четирма системима, други дом представља само рефлексију првог, општепредставничког. Ово се постиже непосредним изборима за сенат, односно изборним системом који је сличан оном који се примењује за избор посланика првог дома. Ово обезбеђује подједнак легитимитет домова, што самим тим оснажује положај другог дома, но позиција другог дома није истоветна у Италији и Румунији, које упражњавају потпуно исти изборни систем и при избору сенатора и при избору посланика, онај који имају сенати у Пољској и Чешкој Републици, где се за избор чланова два дома примењују различити изборни модели. Чини се да у првом случају сенати имају бољу институционалну позицију. Чак и када је у питању законодавни процес, разлике су значајне. Чешки и пољски сенат су, у ствари, у подређеном положају. Само у Пољској уставни амандмани захтевају усвајање у оба дома. Заправо, обичне законе доноси Сејм, док Сенат има рок од тридесет дана да испита текст усвојен од стране Сејма. Сенат располаже суспензивним ветом, који се може поништити апсолутном већином гласова чланова Сејма. Са друге стране, чешки Сенат, за разлику од пољског, има овлашћења да измени текст закона који је усвојио општепредставнички дом. Оба дома заједнички усвајају уставне амандмане, ратификују међународне уговоре, изборни закон, као и закон о референдуму. Уобичајени законодавни процес, међутим, даје Сенату чисто суспензивни вето. Ситуација је прилично другачија у системима где се оба дома бирају по, мање-више, истом изборном систему, пошто је легислативна процедура заснована на потпуној равноправности домова. Италија је вероватно последња европска унитарна земља у којој постоји потпуна равноправност домова,⁴⁰⁹ односно можемо је назвати и последњим европским уточиштем егалитарног бикамерализма, када је реч о унитарним системима. Румунија је овакав систем делимично суспендовала уставном реформом из 2003. године, али без формалног укидања равноправности међу домовима. Након спроведене реформе, концепт егалитарног бикамерализма⁴¹⁰ замењен је својеврсном специјализацијом домова, који сада имају различите надлежности, те стога, у зависности од материје коју одређени закон регулише, коначну реч имаће или Представнички дом или Сенат. Ове реформе инспирисане су потребом да се поједностави законодавни процес и скрати време потребно за доношење закона. На крају, Република Ирска и делимично Словенија једине на европском тлу као главни аргумент за одабир сложене структуре скупштине наводе корпоративистички разлог.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Art 57, paragraph 1, 3 & 4, Constitution of Italian Republic, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 15.01.2021.

⁴⁰⁸ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 40.

⁴⁰⁹ Иако је егалитарна варијанта дводомности у много чему била супротна духу италијанског Устава заснованог на рационализованом парламентаризму. Види више: Giacomo DelleDonne, *наведено дело*, стр. 80.

⁴¹⁰ Који захтева сагласност домова по свим питањима.

⁴¹¹ Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018, стр. 22-24.

7.3. Савремене тенденције

Развој бикамералне идеје у унитарним државама показао је у последњим деценијама одређене тенденције. Као прво, у последњих неколико деценија рапидно је порастао број нових држава, што на Старом континенту, што широм света. У Европи је понајвише тај раст забележен деведесетих година XX века распадом три велике социјалистичке федерације, СССР, СФРЈ и ЧССР. Стога је наш континент постао дом великог броја унитарних националних држава. Са друге стране, ван европског простора, порастао је број новоформираних држава, пре свега у контексту процеса деколонизације, али се упоредо са тим повећао и укупан број федерација. Због тога је и очекивано да број бикамералних система понајвише расте у ваневропским земљама, но то није увек случај. У Европи конкретно чини се да је уникамерализам био претежнији протеклих деценија, то јест, док је један део земаља реформисао своје друге домове, други их је укинуо у процесу парламентарне реформе.⁴¹² Овде ваља истаћи Данску која је то учинила 1956. године,⁴¹³ затим Шведску (1971), Португал (1976),⁴¹⁴ као и Турску (1980) и Исланд (1991).⁴¹⁵ Са друге стране, вреди напоменути да су након пада комунизма поједине источноевропске земље обновили дводомни парламент, најпре Пољска, Чешка Република и Румунија. Такође, други дом су увеле новоформиране, бивше југословенске републике – Словенија, Хрватска и Босна и Херцеговина, док су Руска Федерација и Белорусија, као две од три правне наследнице СССР, такође задржале, односно увеле други дом. У међувремену је Хрватска напустила бикамерализам 2001. године,⁴¹⁶ док је Норвешка након уставне реформе коначно профилисала свој парламент као једнодомни. Стога се не може са сигурношћу утврдити у ком правцу ће се даље развијати бикамерализам, имајући у виду назначене процесе.

Са друге стране, ситуација је много мање амбивалентна на другим континентима. Наиме, немали број земаља, пре свега у Азији и Африци, прихватио је бикамералну опцију у последње време. Ту спадају: Туркменистан (1992), Мауританија (1992), Буркина Фасо (1992) Коморска острва (1993), Киргистан и Етиопија (1995), Алжир, Нигер и Мароко (1996), бивше совјетске републике Белорусија и Казахстан исте године, Чад, Оман и Габон (1997), Сенегал и Камбоџа (1999), затим Таџикистан (2000), Јемен (2001), Бурунди и Того (2002), Бахреин (2003), Руанда и ДР Конго (2004), Узбекистан, Тунис и Зимбабве (2005), Судан (2006), Бутан (2008), Мијанмар и Нигер (2010), Екваторијална Гвинеја и Камерун (2013), те међу најновијима, Сомалија, Обала Слоноваче и Централноафричка Република (2016),⁴¹⁷ али и Тајланд, који је поново увео други дом 2017. године.⁴¹⁸ Контрапримера је доста мање. Пре свега, Нови Зеланд, који је укинуо други дом 1951. године,⁴¹⁹ затим Перу 1993,⁴²⁰ као и

⁴¹² Allan C. Hutchinson, "Constitutionalising the Senate: A Modest Democratic Proposal", *McGill Law Journal*, Vol. 60, No. 4/2015, стр. 614.

⁴¹³ David Arter, "One Thing Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark", in Lawrence D. Longley, David M. Olson (eds.), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, CO: Westview Press, 1991, стр. 77-142.

⁴¹⁴ Donald Shell, "The History of Bicameralism", *наведено дело*, стр. 14.

⁴¹⁵ Betty Drexhage, *наведено дело*, стр. 5.

⁴¹⁶ Видети више: Branko Smerdel, "Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?", *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, 11/2009, стр. 103.

⁴¹⁷ Александар Саша Гајић, Душан Илић, „Да ли бикамерализам има будућност искључиво у недемократским политичким системима?“, *Култура полиса*, Вол. 16, 40/2019, стр. 94-95.

⁴¹⁸ Anna Gamper, *наведено дело*, стр. Е-III.

⁴¹⁹ Што је представљало озбиљан политички потрес тамошњим политичким приликама. Види више: Daniel J. Riddiford, *наведено дело*, стр. 23.

⁴²⁰ Betty Drexhage, *наведено дело*, стр. 5.

Мауританија, која је од другог дома одустала 2017. године.⁴²¹ Процват бикамерализма у наведеним земљама многи повезују са недовољно демократском традицијом споменутих система. То је и разлог да поједини аутори све више бикамералну идеју виде као подесно средство разноразним ауторитарним режимима за привид демократске власти. Они увођење дводомног представништва виде искључиво као маску за уставне промене којима ауторитарни шефови држава проширују своје надлежности, односно виде их као средство за продужење њихових мандата.⁴²² Као доказ истичу да је довољно видети статистички преглед земаља које су усвојиле, односно напустиле дводомну структуру скупштине, да би се схватила каква је перспектива другог дома у свету. Доиста, ако погледамо статистику, уочићемо да је у периоду након Другог светског рата преко 50 земаља увело други дом, а да се углавном ради о државама које се, ако се узму критеријуми што су износили аутори попут Лајпхарта, тешко могу окарактерисати као демократске. Још прецизније, „у периоду од 1990. године до 2016. године, број земаља које се означавају као недемократске, а које су прешле на бикамерализам, повећао са 22% на 52%, док је, с друге стране, број држава са демократским политичким поретком и дводомним системом опао са 80% на 40%”.⁴²³ На први поглед, рекло би се да је дводомност једноставно процветала у недемократским режимима, док је у демократским системима њена будућност све неизвеснија, с обзиром на то да се преполовио број ових земаља које су баштиниле институцију другог дома.

Када се анализира број држава што су прешле на бикамерални модел, а које су биле део Источног блока, поред претходно наведених европских земаља (Пољске, Чешке, Румуније, Словеније, Босне и Херцеговине, Русије и Белорусије), овде спадају и централноазијске републике: Казахстан, Киргистан, Туркменистан и Таџикистан. У том контексту, долазимо до једног занимљивог парадокса. Наиме, ове државе, које су неспорно претходних неколико деценија баштиниле недемократску политичку традицију,⁴²⁴ управо су у оваквом поретку укидале друге домове, да би у епохи демократске транзиције обнављале дводомност, пре свега из разлога јачања недовољно снажних и стабилних институција свог политичког система.⁴²⁵ Један број, пре свега афричких земаља уводио је друге домове са циљем превазилажења озбиљних унутрашњих конфликта након вишегодишњих грађанских ратова. Најочитији примери јесу Кенија, која је то учинила 2010. године и Централноафричка Република, која је исто урадила 2016. године.⁴²⁶ Из истих разлога, други дом су увеле Мијанмар и Руанда, покушавајући на тај начин да ублаже постојеће друштвене поделе.

Поред тога, један део набројаних држава увео је други дом из разлога унутрашње трансформације. Наиме, поједине унитарне земље су у међувремену постале федерације, па се јавила потреба за репрезентацијом федералних јединица на нивоу легислативе. У овај круг држава ушле су Етиопија, Судан и Сомалија,⁴²⁷ али и најмлађа држава на свету – Јужни Судан. Међутим, чини се да пораст дводомне легислатуре није повезан искључиво са порастом броја федерација међу савременим државама широм света. Од 40 држава у које су прешле на бикамерализам у последње три деценије, свега неколико је сложеног унутрашњег уређења. Ипак, остаје снажна веза између федерализма и дводомности. Треба напоменути да

⁴²¹ Mauritania: le changement de drapeau et la suppression du Sénat sont officiels, *Jeune Afrique*, 17 août 2017, доступно на: <https://www.jeuneafrique.com/466592/politique/mauritanie-le-changement-de-drapeau-et-la-suppression-du-senat-sont-officiels/>, приступљено 07.02.2022.

⁴²² Alexander Baturo, Robert Elgie, "Why do authoritarian regimes adopt the bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms", *Democratization* 5/2018, стр. 920.

⁴²³ Исто, стр. 919.

⁴²⁴ Војислав Коштуница, Коста Чавошки, *Страначки плурализам или монизам*, Београд, 1983, стр. 37-38.

⁴²⁵ Александар Саша Гајић, Душан Илић, *наведено дело*, стр. 95.

⁴²⁶ Alexander Baturo, Robert Elgie, *наведено дело*, стр. 922.

⁴²⁷ Поред међународно признате државе Сомалије, на дводомни парламент прешла је и самопроглашена Република Сомалиленд, која се нелегално отцепила од Сомалије још 1991. године. Види више: Jean-Paul Azam, "The Birth of a Democracy: Homegrown Bicameralism in Somaliland", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 20, 2/2014, стр. 249–256.

76% федералних држава (19 од 25) има друге домове, у поређењу са 33% унитарних држава (58 од 164). Ово показује значајну промену од 1996. године, када је 82% федералних држава и 26% унитарних држава имало бикамерални парламент. Све мањи јаз између два типа држава настаје, са једне стране, због пораста популарности бикамералног принципа у унитарним државама, али и, са друге стране, због одступања од дводомности у федералним државама. Пре две и по деценије, једине четири федералне државе које су имале једнодомне парламенте биле су уједно и демографски најслабије: Коморска острва, Свети Китс и Невис, Федерална држава Микронезија и Уједињени Арапски Емирати. Међутим, овим земљама временом су придружиле и две много веће федерације које су укинуле своје друге домове – Венецуела (1999) и Непал (2008).⁴²⁸ Све ово указује како је обнова бикамерализма сложен феномен који се не може објаснити једнозначно, на основу симплификоване дихотомије на унитарне и сложене системе.

8. Бикамерализам у српском и југословенском праву

8.1. Српска бикамерална традиција

Нововековна српска, али и југословенска парламентарна традиција пролазиле су кроз различите фазе историјског развоја, у коме су понекад практиковале једнодомну, а неретко и дводомну организацију највишег законодавног тела. Развој српског парламентаризма може се и формално пратити од 1859. године, када је у време кнеза Милоша Обреновића, Кнежевина Србија законом установила Народну скупштину. Њени почеци се свакако могу пратити још од времена Првог српског устанка, те прве, Остружничке скупштине одржане у означеном месту још 1804. године. Без обзира на то што су и у том турбулентном периоду доношени акти „уставноправног карактера”, ни у једном од њих нема ни помена о Народној скупштини, која је сматрана установом обичајног карактера и „играла важну улогу на путу државног и уставног обликовања Србије”.⁴²⁹ Стога првих пола века постојања различитих тела скупштинског карактера можемо оквалификовати предисторијом домаћег парламентаризма. Када сагледамо целокупан период развоја Скупштине у нашој земљи у последњих сто шездесет година, чини се да је у време постојања српске државе (Кнежевине/Краљевине Србије 1859–1918. и Републике Србије од 2006. до данас) преовладавао монокамерални концепт, са једним изузетком (1901–1903), док је за време постојања југословенске државе (Краљевине СХС/Југославије 1918–1945, ДФ/ФНР/СФР Југославије 1945–1992, СРЈ/СЦГ 1992–2006) био доминантан бикамералистички дискурс, са изузетком првих тринаест година. Из претходног излагања, многи би засигурно покушали да изведу закључак о иманентном монокамерализму српске парламентарне традиције изграђене у доба унитарне државе, те исто тако о иманентном југословенском бикамерализму заснованом на претежно федералном устројству у много чему сложене државе Јужних Словена. Међутим, овај наизглед логичан закључак, по нашем мишљењу, чини се преурањен. Разлози за то везани су, пре свега, за бројне бикамералистичке концепције које су предлагане и разматране у унитарној Србији како у другој половини XIX тако и у првим годинама XXI века. Зато ћемо овде сумарно приказати најинтересантније бикамералне нацрте у домаћој политичкој традицији.

Први нацрт српског устава који је садржао дводомно решење израђен је у доба кнеза Михајла 1868. године. Његов аутор, Радомир Милојковић, тадашњи председник

⁴²⁸ John Coakley, *наведено дело*, стр. 561.

⁴²⁹ Бојан Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије, докторска дисертација, наведено дело*, стр. 94.

Апелационог суда, оптирао је у свом предлогу за дводомни парламент. Он је горњи дом, назван Сталним домом, конципирао као представништво одређених слојева друштва, у које би улазили људи по положају. Цркву би представљали митрополит, владике и пет окружних протојереја (али ове последње поставља кнез). Војску би представљали три пуковника (или потпуковника), правосуђе председници Касационог и Апелационог суда, по три члана Касације и два Апелације, као и три председника првостепених судова, просвету ректори Велике школе и Богословије, као и два професора Велике школе које професори изабери. Остало чиновништво би представљали председник Главне контроле, управитељ Града Београда, као и пет окружних начелника. Из овога је приметна тежња тадашњих чиновника да се други дом формира као репрезент оних слојева друштва који не могу доћи до изражаја у једнодомној „сељачкој” Скупштини.⁴³⁰ Апропо претходног закључка, интересантно је истаћи да се кроз целу другу половину XIX века примећује тежња школованијег слоја становништва, пре свега грађанског слоја школованог у иностранству, да у политичком смислу парира Народној скупштини која је имала претежно сељачки карактер. Бикамерализам је могао представљати један од погодних начина за остварење тог циља. У поменутој епохи, домаћа интелигенција веома често је изједначавана са бирократијом, а један од главних разлога зашто народ није бирао интелигенцију у Скупштину у мери у којој је она сматрала да треба била је и веома велика непопуларност исте у тадашњој Србији.⁴³¹

Игром прилика, Милојковићев нацрт никада није дошао на дневни ред због убиства кнеза у Кошутњаку исте године. Након атентата на кнеза Михајла, власт у Србији преузима тројно Намесништво. Као један од основних задатака, Намесништво је зацртало да заокружи уставну реформу коју је покојни кнез започео. И новоформирани уставни одбор који су намесници формирали остао је на становишту да Србији треба дводомна скупштина. То се види по томе што је за бикамералну опцију гласало 75 од 76 чланова одбора, те је он усвојен у начелу. Међутим, кад се приступило расправљању о појединостима, превасходно о питањима која се тичу броја чланова горњег дома, начина њиховог избора и односа међу домовима, јавиле су се несугласице. Због свих потешкоћа, а понајвише због отпора сељачких посланика, који нису били ради да деле законодавну власт са бирократијом, намесници су се ипак одлучили за једноставнију форму парламента.⁴³² Пре свега да би задобили симпатије у народу, који није био задовољан личним режимом претходног кнеза.⁴³³ Како чиновници и адвокати нису могли бити бирани у Скупштину, остављена је могућност кнезу да на свака три народна постави једног свог посланика из реда учених људи богатих искуством. То су били такозвани кнежеви, односно владини посланици. Све ово је требало да компензује непостојање горњег дома.⁴³⁴

Следеће две деценије углавном су обележиле размирице између двора и радикала, те је и наредни, такозвани Радикалски устав из 1888. године, који је представљао компромис две најважније фракције на српској политичкој сцени, остао на једнодомном становишту. Ипак, водећа дворска странка, Напредна странка, базирала је свој програм на бикамералистичким традицијама, што се види и из уставних нацрта њених најважнијих првака Милана Пироћанца из 1883.⁴³⁵ и Стојана Новаковића из 1896. године. Краљ Милан, свестан јачине и угледа Народне радикалне странке, као и премошћавања сукоба који је двор

⁴³⁰ Маша Кулаузов, *Страни утицаји на развитак идеје о дводомном народном представништву у уставном систему Србије, магистарски рад*, Нови Сад 2006, стр. 34.

⁴³¹ Душан Илић, *Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву, мастер рад, наведено дело*, стр. 13.

⁴³² Маша Кулаузов, *наведено дело*, стр. 42.

⁴³³ Слободан Јовановић, *Наше уставно питање у XIX веку, Политичке и правне расправе, књига I, Сабрана дела Слободана Јовановића*, приредили Радован Самарцић и Живорад Стојковић, том 2, Београд 1990, стр. 28.

⁴³⁴ Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, књига I, Сабрана дела Слободана Јовановића*, приредили Радован Самарцић и Живорад Стојковић, том 4, Београд 1990, стр. 72-83.

⁴³⁵ Милан Пироћанац, *Белешке*, приредила Сузана Рајић, Београд 2004, стр. 92-93.

имао са њом, успео је да наговори и остале политичке прваке да стану на радикалско становиште једнодомности.⁴³⁶ Компензација за непостојање другог дома остварена је увођењем такозваних квалификованих посланика, који су били замена за некадашње владине посланике из Намесничког устава. Наиме, у сваком округу била би бирања по два квалификована посланика са факултетском дипломом или вишом стручном спремом, што је имало за циљ равномерно представљање интелигенције у законодавном телу. Поред овога, уведен је и систем сразмерног представништва, како би се и мањини омогућило да буде представљена у мери у којој има подршку. Успорен је сам законодавни поступак, с тим што је у овоме било важно и мишљење Државног савета.⁴³⁷

Коначно, Краљевина Србија је први и једини пут у својој историји увела дводомно народно представништво Априлским уставом 1901. године. Прецизније, ради се Октроисаном уставу који је донео последњи Обреновић, краљ Александар. Коначно савладавши врх Народне радикалне странке, краљ је успео да бикамерални концепт наметне током последње уставне реформе.⁴³⁸ Циљ владоца било је обезбеђивање сопственог режима, што је евидентно ако се узме у обзир чињеница да је од педесет једног сенатора чак 30 постављао лично краљ, и то превасходно из реда бивших министара, чланова Државног Савета, проверених режимских присталица. Изборних је било 18, и то из сваког од 17 изборних округа по један и један из Београда. Сенат је имао и три вирилна сенатора. То су били престолонаследник након стицања пунолетства, као и митрополит београдски и епископ нишки. Сенат је био у свему равноправан са доњим домом. Краљ је делио законодавну власт са оба дома равноправно. Међутим, из свега наведеног, види се да је Сенат био само продужена рука краљеве власти. О неким озбиљнијим покушајима обезбеђивања квалитетнијег представљања становништва, овде једноставно не може бити речи.⁴³⁹ Након Мајског преврата 1903. године, Априлски Устав је укинут, враћен је Радикалски устав из 1888. године, а са њим монокамерална концепција. Иако се чинило да је одласком са сцене старих, обреновићевских партија, бикамерална идеја сахрањена, она је ипак опстала у програму појединих мањих странака, попут Српске народне сељачке слоге. Ова партија, основана 1904. године од стране компромитованих припадника старог режима, прва је српска опција која се залагала за увођење социјално-економског бикамерализма.⁴⁴⁰ Међутим, ни она, а ни Српска конзервативна странка Живојина Перића нису имале великог утицаја на политичке прилике у земљи.

Први период српске уставности, од 1835. до 1918. године, обележио је константну борбу између присталица једнодомности и дводомности. Чини се да је прва идеја однела превагу, превасходно из разлога што је деветнаестовековна Србија представљала друштво малих поседника, тзв. „рај за сиромашне”, који су свој политички израз налазили у идејама радикалних демократа оличених у Пашићевим радикалима, као и због недовољне подршке двора бикамералним концепцијама.⁴⁴¹

⁴³⁶ Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1997, стр. 422.

⁴³⁷ Маша Кулазов, *наведено дело*, стр. 45-50.

⁴³⁸ Којих је узгред, за његове владавине било неколико.

⁴³⁹ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 16.

⁴⁴⁰ Чедомир Митриновић, Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, Београд 1937, стр. 154.

⁴⁴¹ Милан Пироћанац, *наведено дело*, стр. 107-109.

8.2. Бикамерализам у југословенској политичкој традицији

Након завршетка Првог светског рата, те стварања уједињене државе Јужних Словена, једна од главних полемика, уз базичну централистичко-федералистичку, била је везана за организацију парламента нове државе. Присталице федерализма логично су оптирале у својим нацртима за бикамералну структуру националног парламента. Међутим, и међу унитаристима било је бикамералних предлога. Занимљиво је истаћи да су водећи српски политичари тог доба били за дводомност, попут Николе Пашића, Стојана Новаковића и Миленка Веснића. Његов нацрт предвиђао је и постојање другог дома – Сената. Од сто чланова Сената, њих 62 би бирало девет покрајина сразмерно броју становника, док би осталих 38 бирале различите „сталешке” односно професионалне организације. Трговинска, Индустијска, Радничка комора, Земљорадничка задруга и Синдикат би делегирале по шест представника. По једног представника би имала три универзитета: Београдски, Загребачки и Љубљански. По једног представника би имале и признате верске организације: Српска православна црква, Римокатоличка црква, Исламска, Јеврејска и Протестантска верска заједница.⁴⁴² Сличан нацрт је изнела и хрватска интелигенција окупљена у Народном клубу, који је покушао да помири федералисте и централисте. Према овом нацрту, Сенат би се састојао од сто чланова, од којих би 53 била изборна, док би 47 делегирале различите организације и установе. Православна црква, Римокатоличка црква и Исламска заједница имале би по два, Јеврејска и Протестантска по једног. Универзитети у Београду, Загребу и Љубљани делегирали би по једног, док би земљорадничке задруге слале по два, а Трговинска, Занатска и Индустијска комора, као и синдикати – по једног представника у свакој покрајини.⁴⁴³

Интересантан је и нацрт хрватских и словеначки клерикалних кругова окупљених око Југословенског клуба, који се такође залагао за компромис централиста и федералиста. И овај предлог је био бикамералистички, с тим што се за њега може рећи да је директно био заснован на принципима социјално-економског бикамерализма. Само законодавно тело би било подељено на Политичку и Социјално-економску скупштину. Прва би се бавила само политичким питањима, док би назив и састав друге одређивао и њену функцију. Она би се, наиме, састојала од представника различитих друштвених и привредних слојева који би штитили своје економске и друге интересе. У том времену постојало је мишљење да поједини закони који се односе на друштвено-привредни живот државе треба да буду донети од стране стручних, а не партијских кадрова. Оба дома би била равноправна и имала би по сто посланика.⁴⁴⁴ Остали предлози или нису имали социјално-економске моменте (предлог Јосипа Смодлаке) или уопште нису били бикамералистички (предлози социјалиста, комуниста и земљорадника). Напослетку, Конституанта је 1921. године прихватила унитаристички модел који је подразумевао једнодомну опцију, те је Краљевина СХС Видовданским уставом ипак остала верна традицијама српске монокамералне Скупштине. Међутим, сложена политичка, етно-конфесионална и културолошка ситуација наводила је бројне ауторе ка бикамералној идеји. Примера ради, велики српски пријатељ и познати криминолог Арчибалд Рајс је у својој чувеној књизи „Чујте Срби, чувајте се себе” међу првима констатовао да парламентаризам у Срба није имао много позитивних резултата, него се одавно претворио у дневнополитичко препуцавање, које је у потпуности обесмислило политички систем. Нарочито негативне ефекте имао је у политичком животу Срба, јер је допринео великим поделама у српском друштву, превасходно по идеолошким линијама. Зато

⁴⁴² Иванка Срнић, *наведено дело*, стр. 272

⁴⁴³ Исто, стр. 273

⁴⁴⁴ Исто, стр. 274 - 275

он у истом делу предлаже да се код нас парламентаризам напусти и да се уведе једно врло мало стручно тело од 25 најугледнијих људи, које би заменило постојећу Скупштину.⁴⁴⁵

На трагу Рајсових идеја тих година налазио се и Димитрије Љотић, који је једно време обављао функцију министра правде за време личног режима краља Александра. Са тог места, Љотић је краљу понудио нацрт новог Устава Југославије, који није био бикамералистички, али је, водећи се примером горњих „професионалних” домова у појединим европским земљама тог доба, предложио формирање Народне скупштине нестраначког типа. Његово мишљење о партији као политичкој организацији било је изразито негативно, те је сматрао да за њих у политичком животу места нема, јер оне разједају народно јединство. У највише законодавно тело требало би, према његовом нацрту, да улазе представници различитих друштвених слојева и сталежа, који би у почетку, преко среских колегијума, имали право да уместо партија предлажу кандидате, који би се бирали општим тајним гласањем. Тек у каснијој фази би се прешло на чист сталешки парламент.⁴⁴⁶ Овакав парламент, према његовом мишљењу, био би веран одраз сложене друштвене организације. Тако би друштво, које је сматрао органском целином, као и његове интересе, требало да представљају актери који се бирају по социјално-професионалним, тј. сталешким, а не политичко-идеолошким критеријумима. Ова гледишта унета су и у програм Љотићевог Југословенског народног покрета ЗБОР, који ће настати тек неку годину касније – 1935.⁴⁴⁷ У идеологији ЗБОР-а могу се запазити пре елементи корпоративистичког концепта, неголи социјално-економског бикамерализма. „Љотић је настојао и да тај корпоративизам одене у рухо православља и југословенских народних традиција, стварних или накнадно романтичарски конструисаних баш за те потребе, што је било у духу тог времена”, тиме умногоме опонашајући сличан, али много масовнији румунски покрет „Гвоздена гарда”. У том контексту, корпоративизам у идеологији ЈНП ЗБОР није експлицитно помињан под тим именом, али се истицала потреба успостављања задругарске економије и сталешке државе.⁴⁴⁸

Иако је одбио овај, али и још неколико других предлога, краљ Александар одлучује да, по узору на свог имењака из супарничке династије, народу подари Устав 1931. године. Новим, Октроисаним уставом, наша држава поново добија горњи дом – Сенат, други пут у својој историји. Иако је, како смо већ навели, у јавности било предлога за увођење другог дома социјално-професионалног типа, краљ се одлучио за класичан горњи дом типа сената, што је, поред изабраних чланова, имао и одређени број именованих, које је, разуме се, на ту функцију постављао монарх. Уз то, предвиђено је да је број именованих чланова, самим тим оданих круни, могао бити истоветан броју изабраних сенатора.⁴⁴⁹ Без обзира на то што је Сенат имао мањи број чланова од Народне скупштине, по овлашћењима оба дома су била равноправна. Имајући у виду да је краљ могао именовати половину сенатора, јасно је да је на овај начин могао контролисати не само други дом, него и читаву законодавну власт. „Чини се да је тадашњи горњи дом служио за политичко „ухлебљивање” бивших чиновника, ислужених државних функционера, као и какву-такву афирмацију оних политичара који се нису афирмисали у другим државним институцијама”.⁴⁵⁰ Како је Краљевина Југославија фактички престала да постоји десет година касније, ни њен други дом није оставио дубљег трага у политичком животу земље. Занимљиво је истаћи да је, за разлику од других европских држава, где је горњи дом био нека врста потпоре монархији, у Србији је сама круна пре оптирала за монокамерални неголи за бикамерални парламент. Домаћа социјалистичка историографија истицала је да разлог за то лежи у чињеници што је монархија желела да изигра представничко тело, па јој је било лакше да изигра један него два

⁴⁴⁵ Арчибалд Рајс, *наведено дело*, стр. 43.

⁴⁴⁶ Младен Стефановић, *Збор Димитрија Љотића*, Народна књига, Београд 1984, стр. 20

⁴⁴⁷ *Исто*, стр. 21

⁴⁴⁸ Новак Гајић, *наведено дело*, стр. 69.

⁴⁴⁹ Чл. 50 ст. 3 Устава Краљевине Југославије, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 200/1931.

⁴⁵⁰ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 22.

дома.⁴⁵¹ Међутим, ми се са овом идеолошки обојеном констатацијом не можемо сложити. Наиме, оба пута када је код нас увођен други дом – и 1901. и 1931. године, то је било у корист круне, што се види и из начина избора чланова Сената, као и из целокупног политичког контекста, јер су оба октроисали владари. С друге стране, чини се да дводомни парламент код нас није оставио дубљег трага због структуре српског друштва, које је превасходно било ситнопоседничко и егалитарно, без племства и раније феудалне аристократије.

Након краткотрајног Априлског рата, Краљевина Југославија је доживела слом. Силе осовине извршиле су поделу Југославије на окупационе зоне. У складу са антисрпском политиком Трећег рајха, српски народ је подељен у више квислиншких државоликих формација. Простор великог дела предкумановске Србије и Баната стављен је под директну немачку управу, која је тек с јесени 1941. године дозволила формирање какве-такве српске владе под окупацијом, на чијем челу се налазио генерал Милан Недић. Културна политика његове Владе националног спаса обухватала је и начела организације будућег српског парламента. „Крајњи циљ овакве културне политике био је послератни повратак на унитарну српску државу монархистичког уређења али сталешког парламентаризма. Тај идеолошки концепт добио је материјализацију у форми Српске сељачке задружне државе, за чије се успостављање залагао Недић лично, али је велики део идеолошке подлоге заправо преузет из међуратних политичких активности ЈНП ЗБОР-а. Ова држава замишљена је као чисто српска, ултра-конзервативна органска заједница са краљем на челу. Читав народ требало је да буде органски повезан и организован у задруге преко којих би се обављала сва привредна и политичка активност у земљи. У Скупштину, која би била више саветодавни него законодавни орган, требало је да буду делегирани припадници свих сталежа и професија. Како је Србија била доминантно сељачка земља, највећа власт (изузев монархове) припадала би сељацима”.⁴⁵² Стиче се утисак да је тадашња власт оптирала за једнодомни парламент чији би се праузор могао наћи у средњовековном српском државном сабору, али са јаким утицајима концепта нестраначког, односно социјално-професионалног парламента, који су били снажни у међуратном периоду. Међутим, монокамерализам тадашњих недићеваца и Љотићевих збораша више је плод њиховог органицистичког погледа на друштво као заједницу различитих, али међусобно комплементарних сталежа. Ипак, након завршетка Другог светског рата није дошло до обнове српске државе. Штавише, нова Југославија конципирана је управо на супротним начелима, но куриозитет представља чињеница да ће одређене елементе сталешко-професионалне репрезентације у нашој земљи прве увести послератне комунистичке власти.

8.3. Дводомност у социјалистичкој Југославији

Крах прве југословенске државе у Другом светском рату формализован је извођењем комунистичке револуције, те конституисањем нове Југославије на потпуно другачијим темељима. Дотадашња унитарна монархија са српском династијом на челу уништена је од стране КПЈ, па је нови поредак подразумевао дијаметрално супротну форму – федеративну републику. Уз то, дотадашња равноправност три народа сматраних заправо истим народом замењена је распарчавањем српског народа на четири нације, пет република и две покрајине. Нова држава одступала је у сваком погледу од дотадашњих српских политичких традиција, те је дисконтинуитет озваничен и на парламентарном плану. Иако су темељи комунистичке

⁴⁵¹Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 289

⁴⁵²Александар Стојановић, *Српски цивилни/културни план Владе Милана Недића*, Институт за новију историју Србије, Београд 2012.

диктатуре успостављени још на Другом заседању АВНОЈ-а у Јајцу 1943. године, тек признањем од стране савезника, нова власт се 1945. консолидовала и припремила изборе на Уставотворну скупштину. На трећем заседању 1945. године, АВНОЈ је прерастао у Привремену Народну скупштину. Ова Привремена скупштина донела је Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину. Било је предвиђено да Конституанта буде дводомна. Састојала би се од Савезне скупштине и Скупштине народа, чиме је, самим тим, прејудицирано федералистичко уређење државе.⁴⁵³ Скупштина народа би се састојала од представника свих федералних јединица, који би давали по 25 представника, док би „аутономије” давале нешто мање – Војводина 15, а Косово и Метохија 10. Овај закон предвидео је потпуну равноправност оба дома, што је значило да ако се о неком питању не постигне сагласност домова, да се чак Конституанта има распустити.⁴⁵⁴ Занимљиво је да је овакав састав Уставотворне скупштине правдан спречавањем наводне мајоризације до које би потенцијално могло доћи у монокамералној варијанти. Циљ увођења етничког критеријума у образовање другог дома било је онемогућавање српског народа да на било који начин релативизује формирање федералних јединица и нових нација на свом етничком простору и тиме евентуално онемогући реализацију тековина комунистичке револуције.

Први Устав нове социјалистичке Југославије, донет почетком 1946. године по узору на совјетски Устав из 1936. године,⁴⁵⁵ предвидео је дводомну скупштину. По узору на Конституанту, Народна скупштина ФНРЈ имала је два дома: Савезно веће и Веће народа. Предвиђена је и потпуна равноправност домова како у погледу законодавних овлашћења, тако и у погледу овлашћења за измену устава, трајања мандата.⁴⁵⁶ Веће народа конципирано је као други дом федералног типа, међутим, како му само име каже, примарна улога била му је да обезбеди равноправност народа, па тек онда федералних јединица. Разлог се може наћи у страху од евентуалне бројчане српске доминације у једнодомном парламенту, против чега се примарно борила владајућа КПЈ. Ипак, већ након неколико година започиње процес трансформације југословенског политичког система ка моделу социјалистичког самоуправљања. Стога и Веће народа одлази у други план, те на крају губи статус самосталног дома. Наиме, оно бива припојено Савезном већу, с том разликом да су чланови Већа народа бирани за територију федералне јединице, а чланови Савезног већа на федералном нивоу и то по изборним срезовима. Веће народа је, сада као део доњег дома, задржало право вета у случајевима који су могли задирати у равноправност народа и република.⁴⁵⁷

Уставне промене догодиле су се већ 1953. године, када је донет Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења земље. Њиме је први пут у историји наша држава добила други дом социјално-економског типа,⁴⁵⁸ који је назван Већем произвођача. Савезна скупштина, у чији састав је ушло и Веће народа као посебна организациона јединица, представљала је општепредставнички дом. Веће произвођача успостављено је као представништво произвођача запослених у производњи, транспорту и трговини сразмерно учешћу привредних области у укупном друштвеном производу.⁴⁵⁹ Чланови овог дома бирају се као репрезенти својих привредних организација, радника и службеника привредних

⁴⁵³ Исто, стр. 304-308

⁴⁵⁴ Исто, стр. 312-313.

⁴⁵⁵ Ратко Марковић, *Уставно право, наведено дело*, стр. 133.

⁴⁵⁶ Чл. 57, 63 и 64 Устава ФНРЈ од 31.01.1946. године, Службени лист ФНРЈ, година II, број 10. Београд 1946.

⁴⁵⁷ Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 366-369.

⁴⁵⁸ Душан Илић, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у другој Југославији“, *наведено дело*, стр. 525.

⁴⁵⁹ Чл. 25 ст. 2 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

предузећа, чланова земљорадничких задруга, као и занатлија и занатских радника.⁴⁶⁰ Овим уставним актом било је предвиђено да посланике овог дома бирају индустријски, пољопривредни и занатски произвођачи одвојено сваки у својој произвођачкој групи. Уставни закон конкретно наводи споменуте групе. Индустријска група обухватала је раднике и службенике запослене у индустрији, рударству, шумарству, грађевинарству, транспорту, трговини, угоститељству и комуналној делатности. Пољопривредна група обухватала је земљораднике који су чланови земљорадничких задруга и раднике и службенике пољопривредних добара, док су занатску групу чинили трудбеници запослени у занатству.⁴⁶¹

Иако је у литератури било дилеме о ком типу бикамерализма се овде ради, о федералном или социјално-економском, превагнуло је мишљење да се Веће произвођача сматра економским другим домом.⁴⁶² Премда су оваква тела у послератној Европи углавном имала само саветодавни карактер,⁴⁶³ југословенске власти конципирале су Веће произвођача као репрезента бирача, а не као стручно тело консултативног карактера. То се види, пре свега, из његовог састава, али и из овлашћења којима је располагао. Ради се о три групе овлашћења. У прву спадају она овлашћења која Веће произвођача обавља на посебним седницама, а чине их сви послови везани за привреду, финансије, социјално осигурање и рад. Међу најважнијим, у први план долазе утврђивање савезног буџета и савезног друштвеног плана. У овим питањима домови су потпуно равноправни и ако се не постигне сагласност о коначном тексту ни уз помоћ паритетне комисије, коначан арбитар је народ. У другу групу спадају компетенције најважнијих избора и разрешења нпр. председника Републике или чланова Савезног извршног већа, које улазе у обавезни делокруг и што се обавља на заједничким седницама са Савезним већем. Трећу групу чине она питања која спадају у његову искључиву надлежност, у којој оно иступа као нека врста социјално-економског савета.⁴⁶⁴

Како смо већ истакли, за разлику од других европских држава тог времена, ФНРЈ је добила економски горњи дом, који није замишљен као саветодавно тело, него као представништво грађана, али бираних по другачијем критеријуму. Међутим, оно није репрезентовало читаву популацију, већ само онај већински део, који се могао сматрати произвођачима. Иако је било недоумица око дефинисања овог појма, за произвођаче су сматрани сви радници у државним, односно друштвеним предузећима, као и сељаци организовани у сељачке радне задруге. Индивидуално сељаштво је такође потпадало под овај појам, али под условом чланства у општим земљорадничким задругама.⁴⁶⁵ Посебан проблем ипак је представљало процентуално учешће сваке од поменутих група. Из идеолошке суревњивости према тада најбројнијем, сељачком слоју становништва које је чинило више од две трећине укупне популације, комунистичке власти су морале да заобиђу критеријум сразмере.⁴⁶⁶ Да би се избегло овакво чисто идеолошко оправдање нарушавања сразмере представљања, тадашњи законодавац, коме је Уставни закон оставио могућност да одабере изборну једначину, позвао се на критеријум економског доприноса индустријских радника у

⁴⁶⁰ Чл. 28 ст. 1 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

⁴⁶¹ Чл. 29 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

⁴⁶² Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 404. Новак Гајић, *наведено дело*, стр. 175.

⁴⁶³ Бранко Лубарда, *наведено дело*, стр. 55.

⁴⁶⁴ Чл. 34-39 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

⁴⁶⁵ Чл. 28-29 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

⁴⁶⁶ Према попису становништва из 1953. године од укупног радноспособног становништва, 66% је радило у пољопривреди, а свега 13% у индустрији и занатству. О овоме опширније видети на: "FNRI - Aktivno stanovništvo po vrstama djelatnosti", доступно на: http://www.stat.si/publikacije/popisi/1953/1953_2_01.pdf (приступљено 05.07.2018.)

укупном дохотку земље, што је уједно било оправдање за њихово својерсно „напредстављање” у Већу произвођача.⁴⁶⁷

Честе уставне промене наставиле су се и наредних година, те је тако 1963. усвојен нови Устав СФРЈ. Њиме је економско-бикамерални концепт додатно продубљен. Наиме, први пут у историји, наша земља се окренула мултикамералном моделу. Уместо дотадашња два дома, односно уместо једног горњег, добили смо чак четири горња дома. Конкретно, уместо Већа произвођача, као једне врсте економског другог дома, уведена су четири већа која су представљала готово све социјално-економске групе у друштву. Радило се о Привредном, Организационо-политичком, Просветно-културном и Социјално-здравственом већу. Тако је СФРЈ са крњег економског прешла на целовити социјално-економски модел бикамерализма. Савезно веће је као и до тада представљало веће делегата и грађана у општинама и републикама, тј. општепредставнички дом, док су остала четири била већа радних људи у радним заједницама.⁴⁶⁸

Улогу и овлашћења пређашњег Већа произвођача у суштини је преузело Привредно веће, које равноправно са Савезним већем расправља и доноси законе из области привреде и финансија и доноси друштвене планове Југославије.⁴⁶⁹ Улога Просветно-културног већа била је да равноправно са доњим домом претреса питања од интереса за радне заједнице из области просвете, науке, уметности и других области културе, физичке културе, као и друга питања из тих области, затим доноси законе и друге акте у тим областима.⁴⁷⁰ Предвиђено је да Савезно веће равноправно са Социјално-здравственим већем одлучује о питањима из области здравства, социјалног осигурања и социјалне политике, као и другим питањима из тих области, затим доноси законе и друге акте у тим областима, док са Организационо-политичким већем претреса питања на тему друштвено-политичког система и других области из надлежности Скупштине, осим питања која према овом уставу спадају у равноправни делокруг других већа или у самостални делокруг неког другог већа, као и да доноси законе и друге акте, уколико то не спада у равноправни делокруг других већа или самостални делокруг Савезног већа, и да доноси савезни буџет и завршни рачун.⁴⁷¹ Чини се да се трансформацијом Већа произвођача у четири „специјализована” већа хтео усавршити социјално-бикамерални концепт, тј. да други дом постане класично социјално-економско, а не само привредно представништво. Равноправност домова само је делимично нарушена у корист Савезног већа, и то у случајевима када постоји сукоб у вези са доношењем савезног буџета и друштвеног плана земље.⁴⁷²

Социјално-економски вид бикамерализма/мултикамерализма ипак је напуштен након нешто више од две деценије. Наиме, последњим Уставом друге Југославије из 1974. године наша земља се вратила федералном типу дводомности. Овлашћења Привредног, Социјално-здравственог и Просветно-културног већа прешла су у делокруг надлежности федералних субјеката (република и покрајина), те више није било потребе за постојањем ових већа на савезном нивоу.⁴⁷³ Тако је Југославија поново успоставила други дом федералног типа –

⁴⁶⁷ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 526.

⁴⁶⁸ Чл. 165 ст. 1 Устава СФРЈ из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

⁴⁶⁹ Чл. 174 Устава СФРЈ из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

⁴⁷⁰ Чл. 175 Устава СФРЈ из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

⁴⁷¹ Чл. 176-177 Устава СФРЈ из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

⁴⁷² Чл. 189 Устава СФРЈ из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

⁴⁷³ Димитрије Кулић „Промене у уставном систему Југославије од устава СФРЈ 1963. године до устава СФРЈ 1974. године“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш 1977, стр. 88-89.

Веће република и покрајина. Штавише, оба дома формирана су по федералном критеријуму. По питању овлашћења, ово Веће наследило је од својих претходника компетенције у доношењу друштвеног плана и савезног буџета. Нови Устав СФРЈ предвиђао је не само потпуну равноправност домова него и несвакидашњи начин одлучивања у другом дому. Наиме, одлуке се нису доносиле већином гласова. Такође, није се гласало појединачно, већ по делегацијама. Свака делегација је представљала по једну републику или покрајину, а одлука се могла донети тек консензусом свих делегација.⁴⁷⁴ Тако да је начин рада и одлучивања личио пре на неку конфедералну диету, него на други дом федералне државе.

8.4. Бикамерализам у постсоцијалистичко доба

Устав из 1974. године, често називан и „гробаром” друге Југославије, био је уједно и њен последњи устав. Ова земља распала се у крвавом грађанском рату, а наследила ју је нова, скраћена СР Југославија, састављена из две преостале српске републике – Србије и Црне Горе. И трећа Југославија устројена је као федерација, иако за то није било потребе. Следствено томе, задржана је и дводомна структура савезног парламента. Нови Устав из 1992. године конституисао је Савезну скупштину сачињену од Већа грађана и Већа република. Веће грађана представљало је доњи, општепредставнички дом, који су чинили посланици бирани на сваких 65.000 бирача, с тим што је мања чланица федерације, Црна Гора, била повлашћена са загарантованих 30 посланика.⁴⁷⁵ Са друге стране, Веће република, као други дом федералног типа, састојало се од 40 посланика, односно по 20 из сваке републике чланице. По питању односа између домова, и овај Устав предвидео је потпуну равноправност оба већа, што је и најчешће решење када говоримо о овом типу дводомности. У случају сукоба домова предвиђено је формирање паритетне комисије за усаглашавање састављене од по пет савезних посланика оба дома.⁴⁷⁶ Коначно, иако је било предлога да се ова неприродна српско-српска федерација трансформише у унитарну децентрализовану државу,⁴⁷⁷ политичке прилике одвеле су ову државу у смеру даље дезинтеграције.

Као прелазна фаза до коначног распада ове двочлане федерације, СР Југославија преобразена је 2003. године у Државну заједницу СЦГ. Са престанком постојања Југославије, федерација је преобразена у реалну унију две републике које су добиле право на отцепљење након три године. Чак је и заједничка Скупштина трансформисана, те је након вишедеценијске дводомне праксе поново постала једнодомна. У њен састав улазило је 126 посланика, 91 из Србије и 35 из Црне Горе,⁴⁷⁸ што је поново фаворизовало бирачко тело мање републике. Дефинитивно, 2006. године, након отцепљења Црне Горе, Република Србија поново је после 88 година постала независна држава. Новим Уставом из 2006. године задржана је једнодомна структура српске скупштине. Ово решење било је преовлађујуће у федералној јединици Србији током читавог периода постојања треће југословенске државе.

⁴⁷⁴ Чл. 295, ст. 2 Устава СФРЈ из 1974. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XXX, број 9, Београд 1974.

⁴⁷⁵ Чл. 80 ст. 2 Устава СР Југославије из 1992, Службени лист СРЈ 1/92.

⁴⁷⁶ Чл. 91 ст. 1 Устава СР Југославије из 1992, Службени лист СРЈ 1/92.

⁴⁷⁷ Видети више предлог проф. Миодрага Јовичића о уставној трансформацији СР Југославије у српску регионалну државу. Миодраг Јовичић, *Устав регионалне државе Уједињених Српских Земаља, организација власти, наведено дело.*

⁴⁷⁸ Чл. 20 ст 1 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист Србије и Црне Горе, година I, број 1.

ГЛАВА II

ДРУГИ ДОМ У ЕВРОПСКИМ УНИТАРНИМ ДРЖАВАМА

Централни део истраживања биће посвећен анализи другог дома у девет европских унитарних држава. Конкретно, биће речи о сенатима Француске, Пољске, Чешке Републике, Италије, Холандије, Републике Ирске и Румуније, као и о другим домовима Словеније и Белорусије. У овој глави, све наведене унитарне системе поделићемо у три групе, те ћемо у сваком одеку, свакој од три споменуте групе приступити са посебном пажњом. У првом поглављу биће речи о оним државама које имају други дом демократског типа, односно класични сенат. Пре свега, биће обрађена Француска, чији Сенат је био узор и другим оваквим телима у Европи. Затим ће више пажње бити посвећено двома државама – Чешкој Републици и Пољској, које су пратиле француска решења, а чији други домови представљају класичне сенате. Потом у наш фокус долазе Италија и Холандија, које су, пратећи француске традиције, ипак унеле одређене специфичности у свој бикамерални модел. Ово су уједно и земље са изразито развијеним регионалистичким тенденцијама, које се испољавају и на плану развоја другог, односно горњег дома, што је резултирало претварањем овог тела у орган територијалне репрезентације. Једно поглавље ће затим бити посвећено мешовитим бикамералним системима, ирском и словеначком. Ови системи испољавају тенденције комбиновања елемената различитих типова дводомности, пре свега коришћење социјално-економског вида бикамерализма и појединих елемената политичког бикамерализма демократског типа. На крају, у поглављу које смо насловили као осека бикамерализма, биће анализиран положај другог дома у Белорусији и Румунији, земљама у којима се јавила дилема да ли да уопште буду уврштене у наше истраживање, имајући у виду карактер система власти у првој, односно референдумску одлуку о укидању Сената у другој држави. У случају наведених девет других домова, ми ћемо сваки од њих посматрати у светлу бикамералне традиције, организације и положаја, затим надлежности које поседује, сукоба домова и односа према другим органима, избора, као и реформи кроз које пролази.

ОДСЕК I

ДЕМОКРАТСКИ ТИП ДРУГОГ ДОМА

Демократски вид политичког бикамерализма представља млађу подваријанту овог модела, зато када кажемо демократски тип другог дома, мислимо на земље које практикују управо ову варијанту политичког типа дводомности. У овом одсеку анализираћемо сенате пет земаља: Француске, Пољске, Чешке Републике, Италије и Холандије. Прво ћемо обрадити Сенат Француске, државе која је понајвише утицала на то да и друге европске унитарне земље прихвате бикамерални модел. Поред историјског развоја ове институције у француском политичком систему, ми ћемо подробније размотрити сваки од гореназначених критеријума, уз посебан осврт на територијални аспект француског бикамерализма, посебно имајући у виду новије реформе француског политичког система, што нису заобишле ни Сенат, који је у све већој мери заштитник регионалних и локалних интереса. Са друге стране, на примеру пољског Сената показаћемо да овакво тело, без обзира на пребогату бикамералну традицију, може, у процесу реформи, бити и маргинализовано, односно добрим делом и развлашћено. Након пољске, анализирана је чешка дводомна пракса. За разлику од пољског Сената, други дом Чешке Републике представља један од најбоље позиционираних других домова у Европи. Ваља истаћи да је чешки Сенат, уз француски, оличење класичног другог дома демократског типа, нарочито имајући у виду веома сличан уставни положај која ова два тела имају у својим земљама. Након тога, пажњу ћемо посветити и двома државама које су такође пратиле француску бикамералну традицију, али имају нешто специфичнији други дом, због постојања озбиљнијих партикуларистичких традиција. Ради се о Италији и Холандији. Наиме, горњи домови ових земаља, готово у потпуности оличавају вишедеценијске тенденције за децентрализацијом. Иако нису дефинисани као територијални домови тамошњих региона, њихова структура, односно начин избора, јасно указују на везу тамошњих територијалних ентитета и ових тела.

1. Француски Сенат

1.1. Француска бикамерална традиција

1.1.1. Почети француског бикамерализма

Француска је држава са веома дугом парламентарном традицијом. Поред Енглеске, она је на европском тлу највише допринела развоју институције парламента, па следствено томе и развоју бикамералног концепта. О предреволуционарној историји сталешких скупштина већ смо исцрпније говорили у делу посвећеном социјално-економском типу дводомности, те стога овом изузетно интересантном феномену овде нећемо посветити више пажње. Довољно је споменути да је, за разлику од енглеског бикамералног искуства, Краљевина Француска познавала искључиво једнодомну скупштину, образовану по сталешком критеријуму. Након Велике грађанске револуције, која је избила 14. јула 1789.

године, долази до озбиљног друштвено-политичког дисконтинуитета што је резултирао честим променама организације државе у врло кратком периоду, а самим тим и учесталим експериментисањем на пољу дефинисања и уређења најважнијих политичких институција. Иако је још у првим годинама Револуције било предлога за увођење дводомне скупштине, бикамерални парламент први пут је у Француској уведен Уставом од 05. фебруара године III (22. август 1795).⁴⁷⁹ Састављен је био од Већа пет стотина, које је предлагало законе, и Већа старих, што је одлучивало о њима. О предлогу се могло одлучивати само у целости, тако да није постојала могућност предлагања амандмана. У ситуацији када би Веће старих одбило предлог Већа пет стотина, он не би могао поново бити поднесен у року од годину дана.

Увођење бикамерализма у француску уставноправну традицију обележено је од самог почетка специфичностима непознатим у другим парламентарним традицијама.⁴⁸⁰ Наиме, поменути Устав из 1795. године раздвојио је поједина овлашћења која чине законодавну функцију, те их доделио различитим телима. Право законодавне иницијативе додељено је првом, док је делиберативна улога и право усвајања законског предлога припала другом дому. Ово је готово јединствен случај раздвајања конкретних овлашћења законодавне власти. У уставноправној теорији сматра се да је парламент јединствени орган, без обзира на то да ли је једнодомни, дводомни или вишедомни. То значи да домови (ако их има више) нису самостални, односно независни органи, већ само посебне организационе јединице легислативе, тј. јединственог парламента. Пошто је, према споменутом уставу, Француска имала два дома потпуно различитих овлашћења, која су упражњавали потпуно одвојено један од другог, може се закључити да се радило о два независна органа. Петров је стога става да, иако је Француска имала дводомни парламент, она није имала дводомни систем. „Није могуће делити законодавну функцију тако да једном дому припада само право предлагања закона, а другом само право одлучивања о законском предлогу. Овакво решење... апсолутно искључује било какву могућност функционисања дводомног система, без обзира што постоје два дома.”⁴⁸¹ Пошто се можемо сложити са претходном констатацијом, остаје питање који је од два дома био у повољнијем положају. Без обзира на то што се на први поглед чинило да је у предности био први дом, с обзиром на овлашћење предлагања закона, ипак треба бити опрезан због тога што је други дом „био у могућности да одбаци цијели законски приједлог и онда када се није слагао само с неким његовим одредбама”.⁴⁸²

Наведени Устав није био дугог века, те је нови донесен 22. фебруара године VIII (13. децембра 1799). Иако, у упоредноправној теорији има мишљења да се ради о првом покушају увођења вишедомног система,⁴⁸³ целокупан поредак револуционарне Француске овим Уставом стављен је у службу једног човека – првог конзула Наполеона Бонапарте. Овај Устав наставио је са даљим рашчлањивањем функција законодавне власти, које је започео његов претходник. Овом додатном „парцијализацијом” парламента, тенденција раздвајања законодавних овлашћења је доведена до апсурда.⁴⁸⁴ Право законодавне иницијативе прешло је искључиво у руке Владе. Законске предлоге она је подносила Трибунату, који је, поред делиберативне функције, одлучивао о томе да ли прихвата поменути предлог. О предлогу је могао да одлучује само у целости, тј. или да га у целости прихвати или да га у целости

⁴⁷⁹ Интересантна је чињеница да су још у лето 1789. године тадашњи умеренији монархисти либералне провинцијеније предлагали увођење два дома, од којих би један био састављен од представника тадашњих покрајина. Из овога се види да су тадашњи поборници бикамералне опције нагињали једној врсти синтезе између британског и америчког типа дводомности. Видети више: Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France*, t. I et II, Recueil Sirey, Paris 1933, стр. 88.

⁴⁸⁰ Под парламентарним традицијама мислимо, пре свега, традиције парламента као институције, а не традиције парламентарног система, што би такође могло бити изведено као закључак из наведене синтагме.

⁴⁸¹ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему, наведено дело*, стр. 108.

⁴⁸² Јован Стефановић, *Други дом у француским уставима, наведено дело*, стр. 9.

⁴⁸³ Види више: Сима Аврамовић, Војислав Станимировић, *наведено дело*, стр. 302-303.

⁴⁸⁴ Борислав Благојев, *наведено дело*, стр. 316.

одбије. Након тога би предлог био поднесен Законодавном телу, и то без обзира на то да ли би га Трибунат прихватио или одбио. На крају је Законодавно тело доносило коначну одлуку о усвајању закона, али тек пошто би саслушало мишљење представника Владе и Трибуната. Тако да су надлежности законодавне власти биле подељене међу трима поменутиим институцијама: Влада, Трибунат и Законодавно тело. Устав из 1799. године предвидео је и Сенат као посебан орган, али без улоге у законодавном процесу. За разлику од других тела истог назива, он није представљао посебан дом парламента. Имао је овлашћења што су се тичала контроле уставности закона који би био усвојен од стране Законодавног тела, али још увек не би био проглашен од стране Првог конзула. Сенат је, налик на двадесетовековну уставносудску функцију, оличену у савременим уставним судовима, имао задатак да „под режимом тога Устава штити Устав и поредак који је он прописао од свих аката који нису били с њиме у складу”.⁴⁸⁵ Теоријско оправдање оваквог решења покушао је да пружи опат Сјејес тезом да је у циљу ограничења власти, односно спречавања концентрације моћи у једном органу, неопходно државне функције што више ращланити. Такав систем означио је „системом сарадње”.⁴⁸⁶

1.1.2. Други дом у периоду 1814–1875.

Након пада Наполеона Бонапарте, те пропасти Првог француског царства, чланови победничког тора (Русија, Уједињено Краљевство, Аустрија и Пруска) одлучују да рестаурирају бурбонску монархију 1814. године. Исте године усваја се Уставна повеља, којом се, по угледу на енглески бикамерални систем, и у Француској уводи дводомни парламент, састављен од Представничког дома и Дома перова.⁴⁸⁷ Имајући у виду антимоархијски концепт Француске револуције, те бројне тоталитарне тенденције за време постојања Прве републике и Првог царства, конзервативне европске силе потрудиле су се да скроје политички систем по енглеском моделу, али са видљивијом (и значајнијом) улогом монарха. Тако је краљ имао у искључивој надлежности право законодавне иницијативе. Он је имао право избора ком дому ће конкретан законски предлог да поднесе. Једини изузетак по овом питању учињен је на плану финансијског законодавства. Овде је краљ имао обавезу да предлог поднесе Представничком дому. Оба дома су имала могућност да иницирају доношење закона, али не у данашњем смислу тог појма. Наиме, они су искључиво могли да предложе краљу да покрене поступак за доношење закона по њиховом предлогу. Он није био у обавези да по том предлогу и поступи. Па ипак, доношење закона било је у надлежности оба дома, с тим да ни краљева санкција није била само симболичке природе. Важно је напоменути да ни један ни други дом нису имали могућност да амандманима мењају краљев предлог без његове сагласности, стога међу савременим конституционалистима влада мишљење да је због пресудне улоге краља, као најважније уставне фигуре у земљи, Француска, и поред бикамералне структуре парламента, и даље била држава без дводомног система, пре свега зато што њени домови нису располагали надлежностима које чине суштину законодавне власти.⁴⁸⁸

До наредне револуције није требало дуго чекати. Већ 1830. године, након Јулске револуције, Француска добија нову Уставну повељу. Донета такође у монархији, она се умногоме наслања на претходну Уставну повељу. Међутим, најважнија разлика управо се тичала суштинског оснаживања позиције Парламента. Први пут у Краљевини Француској

⁴⁸⁵ Јован Стефановић, *наведено дело*, стр. 10.

⁴⁸⁶ Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 41.

⁴⁸⁷ Maurice Deslandres, *наведено дело*, стр. 91.

⁴⁸⁸ Јован Стефановић, *наведено дело*, стр. 10.

оба дома добијају право законодавне иницијативе. Чак је предвиђена и њихова равноправност, осим у случају пореских закона, где је предност дата доњем, Представничком дому. Огледала се у томе што је прво он изгласавао ове законе,⁴⁸⁹ но због бројних злоупотреба које су се, пре свега, огледале у трговини мандатима, обновљени Дом перова постао је омражен толико да су га поједини аутори назвали ништавном институцијом.⁴⁹⁰ Након нове револуције 1848. године, успостављена је Друга република, те поново уведена једнодомна Скупштина. У новом, постреволуционарном хаосу, Бонапарте поново преузимају конце у своје руке. Тако након неколико турбулентних година, Луј Наполеон Бонапарта државним ударом преузима власт, доноси нови Устав 1852. године и проглашава се за цара. Новим Уставом, Друго француско царство изнова добија бикамерални парламент. Поново је сваки дом вршио засебне функције, равноправност домова је напуштена, док је председник Републике, по угледу на некадашњег краља, имао искључиво овлашћење законодавне иницијативе. Скупштина је била састављена од Законодавног тела и Сената. Међутим, делиберативну функцију и одлучивање о законским предлозима имало је само Законодавно тело, док је Сенат, слично Уставној повељи из 1814. године, био задужен за контролу и заштиту уставности. Стога се он не може сматрати другим домом у правом смислу те речи, већ једним од претеча институције уставног судства, без обзира на то што је Сенат имао могућност да се успротиви промулгацији закона изгласаног у Законодавном телу, али из непрецизно дефинисаних разлога, који су могли бити тумачени прешироко.⁴⁹¹

1.1.3. Сенат Треће републике

Након капитулације у Француско-пруском рату (1870–1871), Француска је трећи пут проглашена републиком. Међутим, на нови устав чекало се још неколико година. Тек 1875. године дефинисано је уставно уређење Француске. Усвојено је више аката уставног карактера који су заједно сматрани новим Уставом. Радило се о три краћа органска закона, која су регулисала организацију Сената, организацију јавних власти, као и однос између органа јавне власти. Овим некодификованим Уставом, Француска је ушла у епоху савременог бикамерализма. Иако првобитно конципиран по узору на други дом из периода Јулске монархије, са Сенатом је у Француску уведен не само дводомни парламент састављен од Сената и Дома посланика⁴⁹² него и дводомни систем, с обзиром на потпуну равноправност домова.⁴⁹³ Сенат се састојао од 300 сенатора бираних по департаманима, од којих је 75 именовано доживотно. Прве доживотне чланове Сената изабрала је Национална скупштина, док је касније упражњена места попуњавао Сенат. Што се тиче дужине трајања мандата сенатора, ваља истаћи да онима који су били бирани мандат је трајао девет година, с тим да је сваке треће године вршен избор једне трећине чланова.⁴⁹⁴ Поменуто равноправност домова огледала се чак и у односу према егzekутиви. Тако је Влада била политички одговорна и горњем и доњем дому. Коначним нестанком монархије, Сенат умногоме преузима друштвену улогу „тврђаве конзервативизма”. Без обзира на то што је било опречних

⁴⁸⁹ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 109.

⁴⁹⁰ Paul Bastid, *Les Institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, (Éd. du Recueil Sirey), Paris 1954, стр. 245.

⁴⁹¹ Драгољуб Поповић, „Парламентаризам у Трећој француској републици“, *Архив за правне и друштвене науке* 3-4/1992, стр. 515-529.

⁴⁹² Који је понео назив Национална скупштина, што ће касније бити назив општепредставничког дома.

⁴⁹³ Joseph Barthélemy, *Le Gouvernement de France: tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Payot, Paris 1919, стр. 63.

⁴⁹⁴ Paul Smith, "A quoi sert le Sénat?" *Reflections on French bicameralism, Modern & Contemporary France*, Vol. 4, No. 1/1996, стр. 54.

мишљења у вези са односом између главних политичких институција Треће републике, већи део домаћих аутора истицао је Сенат као најважнији политички орган ове епохе. Како, према мишљењу Стефановића, Благоева и Петрова, Сенат није имао улогу креатора политичких процеса, он је своје место у новим околностима пронашао у улози „супензора” и „кочничара” реформи.⁴⁹⁵ Француска литература, кроз констатацију „Устав из 1875. године, то је заправо Сенат”,⁴⁹⁶ дала је својеврсну оцену ове епохе француског бикамерализма.

Устав је предвидео готово потпуну равноправност домова. Она се огледала на свим пољима законодавства, што је значило да је сагласност оба дома била предуслов за усвајање закона. Чак и у домену финансијског законодавства, овај принцип није био нарушаван, једино што је Дом посланика био у предности у односу на Сенат по томе што је имао право приоритетног претреса и гласања када је реч о финансијским законима. Међутим, овај „приоритет” био је само техничке природе. С друге стране, треба издвојити и чињеницу да је у једноме Сенат свакако био у предности у односу на доњи дом. Радило се о томе да он није могао бити распуштен, за разлику од Дома посланика, који је могао распустити председник Републике уз сагласност Сената. Ипак, у прилог равноправности ишла је и чињеница да су председника Републике, који је због својих широких овлашћења умногоме подсећао на некадашњег монарха, бирала оба дома апсолутном већином.⁴⁹⁷ Ипак, један од највећих пропуста уставотворца био је тај што није уредио начин решавања сукоба домова. Тиме је равноправност доведена на клизав терен одмеравања политичке снаге горњег дома, репрезента старих, углавном монархистичких и конзервативних снага и доњег, представника револуционарне и републиканске струје. Званични наратив уставноправне науке утемељен је на мишљењу по коме је „Сенат ову уставну празнину обилато користио и спречавао доношење многих прогресивних закона из области социјалног и економског законодавства”.⁴⁹⁸ Као пример се наводи „реакционарно” опирање увођењу лаичке наставе, одвојене од цркве, затим признавање бирачког права жена, сузбијање политике либерализације развода итд.⁴⁹⁹⁵⁰⁰

Сенат је често покушавао да одуговлачењем законодавног поступка ескивира доношење конкретних закона, тиме желећи да избегне етикету „кочничара” реформи. Ово га је доводило у све неповољнији положај, јер су његови противници временом јачали, да би пред крај Треће републике сенатори били означавани као људи претходног столећа, који нису кадри да одлучују о свакодневним животним питањима тога времена.⁵⁰¹ Да би се схватио положај Сената, битно је посматрати га не само у контексту односа између најважнијих политичких институција него и у свеукупном друштвеном миљеу тога доба. Наиме, захваљујући уставним овлашћењима, Сенат је успевао да у свакодневном

⁴⁹⁵ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига I, Загреб 1956, стр. 46-47; Борислав Благоев, *наведено дело*, стр. 17; Владан Петров, *наведено дело*, стр. 110.

⁴⁹⁶ Comte de Chesnelong, *L'Avènement de la République* (1934), cited in Joseph Barthélemy, 'La mise en accusation devant le Sénat du Président et des ministres', *Revue du Droit Public*, Vol. 3-4 (juillet-décembre 1918), стр. 90

⁴⁹⁷ Танасије Маринковић, *Устав као конвенција - еволуција Пете француске републике, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, стр. 21-22.

⁴⁹⁸ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 110.

⁴⁹⁹ Иванка Срњић, *наведено дело*, стр. 53; Борислав Благоев, *наведено дело*, стр. 323.

⁵⁰⁰ Међутим, пре даље анализе улоге тадашњег француског другог дома у политичком животу Француске, ваљало би се на кратко осврнути на поједине појмове који се у литератури некритички усвајају. Шта је прогресивно, а шта реакционарно, није ствар уставноправне науке, већ идеолошког дискурса. Ови термини често су коришћени од стране наших послератних конституционалиста, пре свега, из марксистичке идеолошке перспективе. Врло често се исте оцене могу чути и од поборника либерално-демократске традиције уставности. Проширивање бирачког права на жене свакако је прогресивно са становишта које се базира на начелу општег права гласа, међутим либерализација развода свакако не може бити прогресивна ако се посматра из конзервативног и хришћанско-традиционалног угла. Зато ћемо ми, не улазећи у вредносну оцену било које идеолошке традиције, избегавати да користимо вредносно обојене термине попут прогресивно, напредно, реакционарно, ретроградно итд.

⁵⁰¹ Борислав Благоев, *наведено дело*, стр. 323.

политичком животу парира општепредставничком дому. Међутим, како је због нестанка монархије и минимизирања улоге цркве он преузео улогу последњег бедема одбране старог поретка (*Ancien Régime*),⁵⁰² неретко је незадовољство нових слојева, пре свега радничке класе, усмеравано ка овом органу. Тако је, у уставноправној науци створена поједностављена слика дихотомије француског друштва на две непомирљиве струје, оличене у два дома парламента. Овакво стање потрајаће до окончања XIX века, да би у новом, XX веку „модернисти” (реформисти) потпуно победили традиционалисте. Након тога, што ће посебно бити уочљиво у међуратном периоду, два дома француског парламента постаће упоришта крупног и ситног капитала. Сенат ће преузети улогу заштитника интереса првих, а Дом посланика ових других, но управо у том периоду, када је рестаурација монархије постала и дефинитивно немогућа, Сенат постаје главни чувар тадашње републике.⁵⁰³

Када се анализира улога до сада најдуговечнијег француског другог дома – Сената Треће републике, незаобилазно је ваљано анализирати њен целокупан дводомни систем. Основно обележје првог правога демократског другог дома огледало се у његовој потпуној равноправности са општепредставничким домом. Доследна примена начела егалитарности домова утврдила је позицију Сената тиме створивши дводомни систем у његовом пуном обиму. Међутим, озбиљан превид уставотворца у вези са недефинисањем поступка за решавање сукоба домова и те како је закомпликовало политички живот Треће републике. Ово се нарочито манифестовало стварањем озбиљних препрека у вршењу законодавне функције. Када је иста политичка опција имала већину у оба дома, законодавни процес текао је несметаном брзином. Међутим, када су већину у домовима имале различите политичке снаге, што је у почетку најчешће и био случај, недостатак уставом регулисаног механизма за решавање сукоба домова доводио је до својеврсне „саботаже” Сената спрам законодавних реформи Дома посланика. Иако саздана на начелу компромиса, Трећа француска република била је изузетно нестабилна. У условима наметања Сената, последњег бастиона старог режима, као одлучујућег фактора у законодавству, затим веома комплексне позиције председника Републике, која је временом политички еродирала, али и Савета министара, те особеног бремена револуционарне епохе, која је дестабилизovala ову земљу још од краја XVIII века, изненађујуће је како је она опстала читавих седам деценија, што је за сада чини најдуговечнијом републиком у историји Француске.⁵⁰⁴

Поред озбиљног пропуста везаног за нерешавање питања сукоба домова, ваљало би се нарочито осврнути на позицију другог дома у политичком систему тадашње Француске. Чини се да је основни метод политичке борбе Сената Треће републике сведен на дефанзивно деловање. Наиме, општа перцепција овог органа сводила се на оцену да се ради о средишту реакције. Током готово целокупне епохе Треће републике, Сенат се трудио да успорава нагле законодавне промене, односно изненадне социјално-економске и политичке заокрете. Пракса је показала да други дом може само одгодити доношење неког закона који „народ жели”, међутим, након извесног времена он мора да попусти. Стога ни не чуди што се Сенат Треће републике перципира као једно олигархијско тело, које је, штитећи своје ускогруде интересе, покушавало да спречава демократске реформе које су ишле у корист већине грађана. У том светлу и не чуди што су поједини аутори овакву врсту анимозитета према другом дому назвали *сенатофобија*.⁵⁰⁵

Иако се код бројних аутора који су се бавили односом међу најважнијим политичким институцијама тадашње Француске запажа својеврсно прецењивање значаја Сената, ваљало

⁵⁰² Овај израз се у литератури користи за опис предреволуционарног поретка, који се базирао на апсолутистичкој монархији, оданости хришћанству и патријархалном социјалном обрасцу.

⁵⁰³ Paul Smith, *наведено дело*, стр. 55.

⁵⁰⁴ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 111-112.

⁵⁰⁵ Jean-Pierre Marichy, *La Deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, Paris 1969, стр. 170.

би, зарад објективног сагледавања његове улоге, осврнути се и на оне елементе дводомности који су били индикатори стварног односа између домова. На првом месту, мислимо на одређена одступања од модела егалитарног бикамерализма. По питањима промене устава, али и избора шефа државе, било је предвиђено да домови одлучују на заједничкој седници. Мада је, барем формално, Устав гарантовао потпуну равноправност оба дома, у поменутих случајевима, на заједничким заседањима, малобројнији Сенат био је фактички (бројчано) у неравноправнијој позицији. Било какав „популистички” састав Дома посланика могао је да надгласа Сенат при избору председника Републике, а што је још важније, могао је да промени и сам уставни систем. Ако бисмо ствари покушали да посматрамо хипотетички, да се којим случајем овде није радило о Француској, него о тадашњој Србији, надмоћна радикалска већина у Народној скупштини би, уз помоћ поменутих механизма, могла врло једноставно да, прегласавајући други дом, укине бикамерални модел. Зашто се ово није догодило у Француској, разлози су очити. Наиме, поборници републике, секуларизма (лаицизма), општег и једнаког права гласа, те једнодомности, још увек у француском друштву нису били тако доминантни крајем XIX и почетком XX века као што ће постати у међуратном периоду. Још увек су старе, монархистичке, конзервативне и клерикалне снаге представљале озбиљан фактор у политичком животу земље, да би свако пренагљивање њихових противника отварало старе политичке расцепе, те земљу враћале у стање перманентног грађанског рата. Чини се да су тога били свесни и једни и други, па су због недовољне снаге, путем компромиса, изналазили начине да своје циљеве остварују заобилазним путем. С тим у вези, и ова фактичка надмоћ Дома посланика, ретко кад је у пракси валоризована. Политички систем Треће републике, иако заснован на споменутих уставним законима, много више је био базиран на „правилима ситуираним на маргини уставног текста”.⁵⁰⁶ Како било, Француска је упоредној уставноправној пракси подарила једну новину. Ради се о парламентарном систему, „али не у условима монархије као у Енглеској, него у републици”.⁵⁰⁷

1.1.4. Савет Републике по Уставу из 1946.

Најдуговечнија Француска република доживела је суноврат у мају 1940. године. Хитлерове снаге извршиле су не само окупацију земље него су и на делу њене територије формирале квислиншку творевину, тзв. Вишијевску Француску под маршалом Филипом Петеном. Након ослобођења 1944. године, нове власти под генералом Шарлом де Голом започеле су припреме за доношење новог устава. Огорчење због неспособности предратног система да се одупре страном окупацији, те незадовољство константним трзавицама на релацији Сенат – Дом посланика, довеле су до готово општег консензуса у јавности да је неопходно донети нови устав, односно да треба формирати Четврту републику. Ово је резултирало референдумом одржаним у октобру 1945. године, на коме се већина бирача изјаснила за потпуни прекид уставноправног континуитета са предратном Републиком. Међутим, пројекат новог устава, који је, према предлогу комуниста и социјалиста, требало да доведе до одлучног напуштања бикамерализма, односно укидања Сената, није прошао на референдуму, те се поново морало тражити компромисно решење. Зато су и „учињени уступци у корист традиционалних институција Треће републике”,⁵⁰⁸ који су подразумевали бикамерални модел, те већа овлашћења шефа државе.

⁵⁰⁶ Jacques Chevallier, "La coutume et le droit constitutionnel français", *Revue de droit public*, 1970, стр. 1383.

⁵⁰⁷ Сима Аврамовић, Војислав Станимировић, *наведено дело*, стр. 310.

⁵⁰⁸ Драган Медведовић, „Разлике између уставних институција Четврте и Пете француске републике“, *Зборник радова Високе управне школе у Загребу*, 1965, стр. 78.

Устав Четврте републике усвојен је 1946. године. Иако је бикамерални парламент преживео, „од дводомног система није остало ни трага”.⁵⁰⁹ Француски парламент задржао је ипак два дома, који су названи Савет Републике и Национална скупштина. Промена је прво учињена на симболичком плану. Други дом се више није звао Сенат, Француска је добила Савет Републике. Са друге стране, Дом посланика преименован је у Националну скупштину. Већ је ова етимолошка промена наговестила каква ће бити улога другог дома у послератном уређењу државе, али и навела поједине ауторе, попут Шевалијеа, да Устав из 1946. године поистовете са Националном скупштином.⁵¹⁰ За разлику од свог претходника, Савет Републике имао је првенствено саветодавну функцију, тј. његова надлежност ограничавала се на давање мишљења о законским предлозима које је претходно изгласавала Национална скупштина. Надмоћну улогу општепредставничког спрам другог дома одредио је сам Устав прописавши да сви законски предлози, без обзира на то од кога били иницирани, морају прво бити поднети Националној скупштини на расправљање. Након што би Национална скупштина изгласала усвајање законског предлога, он би био достављен Савету Републике, који је у року од два месеца могао да да своје мишљење. У случају давања позитивног мишљења или у случају када у предвиђеном року не би дао своје мишљење, усвојени закон би се проглашавао и ступао на снагу.⁵¹¹ Међутим, уколико би Савет Републике дао негативно мишљење, Национална скупштина би била у обавези да још једанпут претресе поменути предлог. Приликом тог другог претреса, Скупштина би дефинитивно одлучивала о свим амандманима предложеним од стране другог дома, овога пута гласајући јавно. У случају да је Савет Републике о амандманима одлучивао апсолутном већином, и Скупштина би имала могућност да их одбије само истом таквом, апсолутном већином.⁵¹² На овакав начин, Националној скупштини је омогућено да донесе конкретан закон, без обзира на противљење другог дома, једино што је била условљена да га други пут изгласа апсолутном већином свих посланика. Незнатни изузетак направљен је само у погледу финансијских закона код којих су предвиђени нешто краћи рокови за претрес, пре свега из разлога што је било неопходно буџет, завршни рачун и друге финансијске извештаје донети до краја финансијске године.⁵¹³ Изразито ограничена надлежност Савета Републике, који је чак немајући ни право суспензивног вета,⁵¹⁴ једино могао да даје мишљење на законске предлоге Националне скупштине, које је ова врло лако могла да заобилази, навео је поједине теоретичаре да овај други дом оцене као један од најслабијих у историји бикамерализма, слабијим „чак и од енглеског Дома лордова”.⁵¹⁵ Могу се пронаћи оцене да се овде заправо радило о ублаженом монокамерализму, односно непотпуном бикамерализму, тако „кад Устав од године 1946. говори о два дома парламента, то је само вербално, а не и стварно”.⁵¹⁶

За разлику од предратног периода, нови горњи дом сведен је на, како му је и само име говорило, саветодавно тело, које није поседовало ни формална ни реална овлашћења да се супротстави доњем дому, што је за резултат имало изласавање готово свих законских предлога Националне скупштине.⁵¹⁷ Ипак, ехо минулих времена није тек тако могао бити неутрализован. Наиме, чланови Савета трудили су се да поврате макар део угледа, али и

⁵⁰⁹ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 112.

⁵¹⁰ Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Armand Colin, Paris 2001, стр. 634.

⁵¹¹ Art. 20, paragraphe 2, 4, Constitution de 1946, IVe République, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>, приступљено 09.05.2020.

⁵¹² Art. 20, paragraphe 5, Constitution de 1946, IVe République, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>, приступљено 09.05.2020.

⁵¹³ Драган Медведовић, *наведено дело*, стр. 93.

⁵¹⁴ Marthe Stefanini, "Le pouvoir de veto du Sénat français: entre mythe et réalités?", *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 5/2013, стр. 163.

⁵¹⁵ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 113.

⁵¹⁶ Иво Крбек, *наведено дело*, стр. 485.

⁵¹⁷ Борислав Благогов, *наведено дело*, стр. 323-324.

конкретних компетенција које је имао негдашњи Сенат Треће републике. То је чињено честим изменама пословника, по коме су чланови овог тела и даље симболично носили назив сенатори, а покатакд и покушајима измене Устава. Како је негативан одијум јавности ка другом дому, који је након ослобођења био најизраженији, временом сплашњавао, и Национална скупштина почела је много више да уважава мишљење Савета по бројним питањима, подижући му на тај начин углед у политичком систему државе. У првим послератним годинама, улога другог дома била је готово занемарљива, посебно у ситуацијама када је Национална скупштина користила могућност да поједине законе усваја по хитној процедури. У том случају Савет је био обавезан да своје мишљење да у року који је био предвиђен Пословником Националне скупштине. Овакво решење готово у потпуности је обесмишљавало француски бикамерализам, те је давало за право онима који су били става да се ради о ублаженој варијанти једнодомности. Међутим, временом је ова пракса све ређе упражњавана, тј. све мање закона је доношено на овај начин.⁵¹⁸

Савет Републике често је деловао у правцу измене важећег Устава, тиме покушавајући да колико-толико ојача своју слабашну позицију. У том смеру су 1949. године предложени амандмани на Устав, на основу којих би сваки законски предлог који иницирају чланови Савета, пре него што буде упућен Скупштини, морао проћи кроз надлежну комисију Савета.⁵¹⁹ Разлог је тај што се „непостојање правног претреса у Савету хтело надоместити разматрањем законског предлога од стране надлежне комисије”.⁵²⁰ Без обзира на чињеницу да се о овом предлогу Национална скупштина није одмах изјаснила, Савет Републике је почео са применом предложене процедуре, тиме заобилазећи и Устав и Пословник. Овим чином је најављена уставна реформа која се одиграла свега неколико година касније. Наиме, реформом Устава 1954. године, законодавна надлежност Савета значајно је унапређена, те је и његова позиција умногоме ојачана. Ново решење подразумевало је омогућавање претреса у оба дома, што је подразумевало и да се законски предлог имао достављати на претрес прво дому предлагача. Ово је значило да када један предлог потиче од члана Савета, о њему би се прво расправљало у том дому. Поменуто решење у знатној мери је утицало на спречавање сукоба међу домовима, који би се окончавао предвидивим финалним исходом у корист првог дома. На тај начин је омогућено да се позиција Савета политички даље не срознава, већ напротив, да се утре пут својеврсном „васкрсу” дводомног система. Овом ревизијом предвиђено је да један предлог може постати закон тек након што буде усвојен од стране оба дома. Тиме се Савет, који се до тада без устручавања могао називати и најобичнијим саветодавним органом, након 1954. године могао поново означавати другим домом.⁵²¹

Изменама Устава дефинисан је и начин решавања сукоба између домова. Решење које је предвиђено подразумевало је тзв. шетњу законског предлога међу домовима. То је значило да уколико се домови различито изјасне о истом предлогу, он се враћа прво једном, па другом дому наизменично, све док не дође до усаглашавања коначног текста закона. Због опасности да се ова шетња евентуално не одужи унедоглед, уставотворац је био приморан да је временски ограничи. Због тога је постављен рок од 100 дана у оквиру кога су домови морали да се усагласе. Изузетак је направљен, као и обично, на пољу финансијског законодавства где је рок био много краћи и износио је 30 дана. Међутим, у случају да ни након истека предвиђеног рока домови не успеју да превазиђу разлике, Национална скупштина је имала могућност да самостално донесе закон ослањајући се на текст који је претходно већ сама усвојила.⁵²² Овакав начин решавања сукоба између домова свакако је давао више простора Савету Републике да у немалом року од 100 дана издејствује текст који

⁵¹⁸ Драган Медведовић, *наведено дело*, стр. 95.

⁵¹⁹ Конкретно, предложене су измене чл. 14 Устава и чл. 20 Пословника о раду.

⁵²⁰ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 114.

⁵²¹ Paul Smith, *The Senate of the Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, London 2009, стр. 34.

⁵²² Владан Петров, *наведено дело*, стр. 114.

би био много више по његовој мери. То је умногоме поправило његову дотадашњу позицију, те Француску делимично вратило на стари пут дводомног система, готово збрисаног Уставом из 1946. године. Како је и након уставне реформе Национална скупштина и даље имала коначну реч при решавању сукоба домова, јасно је да је Савет Републике овим добио само право суспензивног вета, тако да, без обзира на то што је Француска кренула путем обнове доводног система, он ипак 1954. године још увек није био враћен у политички систем ове земље у пуном обиму.⁵²³ Што се тиче односа легислативе и егzekутиве, у светлу деградације статуса другог дома, први послератни устав увео је одредбу по којој је Влада била одговорна искључиво Националној скупштини, али не и Савету Републике. Међутим, перманентна нестабилност Владе која је као константа пратила Француску кроз читаво раздобље Треће републике, овим решењем ипак није превазиђена. Разлог, пре свега, лежи у чињеници што се, већ након Првог светског рата у Француској, уосталом као и у читавој Европи, клатно реалне политичке моћи све више померало ка извршној власти, те се изнова поремећена равнотежа између законодавца и егzekутиве није могла повратити неутралисањем другог дома. Због тога је и сам Шарл де Гол покушао да, комбинујући елементе парламентарног и председничког система власти, помогне овом клатну да коначно превагне на страну егzekутиве, која ће се манифестовати каснијим формирањем моноцефалне извршне власти на челу са шефом државе.⁵²⁴

1.2. Организација и положај Сената Пете републике

Као резултат Де Голових амбиција, али и незадовољства грађана политичким системом Четврте републике, 1958. године донесен је нови Устав и проглашена Пета република. Овај Устав увео је један посве специфичан облик власти, који је, иако полазећи од парламентарног модела, ипак у њега унео бројне елементе председничког система, тиме означавајући стварање нових, мешовитих облика. Новија теорија овакав тип назива полупредседничким.⁵²⁵ Председник Републике добио је бројна овлашћења. Поред осталог, именовао је и разрешавао председника Владе и остале министре на његов предлог, те имао дискреционо овлашћење да распусти Националну скупштину чак и без претходног предлога Владе. Влада је такође добила значајне компетенције. Најважније се тичу права на доношење тзв. аутономних уредби, односно уредби са законском снагом. Такође, укинута је право на интерпелацију која је била један од главних разлога нестабилности ранијих Влада. Међутим, она је стављена под контролу шефа државе. Према мишљењу Петрова, циљ оваквих уставних решења био је „да се 'клатно' власти помери од инертног парламента ка извршној власти оличеној, пре свега, у председнику Републике, али и у влади као органу надлежном да спроводи председникове одлуке”.⁵²⁶

Нови и још увек важећи Устав из 1958. године задржао је бикамералну структуру парламента. Међутим, уместо Савета Републике, чији је назив суштински одређивао и његову улогу, Француска је поново добила Сенат, са много ширим овлашћењима. Поново је успостављен дводомни систем, који је у новим околностима тумачен као ефикасно средство за ограничавање моћи законодавца, те за успостављање еквилибријума између легислативе и

⁵²³ Paul Smith, 'A quoi sert le Sénat?' Reflections on French bicameralism, *Modern & Contemporary France*, Vol. 4, No. 1/1996, стр. 57.

⁵²⁴ Танасије Маринковић, *наведено дело*, стр. 52.

⁵²⁵ О томе видети више: Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2008, стр. 116-121.

⁵²⁶ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 115.

егзекутиве.⁵²⁷ Један део аутора сматрао је да је Сенат представљао погодно средство тадашњих владајућих елита, предвођених конзервативцем Де Голом, у обуздавању левичарских (комунистичких и социјалистичких) партија у Националној скупштини. Стога је, према њиховој оцени, целокупан парламент „у извесном смислу 'кажњен' за оне слабости и грешке француске политике и француског живота, које су само добијале највидљивији израз у раду парламента али нису имале свој прави извор у њему”.⁵²⁸ Без обзира на то да ли су овакве оцене биле претеране и представљале плод одређених идеолошких погледа, свакако је тадашњи француски уставотворац имао намеру да врати некадашњи углед другом дому, али с тим да он више није могао бити најважнији уставни чинилац као што је то био случај у време Треће републике. Зато је Сенат конципиран као чинилац који ће у борби егзекутиве (у суштини председника Републике) и Националне скупштине превагнути у корист прве. Међутим, и поред овако замишљене улоге другог дома, он се у појединим ситуацијама окретао уместо против општепредставничког дома, управо против председника Де Гола. Тако, када је Де Гол покушао и успео да, путем референдума, а без претходне сагласности Сената, промени начин избора шефа државе 1962. године, Сенат је са њим дошао у озбиљан сукоб. То је за последицу имало својеврсно „минирање” већине законских предлога које је изгласавала тада већински деголистичка Скупштина.⁵²⁹

Како смо већ напоменули, Пета република утемељена је на новим, хибридниим основама уређења власти. Иако је тенденција померања полуга моћи ка извршној власти погодила читаву Европу, свој први формализовани израз⁵³⁰ добила је управо у демократској Француској. Један од највећих удараца егзекутиве према законодавцу представљало је деградација положаја парламента у законодавном процесу.⁵³¹ Први пут у савременој европској историји један устав је предвидео поделу законодавне функције између дводомног парламента са једне стране и Владе са друге. Устав је доделио Влади у надлежност да може својим уредбама са законском снагом регулисати одређене друштвене односе. Чак је једним чланом уведена претпоставка законодавне надлежности у корист Владе, тако што је делокруг надлежности парламента одређен системом позитивне енумерације.⁵³² Стога Петров истиче да је због оваквог дефинисања, али и поделе законодавне функције, „намера уставотворца била да парламенту подари улогу законодавца 'другог реда’”.⁵³³ Зато је зарад овог циља ојачан положај Сената, који је самим тим требало да врши функцију „обуздавајућег фактора” према Скупштини.

Парламент Пете републике конципиран је као дводомни. Састоји се од Сената и Националне скупштине. Док је број посланика ограничен на 577, дотле је број чланова Сената лимитиран на 348. Када је реч о статусу чланова највишег представничког тела, важећи Устав гарантује члановима оба дома парламентарни имунитет. Највиши правни акт гарантује и имунитет неодговорности, али и имунитет неповредивости, па тако ниједан члан Парламента не може бити кривично гоњен, под истрагом, ухапшен, притворен или осуђен на основу мишљења или гласова које је изразио у вршењу својих функција. Такође, ниједан члан Парламента не може бити притворен, како у кривичним, тако и у прекршајним питањима, нити му слобода може бити одузета или ограничена без одобрења председништва дома коме припада. Ово одобрење није потребно у случају флагрантног кривичног дела или

⁵²⁷ Смиљко Сокол, „Двodomни систем у унитарним државама Западне Европе“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 1/1968, стр. 66.

⁵²⁸ Јован Ђорђевић, „Нови француски устав“, *Наша стварност* 12/1958, стр. 635.

⁵²⁹ Борислав Благогов, *наведено дело*, стр. 331.

⁵³⁰ Не рачунајући наравно, праксу тоталитарних режима нацистичке Немачке, фашистичке Италије и њихових сателита.

⁵³¹ Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи, наведено дело*, стр. 161.

⁵³² Voir plus: art. 34, paragraphe 1, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵³³ Владан Петров, *наведено дело*, стр. 117.

прекршаја или правоснажне пресуде.⁵³⁴ Јасно је да оваквим формулацијама Устав гарантује имунитет чланова оба дома како у материјалном тако и у процесном погледу. У материјалном смислу, сенатори и посланици имају имунитет у погледу аката учињених у вршењу своје парламентарне функције, односно активности везаних за његов мандат. У процесном смислу, чланови Парламента имају имунитет од лишења слободе или вођења кривичног или прекршајног поступка, али само у случају изостанка неопходног одобрења од стране председништва дома коме припада. Оваква формулација која је унета у Устав након измена 1995. године наводи на закључак да је покретање поступка или предузимање других радњи које као директну последицу немају лишавање или ограничавање слободе могуће и без наведене сагласности председништва дома коме лице припада.⁵³⁵

Члановима оба дома гарантује се парламентарна накнада. Предвиђен је и парламентарни инкомпатибилитет. Другим речима, предвиђена је неспојивост функције члана Сената са другим јавним функцијама, осим ако се не ради о чланству у Европском парламенту или у регионалним или општинским саветима. Такође, ни сенатори ни посланици не могу бити чланови Владе, Уставног савета, Високог савета правосуђа, али ни Социјално-економског савета, као ни руководиоци јавних предузећа.⁵³⁶ Устав забрањује било какав вид императивног мандата. У складу са тим, чланови оба дома гласају лично. Кворум неопходан за рад је половина од укупног броја чланова Сената, али се исти утврђује само на захтев конкретног члана Сената. Када говоримо о унутрашњој организацији Сената, ваља споменути различите врсте органа. Председништво Сената је главни орган овог дома, који се састоји од председника, шест потпредседника, три квестора и дванаест секретара. Председништво обезбеђује функционисање сенатске администрације, предузима акте везане за парламентарне имунитете и инкомпатибилитет, као и за вођење пленарних седница Сената. Председник Сената бира се апсолутном већином гласова свих сенатора у прва два круга, док је у трећем довољна и релативна већина. Бира се на период од три године, из разлога постојања парцијалне обнове чланства.⁵³⁷ Поред овлашћења која се тичу руковођења пленарним седницама и управљања сенатском администрацијом, председник Сената располаже и другим важним овлашћењима. Сваке треће године, председник другог дома именује по једног члана Уставног савета, као и једног члана Високог савета правосуђа. У случају спречености шефа државе да обавља своје надлежности или да функција председника Републике остане упражњена, председник Сената постаје вршилац дужности председника Републике. Први човек Сената аутоматски је члан Конференције председника, у чији састав улазе и председник Националне скупштине, као и председници сталних комисија и парламентарних клубова. Други дом образује различите врсте комисија. Неке су сталне, попут законодавних, контролних и анкетних, док се понекад формирају и *ad hoc* комисије.⁵³⁸ Сваки дом има посланичке групе. Уставни систем Пете републике предвидео је постојање три врсте заседања. Редовно заседање траје од првог радног дана у октобру до последњег радног дана јуна, с тим да број дана за одржавање седница у оквиру овог периода не може бити већи од 120. Ванредно заседање може бити одржано на захтев првог министра или већине чланова Националне скупштине, са унапред утврђеним дневним редом. Посебно заседање може бити одржано у случају да шеф државе уведе ванредно стање.⁵³⁹

⁵³⁴ Art. 26, paragraphe 1 & 2, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵³⁵ Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2005, стр. 651-652.

⁵³⁶ Jan Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises, La documentation française*, Paris 2005, стр. 38-39.

⁵³⁷ Исто, стр. 55-58.

⁵³⁸ Танасије Маринковић, *наведено дело*, стр. 137-138.

⁵³⁹ Art. 28, 29 & 16, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

1.3. Надлежности Сената

Када говоримо о надлежностима Сената Пете републике, ваљало би истаћи да је Устав од 1958. године умногоме ограничио овлашћења Парламента као целине, па самим тим и другог дома, пре свега на законодавном плану. Као прво, када говоримо о ревизионим овлашћењима Сената, Устав предвиђа да предлог промене Устава мора бити усвојен од стране оба дома у истоветном тексту. Ревизија је коначна након што буде потврђена на референдуму.⁵⁴⁰ Што се тиче законодавне функције Сената, највиши правни акт предвидео је енумерацију законодавних надлежности Парламента, предвиђајући истовремено претпоставку надлежности у корист Владе, што је, по први пут на Континенту значило поделу законодавне функције између легислативе и егзекутиве. Влади је омогућено да доноси тзв. декрет-законе, чиме је законодавна власт ослабљена, а уредбодавна ојачана.⁵⁴¹ Када је реч о праву законодавне иницијативе, оно припада сваком члану Парламента, односно сваком посланику и сенатору, али и првом министру. У том погледу, Устав прави термиолошку диференцијацију, па тако сваки посланик и сенатор имају право да поднесу предлог закона, док први министар има право подношења тзв. пројекта закона у име Владе. Предлог закона се подноси председништву Сената уколико је потекао од сенатора или групе сенатора, односно председништву Националне скупштине уколико је потекао од посланика или групе посланика. Пре него што буде стављен на разматрање, предлог закона може бити одбачен због законодавне или финансијске недопуштености. Наиме, ако се у току законодавне процедуре докаже да конкретан предлог не спада у законодавни домен Парламента, Влада може спречити његово усвајање. Са друге стране, предлог који поднесе члан Парламента биће одбачен уколико би његово усвајање имало као последицу смањење јавних прихода, односно повећање јавних расхода. У овом случају, може доћи до сукоба надлежности између Владе и Парламента, који представља председник надлежног дома. Овај сукоб у року од осам дана решава Уставни савет.⁵⁴² Друга врста законодавних предлога, названих другачије, спада у домен законодавне иницијативе Владе. Конкретно, пројект закона припрема надлежни министар, који га затим доставља првом министру. Пројект закона затим разматра Влада, а након тога се доставља Парламенту. Од првог министра зависи ком дому ће пројект закона прво бити послат на разматрање. Углавном је пракса да се пројекти већег политичког значаја шаљу општепредставничком дому, док се они који подразумевају ратификацију међународних уговора, као и други, са наглашеним техничким карактером, шаљу Сенату. Иначе, право на подношење амандмана признато је како члановима оба дома тако и Влади, што у случајевима кохабитације представља подесно средство заобилажења делиберативне фазе у оквиру саме Владе.⁵⁴³ Након испитивања пројекта, односно предлога закона од стране надлежне сталне комисије, одржава се расправа на пленарној седници. Након расправе о предлогу у целисти, приступа се расправи о амандманима, који често представљају погодан инструмент опструкције, односно успоравања усвајања коначног текста закона од стране опозиције.⁵⁴⁴

⁵⁴⁰ Art. 89, paragraphe 2, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁴¹ Louis Favoreu *et al.*, *усто*, стр.705.

⁵⁴² Art. 40 & 41, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020

⁵⁴³ Танасије Маринковић, *наведено дело*, стр. 150-151.

⁵⁴⁴ Jan Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises, La documentation française*, Paris 2005, стр. 93.

Сваки дом утврђује свој дневни ред. Када говоримо о контролној функцији Сената, ваља истаћи да првог министра именује председник Републике, а чланове Владе шеф државе именује на предлог првог министра. С друге стране, иако Парламент не бира Владу, Устав предвиђа одговорност Владе пред Парламентом.⁵⁴⁵ У том погледу, члановима оба дома стоје на располагању поједини институти, којима врше контролну функцију легислативе над радом Владе. Најпре, и сенатори и посланици имају право постављања посланичког питања. Наиме, ова пракса првобитно је била резервисана само за општепредставнички дом, да би 1982. године била проширена и на Сенат, када је први пут одржана седница на којој су и сенатори могли да користе наведени институт.⁵⁴⁶ Оба дома могу, на захтев сенатора, односно посланика, да образују анкетне комисије чији је рад временски ограничен на шест месеци. Такође, Влада може поставити пред општепредставнички дом питање поверења, иако то Устав није изричито прописао, но Пословник Националне скупштине предвиђа да је за одлуку потребна већина и да је гласање јавно. Насупрот томе, за постављање питања неповерења Влади потребна је једна десетина чланова општепредставничког дома, док је за изгласавање неповерења потребна апсолутна већина незадовољних посланика.⁵⁴⁷ Највиши правни акт прописује да питање изгласавања неповерења Влади не може бити покренуто у периоду док је место председника Републике упражњено. У овом поступку, Сенат нема конкретних овлашћења. Француски уставни систем познаје и институт постављања питања поверења Владе у вези са одређеним законом. Ово је право које на располагању стоји првом министру. Конкретно, први министар има право да постави питање поверења Влади у вези са одређеним законом. Њиме се омогућава да Влада кроз поступак политичке контроле издејствује усвајање закона чак и кад му се противи владајућа већина или када је изгласавање дотичног закона неизвесно. Поред наведених, посебан институт контроле егzekутиве, који је у ексклузивној надлежности другог дома, јесте потврда декларације о општој политици. Наиме, први министар по Уставу има право да затражи од Сената потврду декларације о општој политици.⁵⁴⁸ Иако нису предвиђене никакве уставноправне последице евентуалне осуде владине политике од стране другог дома, први министар ће веома опрезно користити овај институт, и то само у ситуацијама када је успех загарантован, стога коришћење овог института може бити добар показатељ односа између Сената и Владе.⁵⁴⁹ Како смо већ раније навели, од изборних функција, председник Сената има важна овлашћења везана за именовање по једног члана Уставног савета на сваке три године, али и једног члана Високог савета правосуђа.

Поред наведених функција, ваља рећи је Сенат конципиран и као представник територијалних заједница Француске. Конкретно, ова унитарна и изузетно централизована држава временом је почела да увиђа предности децентрализације. Због тога је и Сенат Пете републике образован, између осталог, са циљем да осигура заступљеност територијалних заједница Републике.⁵⁵⁰ У том погледу, Сенат је временом прећутно преузимао овлашћења у области децентрализације и регионалне политике, али су споменути прерогативи у његову

⁵⁴⁵ Art. 20, paragraphe 3, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁴⁶ Jean Massot, *Les rapports du Président de la République et du Premier ministre de 1958 à 1982*, у: Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, PUF, Paris 1986, стр. 305.

⁵⁴⁷ Jean-Pierre Camby, Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, Paris 2004, стр. 120.

⁵⁴⁸ Art. 49, paragraphe 4, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁴⁹ Jan Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises, La documentation française*, Paris 2005, стр. 126.

⁵⁵⁰ Art. 24, paragraphe 4, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

надлежност прешли тек након постизања ширег консензуса између највећих странака левице и десног центра. То је резултирало дефинитивним укључивањем представника регионалних политичких тела у бирачке колегијуме за избор чланова Сената. Ово је донекле пореметило уставну концепцију француског другог дома, који се до тада развијао готово искључиво као представник локалних интереса, односно концепт Сената као великог савета општина (*Le Grand Conseil des Communes de France*), како се у француској литератури ово тело још назива. Из тог разлога француски други дом многи перципирају као искључивог протагонисту локалних и регионалних интереса, те се губи из вида утицај партијских елита на вођење политике у Сенату. Стога су поједини аутори става да је површно други дом посматрати само као репрезента локалних политика, већ се чини да страначки интереси претежу све више у доношењу одлука у овом дому.⁵⁵¹ Проблем балансирања различитих интереса, пре свега, националних и локалних, остао је једно од отворених питања. Током уставних реформи у првој половини деведесетих година прошлог века, постало је јасно да су поделе унутар владајуће већине које су се очитовале и сукобом домова, између осталог, и плод сукоба локалних и националних интереса. У том смислу, било је и предлога да се изврши и дубља реформа другог дома, где би се он од тзв. великог савета општина трансформисао у велики савет региона (*Le Grand Conseil des Régions de France*), односно, где би Сенат постао једна врста класичног регионалног другог дома.⁵⁵² С обзиром на то да сенаторе индиректно бирају представници три нивоа децентрализоване власти – региона, департмана и општина – сматра се да они репрезентују и подржавају одговарајуће локалне и регионалне интересе на националном нивоу. Зато ваља истаћи да Сенат редовно одржава састанке са званичницима наведених јединица територијалне децентрализације. Овакав модел рада омогућава не само формалну репрезентацију, већ и једну врсту неформалне партиципације локалних представника централном законодавном органу.⁵⁵³ Иначе, другим домом су за протеклих пола века, углавном доминирали десница и центар, док је левица само повремено освајала већину у Сенату. Последњи пут левица је држала други дом у периоду између 2011. и 2014. године, да би потом члан републиканског клуба Жерар Ларше постао председник Сената, што је означило повратак овог дома на већ утабане вишедеценијске стазе.

Овлашћења везана за праћење начела супсидијарности у оквиру Сената припадају Комитету за европске послове. Оно проверава сваки законски предлог на нивоу ЕУ у року од 14 дана.⁵⁵⁴ Ако се утврди да предложени нацрт може кршити принцип супсидијарности, предлаже се известилац који даље анализира текст. Известилац накнадно представља резултате испитивања у року од једне или две недеље и може, ако закључи да постоји кршење принципа супсидијарности, представити нацрт образложеног мишљења које је подложно гласању у Комитету. Сваки сенатор може дати своје мишљење о коме се такође гласа у поменутом телу. Ако Комитет усвоји предлог, он цео извештај прослеђује одговарајућем сталном одбору. Стални одбор има месец дана да размотри мишљење Комитета. Ако мишљење усвоји, председник Сената га прослеђује институцијама ЕУ. Ако стални одбор не поступи у року од месец дана, овај предлог мишљења постаје коначно мишљење Сената, те се шаље европским институцијама.⁵⁵⁵

⁵⁵¹ Max Ginovès, *Le Sénat: grand conseil des communes de France?: étude comparative des assemblées parlementaires de la Ve République*, thèse de doctorat en droit (Toulouse, 1987), стр. 28.

⁵⁵² Paul Smith, "A quoi sert le Sénat?" Reflections on French bicameralism, *Modern & Contemporary France*, Vol. 4, No. 1/1996, стр. 59.

⁵⁵³ Pierre Schmitt, *Comparative overview of consultative practices within the second chambers of EU national legislatures*, European Union, Committee of Regions, 2014, стр. 35.

⁵⁵⁴ "The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities" drafted by the Leuven Centre for Global Governance Studies, ISBN 978-92-895-0758-5 (hereafter CoR 2013 subsidiarity study), стр. 149.

⁵⁵⁵ Art. 73, Rules of Procedure of the French Senate, доступно на: http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc188 (FR) and IPEX, National Parliaments, French Senate,

1.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Готово три деценије након пада Треће републике и њеног егалитарног бикамерализма, важећи Устав вратио је, као једну од најважнијих предратних тековина, равноправност домова. Он је омогућио да се предлог закона може поднети било ком дому, формулацијом „да се сви пројекти и предлози закона разматрају најпре у једном па у другом дому”,⁵⁵⁶ не нагласивши приоритетно право неког од два дома у овом погледу. Једини изузетак направљен је на пољу финансијског законодавства, те је предвиђено да се пројекти закона из домена финансија имају поднети на разматрање прво Скупштини. Међутим, како смо већ напоменули, тренутни Устав прави разлику између предлога закона и пројекта закона. Ове прве могу подносити посланици и сенатори, док ове друге искључиво подноси Влада, што, према мишљењу Петрова, значи да је право законодавне иницијативе представницима законодавне власти практично укинута, те успостављена нормативна надлежност у корист Владе.⁵⁵⁷ Поучен веома негативним искуством Треће републике, чији је уставотворац пропустио да регулише питање решавања сукоба домова, уставотворац из 1958. године прописао је правила за постизање сагласности међу домовима. Тако предвиђа да, уколико услед неслагања домова неки пројект или предлог закона не може да се усвоји ни после два читања у сваком дому или у случају да га Влада прогласи хитним након свега једног читања, први министар има право да захтева формирање мешовите комисије на паритетној основи, која има задатак да предложи јединствен текст о оним одредбама о којима није била постигнута сагласност.⁵⁵⁸ Ово је дакле, само прва фаза у поступку решавања сукоба. Поента образовања једне овакве мешовите комисије јесте да омогући да домови за преговарачким столом дођу до компромисног решења у погледу спорних тачака. Међутим, усаглашавање заједничког текста није довољно за коначно решавање сукоба домова. За тако нешто је ипак неопходна накнадна сагласност и Сената и Националне скупштине. Иако ово решење делује као адекватно, јер се базира на претпоставци која уважава равноправност домова, оно може у појединим ситуацијама да доведе до блокаде законодавног процеса. Мислимо, пре свега, на случајеве у којима се споменути пожељни компромис из одређеног разлога не може постићи. Тада, без обзира на то што полазе од егалитарности домова, оне не погодују да буду најсрећнији метод решавања сукоба домова.⁵⁵⁹

Када паритетна комисија не успе да усагласи заједнички текст или у случају да то и уради, али он не добије тражену сагласност оба дома, Влада има право да, након још једног претреса у Сенату и Скупштини, затражи од ове друге да донесе коначну одлуку. Тада је Национална скупштина овлашћена да одлучи о усвајању законског текста, било оног заједничког, ако се до њега дошло, било оног који је она последњег изгласала. Поред оног везаног за финансијско законодавство, ово представља други изузетак од начела равноправности домова. У случајевима када су домови различитог политичког састава,

‘Monitoring compliance with the principle of subsidiarity. Senate of the French Republic’, доступно на: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc539edbbe6013a91c7c44e5bdc.do> (EN), приступљено 22.12.2021.

⁵⁵⁶ Art. 45, paragraphe 1, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁵⁷ Vladan Petrov, „Parlament Pete francuske republike“, у: *Uvod u pravo Francuske*, Oliver Nikolić, Vladan Petrov (ur.), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, стр. 75.

⁵⁵⁸ George Tsebelis, Jeannette Money, "Bicameral Negotiations: The Navette System in France", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 1/1995, стр. 125-126.

⁵⁵⁹ Слободан Јовановић, *О држави - основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 406.

овакав систем иде наруку извршној власти. Конкретно, то значи да када је то у интересу Владе, она може да користи сукоб домова како би дошла до жељеног политичког исхода. Улога Сената је у томе да ограничава делатност Националне скупштине када год се њени интереси не поклапају са интересима Владе. У ситуацијама када је Влада сагласна са предлогом Скупштине, коме се противи други дом, она има уставну могућност да „неутралише” Сенат из поступка одлучивања. Међутим, када је реч о посебном типу закона, тзв. органским законима, ситуација је нешто другачија. Иако је овде процедура којом се решава сукоб домова истоветна оној код обичних закона, у овом случају већина која се захтева за усвајање закона у Скупштини је квалификована. Ради се о апсолутној већини свих посланика. За највећи број тзв. обичних закона тражи се обична већина, односно већина гласова присутних посланика. Поједини органски закони захтевају још понеке услове. На пример, органски закони који регулишу промену статуса, организације и надлежности Сената морају бити усвојени у оба дома у истоветном тексту.⁵⁶⁰ Оваквим решењем ојачава се бикамерални концепт. Наиме, ако већ по питању доношења обичних закона други дом може бити неутралисан, што свакако слаби бикамералистичко начело, како би задржао статус другог дома, а не неког саветодавног органа, Сенат је овиме добио прилику да заштити свој положај, тј. да ниједан закон који се њега директно тиче не може бити усвојен без његове сагласности. Такође, положај Сената побољшава и решење по коме, за разлику од Националне скупштине коју шеф државе на основу предлога Владе или након консултација са председницима оба дома може распусти, други дом не може бити распуштен.⁵⁶¹

Како се види из изложеног, егзекутива је постала кључни елемент законодавног процеса. Не само што може „одлучити” о сукобу домова поверавањем доношења коначне одлуке Скупштине, него у појединим ситуацијама може у потпуности да „елиминише парламент из поступка одлучивања”.⁵⁶² Ово је случај са већ поменутим пројектима из домена финансијског законодавства, када ову материју сама може регулисати ордонасама са законском снагом. Равноправност домова ипак долази до изражаја и на пољу промене Устава. „Нацрт односно предлог ревизије морају да усвоје оба дома у истоветном тексту. Ревизија је коначна пошто буде потврђена на референдуму”.⁵⁶³ Како у самом Уставу није предвиђено решење сукоба домова по питању ревизије, сваки од домова може унедоглед да се противи нацрту, односно предлогу промене Устава. За разлику од већ описане интервенције Владе када је реч о већини закона, она овде нема овлашћење да разреши сукоб у корист једног дома. Без обзира на то што Влада у поступку ревизије Устава не може да интервенише, ова могућност остављена је шефу државе. Наиме, председник Републике има право да нацрт промене Устава поднесе Сенату и Националној скупштини који на заједничкој седници одлучују о њему. Уколико се постигне тропетинска већина овај нацрт се не износи на референдум. У противном, референдум је обавезан. Међутим, Шарл де Гол је два пута директно апеловао на бирачко тело, заобилазећи парламент. Иако први пут успешно (1962), други пут га је то коштало положаја (1969).

Након референдума 1969. године, егзекутива и Сенат настојали су да нормализују односе, иако још дуго политичке последице Де Головог неуспеха нису могле бити

⁵⁶⁰ Art. 45, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁶¹ Art. 48 & 12, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

⁵⁶² Владан Петров, *наведено дело*, стр. 118.

⁵⁶³ Art. 89, paragraphe 2, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

отклоњене. Сукоб домова био је евидентнији нарочито када је левица имала већину.⁵⁶⁴ Од 1981. године, Сенат је постао једна врста полигона за будућу политичку кохабитацију. У периоду између 1981. и 1986. године, Сенат је више личио на дом опструкције, него на дом контроле. У исто време, левица је све више истицала институционалну нефункционалност другог дома, те предлагала што хитније реформе на овом пољу. Без обзира на то, и десно-центристичка већина увиђала је потребу за реформом другог дома. У том контексту, већ крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века све чешће се чују предлози за преобликовање Сената у својеврстан дом региона. Спрам класичне политичке дихотомije на левицу и десницу, левичарски настројени интелектуалци истицали су да је други дом нефункционалан зато што, како се ради о претежно конзервативном телу, он представља контратежу искључиво левичарским владама. Такође, врло често је француском бикамерализму замерана готово подједнака заступљеност територијалних колективитета, што је као резултат имало натпредстављеност руралнијих и слабије насељених крајева у односу на густо насељене урбане агломерације. Без обзира на то, други дом је и међу критичарима виђен као погодан инструмент децентрализације.⁵⁶⁵

1.5. Реформе и избори

Сенат, који има 348 чланова од последњих измена 2011. године, прошао је кроз процес неколико реформи. Након реформе 2003. године, мандат сенатора скраћен је са девет на шест година, а половина чланства се обнавља на сваке три године, почевши од 2011. године.⁵⁶⁶ Сенатори се бирају посредно, путем електорских колегијума, у чији састав улази преко 162.000 бирача. Посредан избор сенатора подразумева постојање Колегијума великих бирача. У његов састав улазе посланици изабрани у департману, регионални саветници и саветници корзиканске Скупштине, као и општи саветници и представници општинских савета. Утврђена је и обавеза електора да гласају, који ће у противном бити изложени санкцијама.⁵⁶⁷ Један део сенатора бира се по пропорционалном, док се други део бира по већинском изборном систему.⁵⁶⁸ Број сенатора изабраних у департманима континенталне Француске тренутно је 315, затим оних који су изабрани у прекоморским територијама износи 21, док 12 сенатора репрезентује француске држављане у иностранству.⁵⁶⁹ Француска је, што се тиче начина избора сенатора, била узор многим европским државама. Наиме, ова традиционално централизована држава, која је још од времена Велике грађанске револуције тежила уравнотеженој административној подели, користи департмане као изборне јединице за избор чланова другог дома. У том смислу, читав територија Републике подељена је на 108 департмана, у које спада и неколико прекоморских департмана, некадашњих француских колонија са статусом прекоморске територије. Циљ формирања департмана био је стварање малих, али по површини територије релативно уједначених области, но приближно једнака величина департмана није значила и истоветан број становника. Стога је при одређивању

⁵⁶⁴ Jean Mastias, "A Problem of Identity: The French Sénat", in: Samuel C. Patterson, Anthony Mughan (ed.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999, стр. 168-172.

⁵⁶⁵ Paul Smith, *The Senate of the Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, London 2009, стр. 69-73.

⁵⁶⁶ Art, 2, paragraphe 1, 2, LOI n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000430722/>, приступљено 22.12.2021.

⁵⁶⁷ Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2009, стр. 720.

⁵⁶⁸ И то у варијанти апсолутне већине, односно по систему тзв. Чисте балотаже, који је доминантан када је реч о изборима за посланике Националне скупштине. Видети више: Душан Илић, „Одабир најбољег изборног система у контексту најављене промене Устава Србије“, *наведено дело*, стр. 705.

⁵⁶⁹ La nouvelle répartition des sénateurs, доступно на: http://www.senat.fr/role/tableau_repartition_senateurs.html, приступљено 27.05.2020.

броја сенатора по наведеним изборним јединицама послужио, пре свега, демографски критеријум.

Сенаторе, како смо већ истакли, у сваком департману бира изборни колегијум састављен од посланика и сенатора, као и одборника регионалних већа, већа департмана, те представници локалних скупштина или њихови заменици.⁵⁷⁰ Што се локалних општинских већа тиче, како у Француској постоји огроман број општина, Изборни закон прави класификацију општина по величини. Тако општине које имају мање од 500 становника, а чија општинска већа имају између седам и девет одборника, поседују право да бирају једног електора. На три електора имају право она општинска са 15 чланова, која представљају општине са мање од 1.500 људи. Пет електора бирају она локална већа која имају 19 одборника, за оне јединице локалне самоуправе које имају мање од 2.500 становника. На седам електора има право свака општина величине 2.500–3.500 житеља, чија локална скупштина броји 19 одборника. Коначно, када је реч о општинама са више од 3.500, а мање од 9.000 људи, чија општинска већа броје између 27 и 29 чланова, оне имају право на избор 15 електора. Што се тиче општина са више од 9.000 становника, сви одборници аутоматски улазе у састав изборног колегијума. Уз то јединице локалне самоуправе са више од 30.000 становника имају право на додатне електоре, и то на по једног на сваких 800 људи.⁵⁷¹ Иначе, до 1958. године право на додатне електоре имале су оне локалне самоуправе са више од 45.000 житеља, да би се након доношења важећег Устава тај праг спустио на 30.000. Доскора је право на додатног електора долазило на сваких 1.000 људи, да би изменама изборног законодавства тај праг био спуштен на 800,⁵⁷² што је допринело повећању фактора репрезентације.

Парламент је 2000. године усвојио закон који је омогућио прелазак на пропорционални изборни систем у департманима са три и више сенатора, те повећање броја представника тзв. великих општина, али ову последњу меру оспорио је Уставни савет, јер Сенат мора представљати локалне интересе.⁵⁷³ Дужина трајања мандата скраћена је са девет на шест година 2003.⁵⁷⁴ Више се не обнавља трећина Сената, већ половина на сваке три године. Старосна граница за стицање пасивног бирачког права за други дом смањена је са 35 на 30 година, док је новина да се пропорционални изборни систем од сада примењује у департманима у којима се бира четири и више сенатора.⁵⁷⁵ Мандат свих сенатора је 2005. продужен за једну годину, тако да су сенаторски избори одржани одмах након локалних избора.⁵⁷⁶ Током 2008. године изведена је свеобухватнија реформа политичког система, која је била усмерена на „јачање функција Парламента, побољшање ефикасности његовог рада и успостављање делотворне контроле над извршном влашћу”.⁵⁷⁷ Старосни цензус је 2011.

⁵⁷⁰ Art. L280, Code électoral, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353645&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20030731>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷¹ Art. L284, Code électoral, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353645&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20030731>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷² Paul Smith, *The Senate of the Fifth French Republic*, Palgrave Macmillan, London 2009, стр. 109.

⁵⁷³ LOI no 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000751734&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷⁴ Vladan Petrov, *наведено дело*, стр. 80.

⁵⁷⁵ LOI n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000430722&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷⁶ Art 1, LOI organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000815090&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷⁷ Vladan Petrov, *наведено дело*, стр. 79.

смањен са 30 на 24 године.⁵⁷⁸ Током 2012. године, *Комисија за обнову и етику*⁵⁷⁹ изнела је неколико предлога парламенту. Први је био да обезбеди правичнију заступљеност територијалних заједница у Сенату уравнотежењем броја изборних јединица, а други се односио на претежнију употребу система сразмерног представништва за избор сенатора и додатно спуштање старосног цензуса и за Сенат на 18 година. Остало је претходно проширење пропорционалног система на департмане са три сенатора и више, као и повећање броја сенатора који представљају велике градове у Изборном закону из 2013. године.⁵⁸⁰ Начин избора сенатора Француза из иностранства је такође реформисан, пре свега променом броја изабраних сенатора из дијаспоре.

Да би се дала комплетнија оцена карактера француског бикамерализма, треба узети у обзир све релевантне чињенице. Иако са једне стране има аргумената у прилог тези да се ради о негалитарном облику дводомности, пре свега због одговорности Владе искључиво пред Националном скупштином, која узгред може ануирати и суспензивни вето Сената,⁵⁸¹ са друге стране ваља узети у обзир и то да Сенат, за разлику од Скупштине, не може бити распуштен, има дужи мандат, може зауставити уставну ревизију, а и председник Сената замењује шефа државе у појединим случајевима.⁵⁸²

⁵⁷⁸ Art. 1, paragraphe 22, LOI organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁷⁹ Тзв. Жоспенова комисија, коју је оформио тадашњи председник Републике Франсоа Оланд у циљу реформе државне управе.

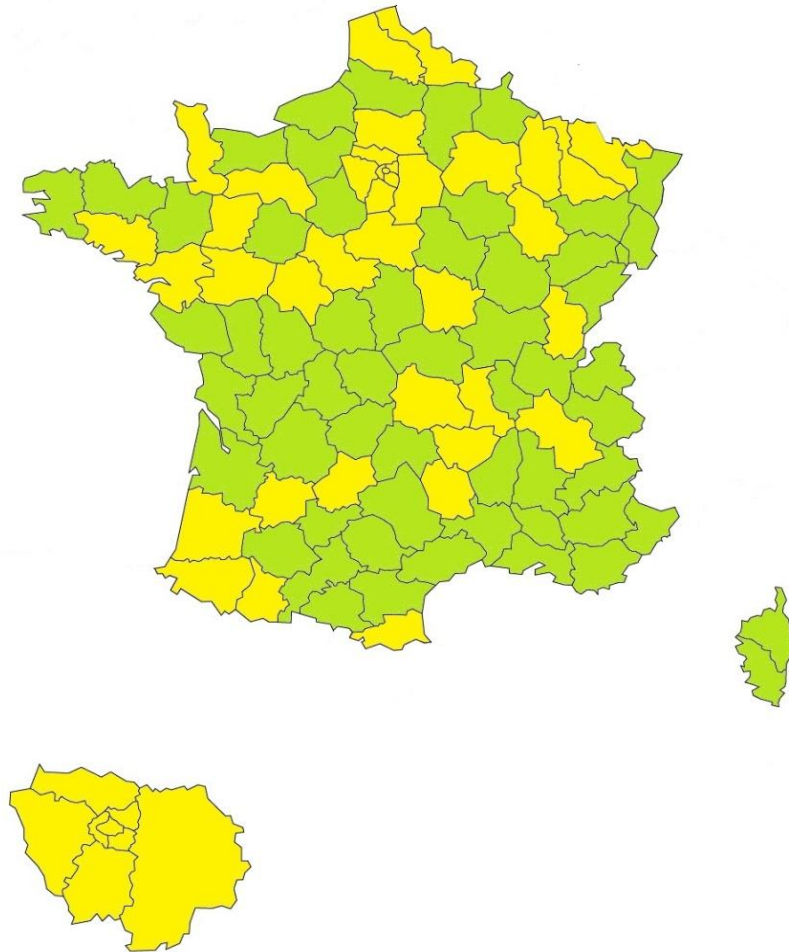
⁵⁸⁰ Art 9, 13, LOI n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027799541&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

⁵⁸¹ Vladan Petrov, *наведено дело*, стр. 80-81.

⁵⁸² Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris 2011, стр. 567.

Француска

Избори за Сенат по департманима



Карта 1. *Распоред сенатских изборних јединица у Француској на основу обнове чланства.*
Жутом бојом је означена прва група, а зеленом друга група департмана који у серијама учествују наизменично у избору сенатора (аутор: Душан Илић)

2. Пољски Сенат

2.1. Пољска бикамерална традиција

2.1.1. Историја пољског Сената

Сенат Пољске Републике (*Senat Rzeczypospolitej Polskiej*) други је дом пољског Парламента. Ово је институција која представља једну од најстаријих и најукорењенијих у пољском друштву. На почетку ваља истаћи да је Пољска држава, консолидована средином X века, те примањем западног обреда, ушла у латинску сферу утицаја. Ова чињеница одразила се и на пољско државно уређење. Средњовековна, али касније и нововековна *Реч Посполита*⁵⁸³ видела је себе, између осталог, и као наследницу римских традиционалних институција, међу којима се налазио и Сенат. За разлику од других европских држава, Пољска је имала нешто другачији друштвени и политички развој. Први зачеци пољског Парламента сежу дубоко у прошлост. Наиме, пољска племена, слично другим словенским племенима, баштинила су традицију постојања племенских скупштина. Институција племенских скупштина инкорпорирана је у пољску средњовековну државу још од њених најранијих почетака.

Један део пољских аутора сматра да скупштинска (уједно и сенатска) традиција у Пољака нема везе са њиховим старим скупштинама, то јест да не постоји веза између каснијих пољских парламентарних тела са аутентичним словенским традицијама. Ови аутори, попут Зигмунда Војћеховског износе став да је Пољска споменута институционална решења преузимала искључиво од својих западних узора, и то од самих почетака своје државности.⁵⁸⁴ Са друге стране налазе се аутори који су става да се може успоставити веза између некадашњих словенских политичких традиција и каснијих пољских. Тако Јержи Вирозумски пољску парламентарну традицију види као природну еволуцију некадашњих пољских већа, која су постојала по градовима и жупама. Постојале су две врсте ових већа. Она која би обухватала целокупно становништво локалне јединице називана су *colloquia, contiones, populus universalis*. Са друге стране, временом су се формирала и нешто ужа већа. Тада би у њих улазили само представници племства, тзв. *primates* или *maiores*.⁵⁸⁵

Како је већ од средине XII века централна власт Пјастовске династије слабила, тако је пољско племство (магнати и шљахта) временом задобијало све већи утицај, који се морао манифестовати и на институционалном плану. Стога се, већ половином XIV века спомиње тело које се сматра претечом данашњег Сената. Радило се о Краљевском савету, који се први пут спомиње у време краља Казимира III Великог, у краковском Закону о рудницима из

⁵⁸³ Традиционални назив за пољску државу. Наиме, пољски термин *Rzeczpospolita* у буквалном преводу значи република. Но, овакав превод не би био адекватан из више разлога. Прво, ова реч води порекло директно од латинске *res publica*, која се код нас преводи са једне стране као јавна ствар, а са друге као држава. Такође, Пољска је означавана Реч Посполитом у време монархије, односно у време персоналне уније са Литванијом. Стога се, у домаћој литератури *Rzeczpospolita Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego* не преводи као Република Краљевине Пољске и Велике Кнежевине Литваније, него као Државна заједница Пољске и Литваније, односно Пољско-Литвански Комонвелт. Зато, када кажемо *Rzeczpospolita* мислимо на државу Пољску без обзира на њено тренутно унутрашње уређење.

⁵⁸⁴ Zygmunt Wojciechowski, *L'Etat polonais au Moyen-Age. Histoire des institutions*, Paris, Recueil Sirey, 1949, стр. 74.

⁵⁸⁵ Jerzy Wyrozumski, *Geneza Senatu w Polsce – referat na sesje naukowa "Senat w Polsce. Dzieje i terażniejszość"*, Krakow 25-26 maja 1993, Biuro Informacyjne Kancelarii Senatu RP, Warszawa 1993. стр. 21.

1368. године.⁵⁸⁶ Како би се супротставио центрифугалним тежњама пољског феудалног племства, Казимир III формира саветодавни орган у који, поред појединих властелина, именује и одане чиновнике и представнике клера. Краљево право позивања нових чланова у Савет обилато је користио Казимир IV Јагелонац, који је утврдио пут институционалном етаблирању олигархијске моћи нове пољске аристократије. Због тога је ово тело већ у XV столећу трансформисано у Високи савет.⁵⁸⁷ Није лако прецизније одредити када је Високи савет прерастао у Сенат, али то се морало догодити већ крајем XV века, када се у Пољској већ етаблира дводомна скупштина. За разлику од других европских држава које у то доба прерастају у апсолутистичке монархије са сталешким скупштинама без стварне моћи, у Пољској се одиграва обрнут процес. Ова земља постаје изборна монархија, власт краља слаби, а племство преузима пресудну улогу у вођењу државе. Настаје доба тзв. демократије племства (*demokracja szlachecka*), подељеног у две групе, магнате (више) и шљахту (ниже племство). Тако су ударени темељи будућег пољског парламентаризма, али и бикамерализма.

Ваља нагласити да су у почетку постојале три врсте скупштине: Генерални Сејм (*Sejm Walny*), покрајинске скупштине (*Sejm prowincjonalny*) и локалне скупштине (*Sejmiki ziemskie*). Док је Генерални Сејм обухватао племство целокупног краљевства, дотле су постојале и покрајинске скупштине,⁵⁸⁸ у чији састав су улазили само тамошњи племићи. Многим племићима представљало је трошак истовремено учешће у свим споменутим телима, те је временом дошло до диференцијације чланства у сејмовима. Крупнија властела улазила је у састав Генералног Сејма и покрајинских скупштине, док се нижа везала више за локалне, то јест земаљске скупштине. Након смрти краља Казимира Великог, угасила се пољска народна династија Пјастових. То је утрло пут трансформацији ове државе у изборну монархију, што је максимално ојачало позицију крупног племства. Са друге стране, изабрани владари из Јагелонске династије покушали су да се супротставе крупнијој властели ослањањем на ситнију аристократију окупљену у локалним скупштинама. То је ударило темељ пољског бикамерализма. Вреди истаћи да је доношењем Њешавског статута 1454. године предвиђено да краљ не може без сазивања споменутих скупштине доносити нове законе. Тако су већ средином XV столећа створени основи за формирање пољског Парламента. Иако је преовлађујући став да се 1493. сматра годином оснивања Парламента, поједини аутори мишљења су како одлука малопољске покрајинске скупштине да одбије да се изјасни о краљевом предлогу за повећавањем војних трошкова из 1468. године без консултација са осталим покрајинским скупштинама, у ствари, представља зачетак пољског парламентаризма.⁵⁸⁹

Тачан датум конституисања пољског Сената много је теже утврдити. Номинално, први помен термина сенатор у пољској традицији везује се за 1532. годину,⁵⁹⁰ но процес диференцијације Сената чини се да је потрајао кроз читаву прву половину XVI века. Током владавине краља Жигмунда I Старог (1506–1548) коначно је уобличен састав Сената. У њега су улазили надбискупи и поједини бискупи, палатини, затим краљеви, односно дворски великодостојници који су и раније чинили Краљевски савет, као и крупније племство које је

⁵⁸⁶ Juliusz Bardach, Bogusław Lesnodorski, Michał Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, стр. 126. или Jerzy Wyrozumski, *Geneza Senatu w Polsce – referat na sesje naukowa "Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość"*, Kraków 25-26 maja 1993, Biuro Informacyjnej Kancelarii Senatu RP, Warszawa 1993.

⁵⁸⁷ Juliusz Bardach, Bogusław Lesnodorski, Michał Pietrzak, *наведено дело*, стр. 126.

⁵⁸⁸ Када се говори о пољским покрајинским скупштинама, мисли се, у првом реду, на скупштине два најважнија пољска војводства - Великопољску и Малопољску. Сејм Великопољског војводства најчешће се састојао у Кољу, док је Сејм Малопољске најчешће столовао у Новом Корчину. С обзиром на важност ове две покрајине, њихов утицај на развој пољског Парламента у почетку је био изузетно важан. Но, не треба пренебрегнути ни важност покрајинских скупштинских тела у Шлезији, Мазовији и другим војводствима.

⁵⁸⁹ Waclaw Uruszcak, „Najstarszy Sem Walny koronny „dwuizbowy” w Piotrkowie w 1468 roku” [dans:] W. Bukowski et T. Jurek (dir.), *Narodziny Rzeczypospolitej: studia z dziejów sredniowiecza i czasów wczesnonowo-wytnych*. T. 2, Towarzystwo Naukowe "Societas Vistulana", Kraków, 2012.

⁵⁹⁰ Jerzy Wyrozumski, *наведено дело*, стр. 31.

било у државној служби.⁵⁹¹ Са друге стране, нижи чиновници и племство које није обављало функције државних службеника нису се могли квалификовати за чланство у Сенату, већ су могли улазити у доњи дом пољског Парламента. Након потписивања Лублинске уније (1569) и формирања Пољско-Литванске Реч Посполите, број сенатора утврђен је на 140,⁵⁹² да би се касније повећавао – прво на 147, а затим 1638. године и на 150 чланова. Што се тиче расподеле надлежности, она у почетку није довољно наглашена. Често су сенатори били истовремено и чланови Краљевског савета, али и министри, док су надбискупи понекад исказивали више интереса за државне неголи за црквене послове. То је јачало улогу појединих виших племића и клера, те је стварна снага Сената произилазила управо из њихове реалне политичке моћи. Њу је додатно оснаживала и чињеница да су чланови горњег дома били несмењиви. За разлику од сталешких скупштина европских апсолутистичких монархија тога доба, које су репрезентовале одређене социјалне групе у друштву, пољска скупштина имала је нешто другачији карактер. Пошто је владар био дужан да на функције у конкретном војводству постави људе из те области, временом се успостављала територијална веза између племства и покрајине из које су долазили. Стога племићи, иако су потицали из аристократских кругова, нису улазили у састав домова по социјалном кључу, већ по територијалном. Градећи своју позицију као репрезента територијалних интереса, сенатори су временом допринели да Сенат постане посредник између круне и покрајина.⁵⁹³

Међутим, горњи дом је у то време играо и посредничку улогу између монарха и ситнијег племства, које је било најбројније и улазило у састав доњег дома. Стога се јавља као медијатор у решавању сукоба између монарха и племства, али и свештенства и лаика. Са друге стране, Сенат је заједно са монархом и доњим домом учествовао у вођењу државе, но ниједну одлуку о важним државним питањима није могао донети сам. Након гашења Јагелонске династије 1572. године, Сенат преузима примат у вођењу спољне политике државе. Међутим, један важан институт паралисао је овај рани аристократски парламент. Радило се о начину одлучивања. Наиме, ниједна одлука није могла бити донета потпуним консензусом свих чланова оба дома, што је јединствен случај у повести европског парламентаризма. То не само да је паралисало *Реч Посполиту*, него ју је дефакто претварало у конфедерацију неколико стотина малих феудалних поседа. Ово је ослабило Пољску у тој мери да је довело до њене деобе, те на крају XVIII века и до њеног коначног нестанка са политичке мапе Европе. Иако је 1764. године покушано укидање тзв. либерум вета, утицај Сената није много повећан. Пред крај постојања пољске независне државе, ова земља је прва у Европи 1791. године добила Устав у модерном политичком смислу.⁵⁹⁴ Он је предвидео дводомни Сејм, који се састојао од Посланичког дома (*Izba Poselska*) са 204 посланика и Сената (*Izba Poselska*) са 132 сенатора. Чланови оба дома постали су први пут репрезенти целокупне нације. Сенат је био доста ограничених надлежности. Није имао право законодавне иницијативе, док је право апсолутног вета замењено правом суспензивног, односно одложног вета. Овај Устав допринео је смањењу улоге Сената у политичком животу Пољске, те потискивања овог дома много даље од средишта политичког одлучивања.⁵⁹⁵

Након треће поделе 1795. године, Пољска престаје да постоји, но већ 1807. године Наполеон у свом походу на исток формира Велико Варшавско војводство које добија Устав налик на тадашњи француски. Њиме је обновљен Сенат састављен од стране бискупа,

⁵⁹¹ Juliusz Bardach, Boguslaw Lesnodorski, Michal Pietrzak, *наведено дело*, стр. 244.

⁵⁹² Janusz Okrzesik, *Polski senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, стр. 69.

⁵⁹³ Agnieszka Kuczala, *Sénat et sénateurs de la Troisième République de Pologne : une institution, un métier en quête de légitimité et d'identité*, Ph.D. Dissertation, L'Université Lille 2 – Droit et Santé, PRES Université Lille Nord de France, Lille 2015, стр. 50.

⁵⁹⁴ Иако је исте године донет и први Устав Краљевине Француске, треба имати на уму да је пољски Устав донет 3. маја 1791. године, док је француски усвојен нешто касније, у септембру.

⁵⁹⁵ Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 56.

палатина и магната, које је постављао монарх.⁵⁹⁶ Међутим, како је новоуспостављени Државни савет имао пресудну улогу у политичком животу, Сенат је представљао једну од старих пољских институција, те је имао улогу чувара пољских парламентарних традиција.⁵⁹⁷ На Бечком конгресу 1815. године одлучено је да се обнови Пољска, али као део Руске Империје. Сенат је наставио да постоји и у доба руске владавине. Иако је Конгресна Пољска добила либералнији Устав, положај и улога Сената готово да су остале непромењене. Поред споменутих чланова, у његов састав могли су улазити и чланови царске династије Романов. Овога пута утицај руског императора заменио је негдашњи положај француског. Стога је Сенат требало и током руске владавине да симболично представља настављача пољске парламентарне традиције. Зато и не чуди што је само једном током стотину година горњи дом пољског Сејма донео одлуку другачију од царске.

2.1.2. Међуратни бикамерализам

Након пропасти Руског Царства, долази до обнове пољске независне државе. Уставотворна скупштина 1921. године доноси Устав Друге републике, чији је узор био тадашњи француски Устав Треће републике. Иако су левичари оптирала за једнодомни Парламент, десничарска већина под утицајем Француске са једне, те пољске бикамералне традиције са друге стране, опредељује се за дводомни модел. Како је било тешко задобити потребну већину за изгласавање новог Устава, бикамералисти су били принуђени да по питању другог дома праве компромис са монокамералистима. Тако је обновљена Пољска добила доста слабији Сенат спрема онога како су га присталице дводомности конципирале. Иако је пољски Парламент сачињен од Сејма и Сената, овлашћења овог потоњег била су умногоме ограничена. Готово целокупна законодавна и контролна овлашћења поверена су општепредставничком дому, те је Сенат са појединим симболичким надлежностима више личио на саветодавни орган Сејма. Стога не чуди што су поједини пољски аутори били мишљења да је тадашња Пољска практиковала у суштини једнодомни систем.⁵⁹⁸

Што се састава домова тиче, док је Сејм имао 444 посланика, дотле је у Сенат улазило 111 чланова. Дакле, други дом био је четири пута мањи од првог. Сенатори су бирани на основу општег и једнаког права гласа, директним и тајним гласањем по пропорционалном систему. Изборне јединице формиране су тако да се поклапају са тадашњом територијалном организацијом државе. Конкретно, свако војводство представљало је једну изборну јединицу, а у свакој је биран одређени број сенатора пропорционално у односу на број становника. Активно бирачко право за други дом стицало се са навршених 30 година, за разлику од истог права за Сејм, које се стицало након навршене 21. године. Са друге стране, за чланство у Сенату могли су се кандидовати грађани са навршених 40 година живота,⁵⁹⁹ док је старосни цензус за стицање пасивног бирачког права за први дом износио 25 година. Како смо раније навели, Сенат није имао право законодавне иницијативе, али је задобио право предлагања амандмана и право суспензивног вета. Сваки предлог усвојен у Сејму прослеђиван је Сенату који је давао своје мишљење о њему. У случају да нема никаквих примедби у року од тридесет дана, закон се сматрао усвојеним и затим био проглашаван од стране шефа државе. На предлог председника Сената, председник Републике је исти и пре истека рока од тридесет

⁵⁹⁶ У суштини, француски колонијални намесник ког је именовао Наполеон, пошто се радило о сателитској држави.

⁵⁹⁷ Franciszek Połomski, „Senat w Ksiestwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do wybuchu powstania listopadowego)” [dans:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa Krakow 25- 26 maja 1993*, Biuro Informacyjne Kancelarii Senatu RP, Warszawa 1993.

⁵⁹⁸ Antoni Peretiatkiewicz, "La constitution polonaise", *Revue de Droit Public*, Vol. 39, 1922, pp. 612.

⁵⁹⁹ Art. 36, paragraph 1, Constitution of Republic of Poland (Second Polish Republic), 1921, доступно на: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>, приступљено 25.02.2021.

дана могао прогласити законом. У случају предлога измена закона, оне су морале бити достављене Сејму у истом року од тридесет дана, но у случају да Сенат жели да одбије предлог закона, могао је уложити суспензивни вето. Са друге стране, Сејм је могао одбити амандмане Сената, али такву одлуку морао је донети специфичном већином од једанаест двадесетина (11/20),⁶⁰⁰ што је јединствени разломак у повести парламентаризма. По питању изборних надлежности, ваља напоменути да је Друга република до државног удара маршала Пилсудског неговала парламентарни систем, те је шеф државе биран на заједничкој седници Сејма и Сената. Међутим, контролна овлашћења према представницима егzekутиве припадала су искључиво посланицима општепредставничког дома.

Када посматрамо начин избора сенатора, који је биран у оквиру свог војводства, не можемо се отети утиску да је обновљена Пољска свој други дом конципирала на некадашњим територијалним основама. Међутим, овога пута сенатор је постао репрезент читаве нације, а не само своје изборне базе, односно покрајине. Након доношења Мартовског Устава из 1921. године, чланови Сената борили су се да задобију право законодавне иницијативе и поједина контролна овлашћења спрам носилаца извршне власти. Међутим, тадашње политичке тенденције у Пољској, али и читавој Европи водиле су ка озбиљнијем померању клатна моћи од легислативе ка егzekутиви, те је пољски Сенат био једна од најочитијих жртви оваквих стремљења. Стога је његова улога остала недоречена током важења првог устава Друге републике.

Важење првог Устава обновљене Пољске значајно је ограничено државним ударом маршала Јозефа Пилсудског 1926. године, но на нови устав Пољска је под ауторитарним режимом морала да чека све до 1935. године. Други, уједно и последњи устав у међуратном периоду значајно је смањио надлежности легислативе. Ово је понајвише погодило Сејм, те се стиче утисак како је Сенат ојачао своју позицију. Међутим, овакав закључак је само делимично тачан. Други дом јесте оснажен у односу на први, али његова овлашћења и даље су га остављала у сенци, само овога пута не првог дома него председника републике. Број сенатора је смањен на деведесет шест. Од тога је трећину именовано председник Републике, док су две трећине били изабрани чланови. Елитистички елементи унети су затим, у изборно законодавство. Изборни систем омогућавао је само малом кругу бирача учествовање у изборима за Сенат. Активно бирачко право имали су искључиво старији од тридесет година, са посебним заслугама, носиоци факултетске дипломе, те лица која су уживала одређени друштвени ауторитет. Гласање је обављано посредно, преко изборних колегијума. Ови електорски колегијуми састајали би се на нивоу војводства. Старосни цензус за стицање пасивног бирачког права повећан је са тридесет на четрдесет година, чиме је умногоме смањен број потенцијалних сенатора.⁶⁰¹ Једини искорак у погледу побољшавања позиције Сената направљен је у погледу оснаживања положаја председника Сената, који је постао други човек државе, односно замењивао би председника Републике због одсуства или спречености. Такође, он би председавао и заједничким седницама оба дома.⁶⁰²

Сејм је и по новом Уставу добио право да одбије амандмане Сената, али му је за такву одлуку сада била неопходна нешто озбиљнија већина од три петине (3/5). Ово је свакако оснажило положај другог дома чији су амандмани сада много лакше могли бити прихватани. Такође, други дом више није имао временских ограничења по питању расправљања о тексту закона усвојеним у Сејму, осим када се радило о буџетским законима, но Сенат још увек није добио право законодавне иницијативе.⁶⁰³ Иако је сам Устав из 1935. године представљао

⁶⁰⁰ Art. 35, Constitution of Republic of Poland (Second Polish Republic), 1921, доступно на: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>, приступљено 25.02.2021.

⁶⁰¹ Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 66.

⁶⁰² Art. 22 & 23, Constitution of Republic of Poland (Second Polish Republic), 1935, доступно: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1935-spis.html>, приступљено 25.02.2021.

⁶⁰³ Ewa Gdulewicz, *Senat pod rządami konstytucji z 1935r. – referat na sesje naukowa "Senat w II i III RP"*, Warszawa 27 listopada 2002, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2003, стр. 36.

корак назад у погледу већ достигнутих демократских тековина, статус другог дома Народног представништва није се значајније променио на горе. Може се рећи да је увођењем различитих цензуса, старосног, образовног, професионалног, чланство Сената умногоме постало квалификованије за обављање своје функције. Сенатори су сада били лица која су прошла одређену социјално-професионалну селекцију која је обезбеђивала да у другом дому седе људи са одређеним знањима неопходним за функционисање овог сегмента легислативе. Нови Сенат постао је репрезентативнији и у погледу учешћа мањина. Председник Пилсудски именовao је за сенаторе и шест Украјинаца, два Јеврејина и два Немца.⁶⁰⁴

Након нацистичке окупације у Другом светском рату, завршетком највећег светског сукоба у историји, Пољска се нашла у сфери утицаја Совјетског Савеза. У том контексту, након рата формирана је Народна република Пољска као сателит Москве. Нова комунистичка власт није се тако лако могла обрачунати са институцијама старог поретка, али чини се да је Сенат сматран уточиштем класног непријатеља, тј. старе грађанске класе и интелигенције, те се стога нашао и први на удару. Већ 1946. године, нове власти организују референдум где, поред питања нове пољско-немачке границе и аграрне реформе, износе предлог укидања Сената. Како су прва два предлога имала огромну већину, укидање другог дома, који је имао јако упориште у пољској традицији, морало је бити учињено на овакав начин. На крају је, у сумњивим изборним условима, и поред снажног противљења опозиције, Сенат укинут, а независна Пољска први пут у својој историји постала држава са једнодомним парламентом.⁶⁰⁵

2.1.3. Сенат Треће републике

Током читавог периода комунистичке владавине, Пољска Народна Република упражњавала је монокамерални систем, но након појаве синдиката Солидарност и првих пукотина у Источном блоку, владајућа партија одлучује да 1982. године оснује Социјално-економски савет као саветодавни орган који је требало да помогне у решавању нагомиланих друштвених и економских проблема. Овај потез представљао је зачетак обнове бикамерализма у пољској политичкој традицији. Савет је имао 150 чланова именованих од стране једнодомне скупштине уз препоруке великих предузећа, синдиката, задруга и удружења уметника. Идеја о обнови сената рађа се крајем осамдесетих. Други дом посматран је као орган који би могао бити, са једне стране, плод компромиса између комуниста и опозиције, а са друге стране, корисно средство обнове демократских избора. План владајућих комуниста био је да резервишу већину места у Сејму за себе, док би Сенат био у потпуности изабран по демократском критеријуму. Такође, план је био да за други дом свако војводство бира по два сенатора, што би фаворизовало руралне крајеве, које су комунисти држали за своја упоришта. Опозиција је желела пропорционални избор сенатора по војводствима, односно у зависности од броја становника сваке области.⁶⁰⁶ Како је било јасно да ће однети победу на изборима за Сенат, комунисти су се трудили да другом дому оставе што мање надлежности. Борба се водила и око питања које се тичало већине која је потребна у Сејму да би се поништио суспензивни вето Сената. Разуме се, комунисти су предлагали слабију већину (прво 11/20, а касније 3/5), док је опозиција захтевала 2/3 неопходног броја гласова посланика Сејма. Такође, копча су се ломила и око потенцијалног

⁶⁰⁴ Ewa Gdulewicz, *наведено дело*, стр. 37-39.

⁶⁰⁵ Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 70.

⁶⁰⁶ Треба имати у виду да је Народна Република Пољска у периоду 1975-1989. била подељена на 49 војводства, те би два највећа града, Варшава и Краков, давала једног представника више.

овлашћења шефа државе око распуштања Парламента, јер је ово место било резервисано за дотадашњег лидера Пољске Војчеха Јарузелског.⁶⁰⁷

Коначно, 5. априла 1989. године постигнут је историјски договор. Предвиђено је да се одрже слободни избори за Сенат, као и за 35% посланичких места у Сејму (161). Такође, усвојен је захтев покрета Солидарност да за анулирање суспензивног вета другог дома буде неопходна двотрећинска већина у Сејму. За разлику од међуратног Сената, обновљени пољски Сенат добио је право законодавне иницијативе. Заједно са Сејмом учествује у поступку доношења и ревизије Устава, избору омбудсмана, те председника Врховног ревизорског већа. На изборима за Сенат, опозициони покрет Солидарност освојио је 99 од 100 мандата. Ваља напоменути да је Солидарност освојила и све мандате за које су расписани избори и у Сејму. Сенат је стога постао изузетно важан чинилац транзиције ка демократском политичком систему.⁶⁰⁸ Након одржаних избора, други дом постаје главно упориште опозиције. С обзиром на околности, може се закључити да је „институционална реформа значила тријумф опозиционих концепција”.⁶⁰⁹

Обновљени Сенат имао је, може се слободно рећи, пресудну улогу у обнови демократског политичког поретка крајем 80-тих година XX века. Наиме, он је представљао једину институцију која је у потпуности била изабрана демократским путем, а чији састав уједно није био плод компромиса старих комунистичких и надоласећих транзиционих елита. Управо је демократски начин његовог конституисања омогућио институционалну демократизацију пољског друштва. Стога се његова историјска улога и огледа у томе што је у последњем тренутку омогућио демократску транзицију, спасивши до тада већ урушени углед опозиционог покрета Солидарност, који више није имао ону политичку снагу као почетком 80-их година.⁶¹⁰ На тај начин, Сенат је пресудно допринео процесу коначног окончавања полувековне институционалне комунистичке диктатуре у овој централноевропској држави.

Коначном победом антикомунистичких снага предвођених синдикалним покретом Солидарност, чинило се да ће и улога другог дома бити обновљена спрам његових заслуга за рушење претходног поретка. Међутим, управо се догодио супротан процес. Уместо јачања институционалне и политичке улоге Сената, победа опозиционих снага скрајнула је овај дом на периферију посткомунистичког транзиционог система, чиме је Сенат брзо изгубио онако значајну улогу коју је имао у првим месецима демократске транзиције.⁶¹¹ Разлог за овакав обрт лежи и у чињеници да је Пољска једна од ретких посткомунистичких држава која није донела нови Устав на самом почетку процеса транзиције, те је на тај начин однос између појединих органа власти зависио од политичке воље њених носиоца. Ваља подвући да је Пољска добила такозвани Привремени, односно Мали устав 1992. године, да би уставноправна транзиција била окончана тек 1997. године, усвајањем важећег Устава. Стога и не чуди што је Пољска обновила дводомни парламент, али не и дводомни систем, са којим је и нестала са демократске политичке позорнице 1945. године. Овлашћења које је Сенат традиционално имао враћана су постепено током читавог периода транзиције. Малим уставом од 17. октобра 1992. године, који се, пре свега, фокусирао на однос легислативе и егzekутиве, дефинитивно је укинута институционална премоћ Сејма спрам Сената и Владе те се, након више од пола века упражњавања система скупштинске власти, Пољска поново

⁶⁰⁷ Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 83-84.

⁶⁰⁸ David M. Olson, *From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senat*. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, стр. 301–332. Columbus: Ohio State University Press 1999, стр. 303-306.

⁶⁰⁹ Pierre Buhler, *Histoire de la Pologne communiste. Autopsie d'une imposture*, Editions Karthala, Paris, 1997, стр. 733.

⁶¹⁰ Jan Rokita, *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Warszawa, 2013, стр. 21.

⁶¹¹ Paweł Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, стр. 1995.

сврстала у ред земаља заснованих на начелу поделе власти. И формално је Сенат постао други дом пољског Парламента.⁶¹²

Свакако је вредно истаћи да су надлежности другог дома донекле проширене. Примера ради, председник Републике је добио овлашћење да распише референдум само уз сагласност Сената.⁶¹³ Међутим, друге ингеренције Сената нису проширене, штавише, приликом обнове другог дома у оквиру дијалога комуниста и опозиције било је договорено да суспензивни вето Сената може бити поништен тек двотрећинском већином свих посланика Сејма. Конкретно, сваки пут кад би други дом одбио неки предлог општепредставничког дома, то јест кад би се користио институтом суспензивног вета, Сејм би морао у другом гласању да исти предлог подржи квалификованом двотрећинском већином свих посланика. Разлог за то је био чисто политичке природе, имајући у виду да је Сенат био упориште опозиционе Солидарности, док је две трећине Сејма било резервисано за, до тада владајућу партију. Међутим, овај првобитни договор није нашао своје место у Малом уставу из 1992. године. Наиме, он је предвидео да резолуцију Сената којом се одбија конкретан предлог општепредставничког дома, односно амандмане другог дома, посланици Сејма могу одбити апсолутном већином свих посланика,⁶¹⁴ што је далеко мање од првобитно договореног.

Поред тога, појединих надлежности које су особене другом дому у упоредној пракси пољски Сенат је овим Уставом лишен. У случају продужавања ванредног стања Сенат је изгубио своју улогу, јер више није потребна његова сагласност. Други дом је лишен овлашћења у погледу формирања истражних комисија. Најконтроверзније решење се тичало надлежности подношења амандмана. Сенат је имао право подношења амандмана на предлоге Сејма, али уколико би ти амандмани изискивали одређене трошкове државног буџета, други дом би био у обавези да назначи изворе финансирања таквог свог амандмана. Ова обавеза није наметнута Сејму, те је Сенат по овом питању дошао у изузетно неравноправан положај у односу на општепредставнички дом. Иако су сенатори покушали да промене овај члан, велика већина у Сејму је одбила овакав предлог.⁶¹⁵

Положај Сената у првим годинама транзиције може се ценити не само кроз призму уставних овлашћења већ и кроз призму конкретног политичког утицаја који је овај дом остваривао тих година. Са једне стране, има мишљења да су, без обзира на сличан састав два дома, њихови сукоби били пречести, те да су негативно утицали на рестаурацију демократског политичког режима. Са друге стране, има и оних аутора који сматрају да сукоб домова није плод пуког дневнополитичког ривалства, већ да је долазио из разлога недовољне прецизности Малог устава. Такође, ови аутори, попут Богуслава Банашака (Bogusław Banaszak), истичу да је и „статистички доказиво да су предлози и амандмани Сената готово увек усвајани, и то у преко 80% случајева”, те без обзира на то што су повремени сукоби у почетку представљали ризик за ровиту пољску демократију, дугорочно су допринели политичкој стабилизацији и поправљању положаја Парламента.⁶¹⁶

Мали устав предвиђен је као прелазно решење у првим годинама транзиције, стога су већ 1994. године започеле припреме за израду новог Устава Републике Пољске. Сви важнији политички актери узели су учешћа у овом процесу. Изнето је неколико предлога

⁶¹² Marek Dobrowolski, *Zasada dwuizbowosci parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2003, стр. 145-146.

⁶¹³ Art. 19, paragraph 2, Constitution of Poland 1992, доступно на: https://www.servat.unibe.ch/icl/pl02000_.html, Art. 19, ust. 2, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf>, приступљено 21.04.2021.

⁶¹⁴ Art. 17, paragraph 2, Constitution of Poland 1992, доступно на: https://www.servat.unibe.ch/icl/pl02000_.html, Art. 17, ust. 4, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf>, приступљено 21.04.2021.

⁶¹⁵ Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 90.

⁶¹⁶ Bogusław Banaszak, „Czy Polsce potrzebna jest druga izba?”, *Przegląd Sejmowy*, 1994, n° 2, стр. 33-48.

нацрта новог Устава. Већина предлога је, када је реч о структури парламента, фаворизовала бикамералну опцију. Иако су ови нацрти предвиђали дводомни парламент, сви они нису исто конципирали положај Сената, стога се може констатовати да су тек поједини предлози истицали неопходност увођења дводомног система. Ипак, већина нацрта видела је у Сенату традиционалну институцију која може представљати фактор унапређења законодавног поступка, док су поједини у њему видели потенцијалног репрезента регионалних и локалних интереса. Један од предлога предвиђао је укидање дводомног парламента и прелазак на монокамерализам, с тим што би се Сенат трансформисао у орган експертске контроле Сејма, тј. постао би специјализовано саветодавно тело једнодомног парламента. Са друге стране, социјалисти из Савеза демократске левнице који су традиционално били против бикамерализма, због врло деликатног политичког тренутка подржали су опстанак Сената, али су заступали став да овај дом буде представништво радничке класе. Такође, било је и предлога који су Сенат видели као други дом у чији састав би улазили истакнути чланови пољског друштва, а не искључиво представници политичких партија. Уставна комисија је током наредне 1995. године преломила да приликом израде новог Устава Пољска дефинитивно задржи дводомну структуру парламента, упркос чињеници да се владајућа већина тада ипак одлучила за монокамералну опцију.⁶¹⁷

2.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1997.

Коначно, након нешто мање од деценије транзиције, Пољска је добила нови, демократски Устав 1997. године. За разлику од тзв. Малог устава из 1992. године, овај Устав је регулисао целокупну уставноправну материју, чиме је окончан вишегодишњи период уставне транзиције оличене у Привременом уставу.⁶¹⁸ Нови Устав је дефинитивно васпоставио бикамерализам у пољском парламентарном устројству, предвидевши да законодавну власт врше Сејм и Сенат. За разлику од општепредставничког дома, Сејма, који има 460 посланика, Сенат, као други дом има 100 чланова изабраних на мандат од четири године. Мандат чланова оба дома је слободан, имајући у виду да је највишим правним актом предвиђено да су сенатори и посланици представници целокупне нације и да неће бити везани никаквим упутствима.⁶¹⁹ Изборе за Сенат расписује председник Републике најкасније у року од 90 дана пре истека мандата, тако да буду одржани најкасније 30 дана пре престанка мандата сенатора. Међутим, мандат чланова Сената може трајати и краће од предвиђене четири године. Наиме, у случају да Сејм сам себи скрати мандат, за шта је потребна двотрећинска већина посланика, то аутоматски значи и скраћивање мандата Сената. Такође, предвиђено је да председник Републике може, у договору са маршалима⁶²⁰ оба дома, распустити пољски Парламент и пре истека њиховог четворогодишњег мандата.

⁶¹⁷ Ryszard Chruściak, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa, 2003, стр. 17-22.

⁶¹⁸ Piotr Winczorek, "The Polish constitutional system and the law making process", in: Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 1989–2009, Challenges for the future*, Institute Of Public Affairs, Poland Democracy Watch, Warsaw 2010, стр. 13-14.

⁶¹⁹ Art. 104, paragraphe 1, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021

⁶²⁰ Важећи пољски Устав користи традиционалну и помало архаичну терминологију назива појединих институција. Они су задржани како у називу парламентарних домова, тако и у називу њихових председавајућих. У том смислу је једна архаична титула - маршал, нашла своје место и у данашњој уставној и парламентарној пракси.

Истовремено је дужан да распише нове изборе за оба дома најкасније у року од 45 дана од дана распуштања Парламента.⁶²¹

У пољском случају, слично као и у упоредној пракси, старосни цензус за стицање пасивног бирачког права разликује се када је реч о првом и другом дому. Устав Републике Пољске предвиђа да право да буду изабрани у Сејм имају сви грађани који напуне двадесет једну годину, док се пасивно бирачко право за избор сенатора стиче са навршених 30 година.⁶²² Маршал Сената руководи радом Председништва Сената и председава састанцима Савета сениора. Он сачињава нацрт буџета канцеларије Сената и надзире његово спровођење. Маршал је одговоран за ред и мир током седница Сената. Он такође заступа Сенат у односу према другим државним институцијама. Председништво Сената се састоји од председника Сената и три заменика, а по правилу састаје се једном недељно. На седницама Председништва састављају се општи планови рада Сената и расправља се о питањима везаним за тренутну законодавну активност. Председништво разматра питања која се односе на рад другог дома и самих сенатора. Председништво Сената је такође одговорно за међународну интерпарламентарну сарадњу. Одобрава сенаторе предложене од стране различитих кокуса као кандидате за чланове међународних парламентарних скупштина, нпр. Савета Европе, и бира сенаторе као чланове делегација у другим парламентима и међународним конференцијама. Савет сениора састоји се од председника Сената, његових заменика и сенатора који заступају различите посланичке клубове у Сенату. Више посланичких група у Сенату могу се договорити о именовању заједничког представника у Савет сениора. Парламентарне групе могу имати своје представнике у поменутом телу, ако броје најмање седам чланова. Током састанка Савета сениора, посланички клубови координирају циљеве и ток рада Сената, тј. дневни ред, датуме седница, предлоге о методама вођења расправа, седница, као и друга питања која предлаже маршал Сената или Председништво Сената.⁶²³

Парламентарни имунитети штите подједнако сенаторе као и посланике. Ради се, пре свега, о имунитету неодговорности и имунитету неповредивости. Изузетак се прави само у случају затицања сенатора у вршењу кривичног дела, али и у случајевима када Сенат укине имунитет конкретном члану другог дома. Уз то, Устав предвиђа и инкомпатибилитет функције сенатора, односно посланика, са било којом другом јавном функцијом, укључујући функцију председника Републике, министра, председника Главне контроле, заштитника грађана, гувернера Народне банке, судије итд.⁶²⁴ Језгро рада Сената чине његови одбори. Сваки закон изгласан од стране Сејма се затим доставља одговарајућем одбору Сената. Одбори такође анализирају законе који су предложени од стране сенатора. У питању су следећи одбори: Одбор за буџет и јавне финансије, Одбор за националну економију и иновације, Одбор за питања инфраструктуре, Одбор за културу и медије, Одбор за науку, образовање и спорт, Одбор за националну безбедност, Одбор за заштиту животне средине, Одбор за људска права и владавину права, Одбор за прописе, етику и питања Сената, Одбор за породицу, старе и социјалну политику, Одбор за пољопривреду и рурални развој, Одбор за државну управу и локалну самоуправу, Одбор за емиграцију и пољску дијаспору, Одбор за

⁶²¹ Art. 98, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021.

⁶²² Art. 99, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021.

⁶²³ Bogdan Skwarka, The Senate in the Constitutional System of Poland in: Tripathi Ramesh, *Second Chambers. Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhy, 2002, стр. 180-181.

⁶²⁴ Art. 103, 105, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021.

законодавство, Одбор за спољне и европске послове и Одбор за здравство.⁶²⁵ „У оквиру одбора могу се основати пододбори за разматрање конкретнијих питања. Као пример, Пододбор за регионалну економију је основан током трећег мандата Сената Републике Пољске у оквиру Одбора за националну економију и иновације.”⁶²⁶

2.3. Надлежности Сената

Право законодавне иницијативе припада и једном и другом дому. Разлика је у томе што, када је реч о Сејму, за подношење једног законског предлога довољан је потпис петнаест посланика, док када је реч о другом дому, иза конкретног предлога мора стати Сенат као целина. Ово је један од разлога због кога поједини аутори сврставају Пољску у државе које практикују негалитарни облик бикамерализма.⁶²⁷ Са друге стране, ваља истаћи да сенатори нису ограничени у садржинском смислу приликом формулисања предлога закона. Разлог за то јесте зато што је Сенат репрезент целокупне нације подједнако као и општепредставнички дом.⁶²⁸ Аналогно томе, и предлог за промену Устава могу поднети оба дома, с тим што, када је реч о Сејму, за њега је потребна подршка једне петине посланика, док у случају Сената он иза предлога мора стати као целина. Са друге стране, предлог за промену Устава домови одобравају различитом већином. Док је у случају Сејма неопходна двотрећинска већина, у случају Сената ради се о апсолутној већини. Стога се чини претераном оцена појединих аутора који сматрају Сенат инфериорним у односу на Сејм у погледу ревизионих овлашћења,⁶²⁹ јер се занемарује чињеница да се предност Сејма приликом предлагања измена највишег правног акта надомешћује на другој страни приликом гласања о истим предлозима. Када анализирамо овлашћења другог дома која спадају у домен законодавних надлежности, треба истаћи да Сенат има одређених ограничења када се ради о буџетском законодавству. Наиме, други дом пољског Парламента има рок од свега двадесет дана да се изјасни о предлогу буџета који је изгласао Сејм. Имајући у виду веома штуру и недовољно прецизну формулацију Устава, чини се да Сенат има могућност да у предвиђеном року искључиво предложи амандмане на изгласани предлог закона о буџету, односно да нема право да одбије буџетски закон у целости.⁶³⁰ Са друге стране, предвиђа се да у случају да Влада предложи да се одређени закон усвоји по хитној процедури, Сенат има право да се о њему изјасни у року од 14 дана.

Од изборних овлашћења ваља истаћи да пољски Сенат учествује у избору појединих високих државних службеника. Као прво, други дом даје сагласност на избор заштитника грађана и председника Главне контроле, који примарно врши Сејм.⁶³¹ Сенат такође бира два

⁶²⁵ Art. 15, paragraph 1, Rules And Regulations Of The Senate Resolution Of The Senate Of The Republic Of Poland of November 23, 1990, доступно на: <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, приступљено 12.05.2021.

⁶²⁶ Bogdan Skwarka, *наведено дело*, стр. 182.

⁶²⁷ Marek Dobrowolski, *наведено дело*, стр. 225.

⁶²⁸ Оваквим решењем је коначно пољски други дом дефинисан као класичан други дом сенатског типа, тј. као репрезент читаве нације, чиме је стављена тачка на полемике о његовом саставу. Дефинитивно су на овај начин поражени поборници регионалног или социјално-економског другог дома. Видети више: Paweł Samecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999, стр. 50.

⁶²⁹ Janusz Okrzesik, *наведено дело*, стр. 115.

⁶³⁰ Art. 223, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 11.05.2021.

⁶³¹ Art. 209, paragraph 1 & art. 205, paragraph 1, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 11.05.2021.

своја представника у Високи савет судства, тело које има 25 чланова,⁶³² док у Државно веће тужилаца бира три представника. Поред тога, Сенат именује и део чланова Националног радиодифузног савета, као и део чланова Националног фискалног савета.⁶³³ Када је реч о избору Савета министара (Владе), Пољска прати уобичајена упоредноправна решења. Савет министара бира и контролише искључиво Сејм, то јест Сенат нема ингеренција у овој области. Такође, Сејм самостално и коначно одлучује о закону који је шеф државе одбио да потпише, односно одлучује о судбини председничког вета. Сенат, за разлику од Сејма нема надлежности при избору судија Уставног суда и Врховног суда. Најмање 140 чланова Парламента на заједничкој седници оба дома могу да иницирају поступак кривичног гоњења председника Републике пред Државним судом. Престанком мандата Сејма престају и овлашћења Сената. Савет министара сарађује са Сејмом и Сенатом у питањима везаним за чланство Републике Пољске у Европској унији, посебно у области израде европске регулативе, те подношења жалби Суду правде Европске уније. Сенат може усвојити резолуцију у вези са подношењем жалбе Суду Европске уније због кршења принципа супсидијарности законодавним актом Европске уније. У случају покретања поступка опозива председника државе, оба дома заседају на заједничкој седници, на којој се доноси и одлука о покретању кривичног гоњења шефа државе пред Врховним судом. У случају опозива, оставке или смрти председника, маршал Сејма преузима дужности председника Републике Пољске, а ако он није у могућности, његову функцију преузима маршал Сената.⁶³⁴

2.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Када је реч о односу између домова, ваља истаћи да Сејм и Сенат представљају чиниоце законодавне власти. Конкретно, Сејм има већа овлашћења, он расправља и изгласава законске предлоге, док Сенат, као други дом, има рок од 30 дана да се сагласи са предлогом или да га одбије, односно да предложи амандмане. Уколико се не изјасни у предвиђеном року, сматра се да је закон усвојен у оном облику у којем је усвојен у општепредставничком дому. Такође, резолуција којом Сенат одбија предлог изгласан у Сејму, односно резолуција којом предлаже амандмане, сматраће се усвојеном осим уколико је Сејм не одбије апсолутном већином гласова.⁶³⁵ Иако је за анулирање суспензивног вета другог дома Сејму сада неопходна слабија већина него у првим годинама обнове бикамерализма, што је свакако ослабило положај Сената, са друге стране, предвиђено је ново решење по коме се амандмани другог дома сматрају усвојеним уколико се Сејм о њима не изјасни. Такође, када је реч о сукобу домова, пољски систем не познаје институт заједничких паритетних комисија, него се уместо тога предвиђа решење по коме се приликом претреса конкретних амандмана Сената у Сејму на седнице појединих скупштинских одбора позивају и председавајући одговарајућих сенатских одбора ради изношења мишљења пред посланицима Сејма. Пољски други дом не учествује у избору Савета министара, па самим тим нема никаквих контролних надлежности према овом делу егzekутиве. Сенат има

⁶³² Art. 187, paragraph 1, item 3, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 11.05.2021.

⁶³³ Art. 214 paragraph 1 & art. 227, paragraph 5, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 11.05.2021.

⁶³⁴ Rola Senatu w polskim ustroju państwowym, доступно на: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2012/2.pdf, приступљено 13.05.2021.

⁶³⁵ Art. 121, paragraph 2 & 3, Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021.

подређени положај у односу на општепредставнички дом и када је реч о надлежностима које се односе на проглашавање, односно потврђивање одлуке о ратном и ванредном стању. Наиме, пољски други дом нема никаква овлашћења у овом погледу. Поштено би било рећи да ово није искључиво последица неегалитарне форме бикамерализма. Ни Сејм, као претежнији орган легислативе, нема превеликих овлашћења при проглашењу ратног и ванредног стања. Разлог томе је што у овој материји највише ингеренција припада шефу државе, што се може приписати традицији међуратне Друге републике, која је и била узор Трећој републици обновљеној након пада комунизма. Како смо већ напоменули, шеф државе може, у договору са маршалима оба дома, распустити Парламент и пре истека њиховог четворогодишњег мандата, али је дужан да распише нове изборе за оба дома најкасније у року од 45 дана од дана распуштања Парламента. Иначе, Пољска је након демократске транзиције кренула путем француског узора, те увела полупредседнички систем, у коме председник државе има веома широки спектар овлашћења, како на уштрб Савета министара, тако и на уштрб представника легислативе.⁶³⁶ Међутим, само постојање дводомног модела, али и општи консензус пољских политичких елита о обнови и очувању демократског политичког обрасца, спречили су да полупредседнички систем угрози демократију у овој земљи.⁶³⁷

Проблеми који су се временом јављали на релацији између домова, тицали су жеље владајућих гарнитура да своје упориште у Сејму пресликају и на Сенат. Стога је, иако замишљен као темељна институција обнове демократије, Сенат временом постао неугодни чинилац пољског политичког живота. Да би ојачао своју позицију, други дом је често користио одређене правне празнине које Сејм не би регулисао постојећим законодавством. Ривалство између домова често је пре стварало климу њиховог перманентног сукоба неголи развијања демократске политичке културе.⁶³⁸ Ваља истаћи да је и након пада комунизма Сенат, по угледу на међуратни период, преузео бригу за многобројну пољску дијаспору. Иако ова функција није институционализована, Сенат је практично прећутно добио овлашћење да се бави питањима везаним за расејање, но од 2012. године ови послови дефинитивно прелазе у руке Министарства спољних послова, што је и сам Сенат потврдио, додуше, вољом тадашње владајуће већине, која је била истоветна оној у Сејму. Ово је изазвало и озбиљан револт Пољака у дијаспори, те није много допринело превазилажењу постојећих антагонизама.⁶³⁹

2.5. Избори за Сенат

Када говоримо о изборном систему, он је различит у односу на то да ли се бирају народни посланици у Сејм, односно сенатори. Ваља рећи да је од 1999. године Република Пољска административно подељена на шеснаест територијалних јединица које се називају војводства. Ове јединице представљају основу приликом формирања изборних јединица за Сејм и Сенат. Још једна разлика између домова огледа се и у коришћењу различитог типа изборног система за ова два тела. Тако, када је реч о Сејму, важећи је пропорционални изборни систем, који је ублажен постојањем четрдесет једне изборне јединице у оквиру

⁶³⁶ Дарко Симовић, *наведено дело*, стр. 248.

⁶³⁷ Iain McMenamin, *Semi-presidentialism and democratisation in Poland*, in: Robert Elgie and Sophie Moestrup (eds.) *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester 2008, стр. 131-132.

⁶³⁸ Ryszard Chruściak, „Dwuizbowosc parlamentu” [dans:] Z. Jarosz (dir.) *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2006, стр. 76-99.

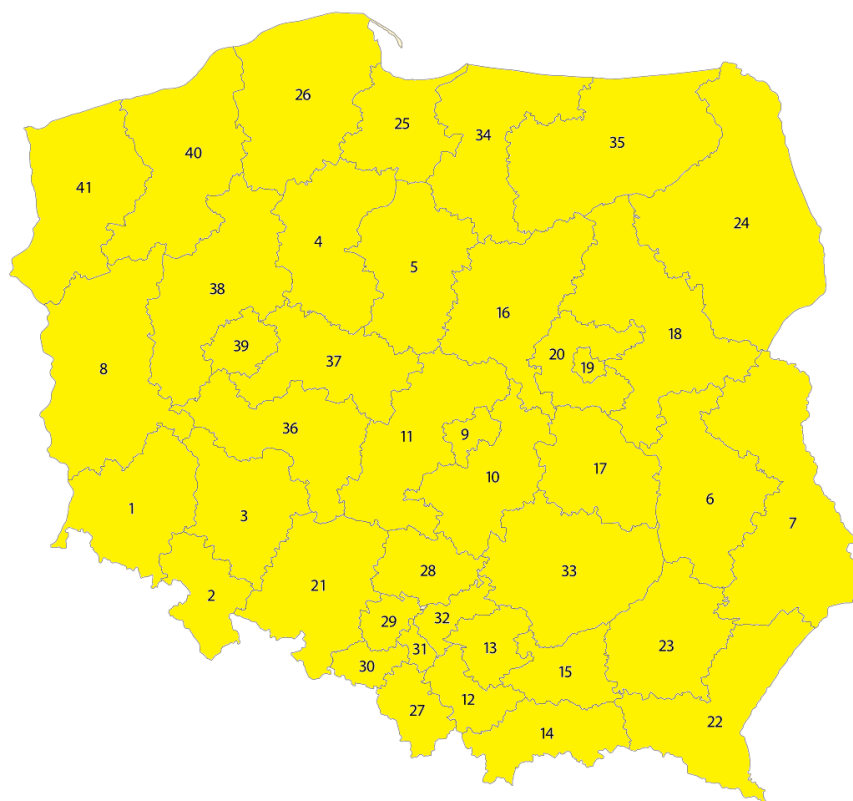
⁶³⁹ PAP, „PO podzielona ws. pieniędzy dla Polonii”, portal wyborcza.pl, 09.01.2015, доступно на: http://wyborcza.pl/1,91446,17232367,PO_podzielona_ws_pieniedzy_dla_Polonii.html, приступљено 11.05.2021.

којих се бира 460 народних посланика.⁶⁴⁰ Са друге стране, када је реч о Сенату, у употреби је већински изборни систем, који подразумева постојање онолико једномандатних изборних јединица колико се сенатора бира у други дом. Како пољски Устав предвиђа да овај дом има 100 чланова, на толико је и изборних јединица подељена читава територија државе.

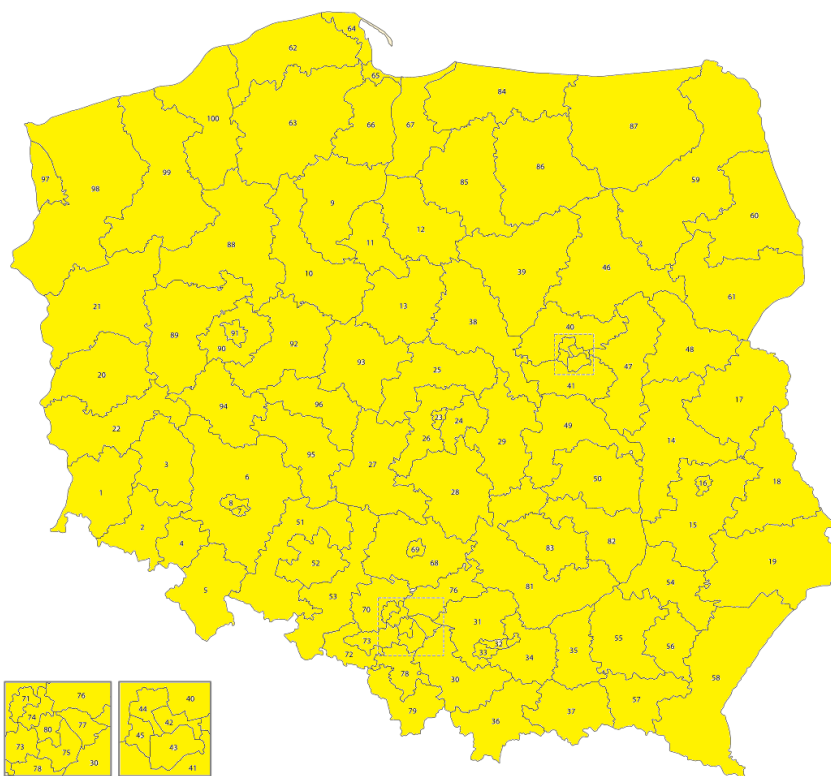
Тако је Доња Шлезеја издељена на три изборне јединице за Сејм и осам изборних јединица за Сенат. Кујавско-Поморје обухвата две изборне јединице за први и пет за други дом. Лублин је подељен такође на две вишемандатне, односно шест једномандатних јединица. Лубишко војводство представља једну јединицу за Сејм, а приликом избора сенатора дели се на три изборне јединице. Лођ има три јединице за Сејм и седам сенатских изборних округа. Малопољско војводство има четири вишемандатне и осам једномандатних јединица. Војводство Мазовско дели се на пет изборних јединица за први дом и 11 сенатских изборних јединица. Опоље представља јединствен изборни округ за Сејм, односно обухвата три сенатска изборна округа. Поткарпатје обухвата две јединице за Сејм и пет јединица при избору сенатора. Подласко војводство представља јединствену изборну јединицу када се врше избори за Сејм, док је подељено у три округа при избору чланова Сената. Померанија има два округа у једном, односно шест у другом случају. Шлезеја је издељена на седам изборних јединица за Сејм, односно чак 13 сенатских изборних јединица. Светокришко војводство је јединствена јединица за Сејм, док обухвата три изборна округа за Сенат. Варминско-мазурско војводство је издељено на две у једном, односно четири изборне јединице у другом случају. Великопољско војводство обухвата четири изборна округа приликом избора посланика, то јест девет округа при избору сенатора. Напоследку, Западна Померанија се дели на две јединице за Сејм, односно на четири сенатске изборне јединице.⁶⁴¹

⁶⁴⁰ Victoriano Ramírez González, Blanca Luisa Delgado Márquez & Adolfo López Carmona, "Electoral System in Poland: Revision and Proposal of Modification Based on Biproporcionality", *Representation*, 51:2, 187-204, DOI:10.1080/00344893.2015.1056217, 2015, стр. 199.

⁶⁴¹ Załącznik nr 1 wykaz okręgów wyborczych do sejmiku Rzeczypospolitej Polskiej, załącznik nr 2 wykaz okręgów wyborczych do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112, доступно на: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/O/D20110112.pdf>, приступљено 12.05.2021.



Карта 3. Изборне јединице на изборима за пољски Сејм
(аутор: Душан Илић)



Катовице Варшава

Карта 4. Изборне јединице на изборима за пољски Сенат
(аутор: Душан Илић)

2.6. Реформа Сената

И након усвајања новог Устава Пољске 1997. године, настављене су полемике у пољском друштву по питању структуре Парламента. Наиме, различити политички актери су се другачије постављали када је реч о бикамерализму у овој држави. Када говоримо о диференцијацији странака по овом питању, нека груба подела која би се условно могла истаћи, значила би да партије десног политичког спектра представљају заговорнике дводомности, док партије левог политичког спектра, као и либералне партије, репрезентују поборнике монокамерализма. Довољно је напоменути да су најгласнији противници Сената у протекле две деценије долазили из либералне Самоодбране, док су најгласнији бранитељи другог дома долазили из десно-конзервативне владајуће партије Право и правда. Ваља истаћи да су демохришћани из Грађанске платформе, која делимично припада десници, били међу највећим поборницима укидања Сената, док су реформисани комунисти из Савеза демократске левице, чији су оснивачи укинули Сенат и који су увек били против другог дома, из чисто прагматичних разлога стали у одбрану ове институције. И док су конзервативци из странке Право и правда били за реформу Сената, која је у основи подразумевала смањење броја сенатора са 100 на 30, дотле су заговорници његовог укидања из Грађанске платформе и левичарске Самоодбране правдали свој став борбом за „јефтину државу” у којој није било места за „дом за тачке и запете”.⁶⁴²

Конзервативни кругови истичу, пре свега, традиционалне разлоге за очување дводомности. Други политички фактори у земљи одређују се према овом питању у складу са конкретним политичким тренутком. Стога, када поборници преласка на једнодомни парламент освоје власт, они ово питање не покрећу, знајући да је за тако нешто неопходна промена Устава, која подразумева двотрећинску већину. Како нико од политичких актера није успео да освоји потребну већину за ревизију највишег правног акта којим би Сенат био укинут, владајуће партије углавном не троше своје ресурсе у овом смеру. Стога питање укидања другог дома представља углавном политички адут у предизборним програмима странака које желе да гломазан државни апарат растерете „непотребних трошкова”. Због тога, као једна од главних жртава ових предизборних и дневнополитичких препуцавања остаје Сенат.

Иако је у тренутку обнове рада Сенат можда и био замишљен као прелазна и привремена институција која је требало да у периоду транзиције омогући прелазак из социјалистичког у демократски политички поредак, други дом пољског парламента опстао је до данашњих дана. Разлози за то су различити. Имајући у виду да је Пољска унитарна држава, те полувековну монокамералну праксу, као и агенде политичких актера, чинило се да ће улога Сената бити врло брзо истрошена. Ипак, он се показао као један од симбола пољске државне традиције, имајући у виду да је модерна Пољска држава републиканског облика владавине. Такође, интереси различитих политичких чинилаца се никада нису поклопили када је реч о опстанку ове институције, што је умногоме допринело његовој дуговечности. Са једне стране, Сенат је допринео развоју демократске политичке културе након пропасти вишедценијске једнопартијске праксе, спречавајући превласт једне партије, односно коалиције, а омогућавајући опозиционим снагама да нађу своје упориште у њему. Са друге стране, управо је развијање плуралистичког демократског уређења омогућило опстанак другог дома, пре свега јер је Сенат постао погодан инструмент међусобне контроле супротстављених политичких снага. Стога, можемо закључити да су у Пољској Сенат и систем плуралистичке демократије готово нераздвајни чиниоци у протекле три деценије. Зато други дом пољског Парламента, без обзира на постојеће проблеме, има озбиљну перспективу у будућности.

⁶⁴² Agnieszka Kuczala, *наведено дело*, стр. 105.

3. Чешки Сенат

3.1. Чешка бикамерална традиција

3.1.1. Историјат чешког бикамерализма

Самостална Чешка држава настала је још у X веку, у време када су владари Бохемије успели да припоје Моравску, као остатак некадашње Великоморавске кнежевине. Међутим, током читавог средњег, али и почетком новог века, ова земља улазила је у састав Светог римског царства немачке народности, да би након 1526. године и дефинитивно постала део Хабзбуршке државе. Стога и не чуди што је развој највиших законодавних институција био условљен развојем сличних традиција у двама германским царствима у чији састав су улазиле чешке земље.⁶⁴³ Средњовековни период Бохемије и Моравске обележиле су тзв. сталешке скупштине, које су тада биле присутне у већем делу Европе. Маркгрофовија Моравска већ од 1255. године има своју покрајинску сталешку скупштину, која се дефинитивно устаљује у Брну 1663. године. Истовремено, и Краљевина Бохемија имала је своју феудалну сталешку скупштину, коју је чинило највише црквено и световно племство. Иако је након 1627. године Хабзбуршки цар Фердинанд II ограничио моћ феудалне властеле у Скупштини у корист покрајинског маркгрофа, удео племства у моћи одлучивања, зачудо, није драстично опао. Осим наплате царина, све врсте пореза морале су одобрити поменуте покрајинске скупштине,⁶⁴⁴ стога овакве скупштине нису биле инструмент власти апсолутистичке монархије, што је био случај у упоредној пракси, већ напротив, колико-толико, корективни фактор, из кога је у XIX веку изникла модерна политичка опозиција.⁶⁴⁵

Чешке земаљске (сталешке) скупштине одржаване су у континуитету све до револуционарних дешавања 1848. године. Тада су први пут изнесени захтеви да се бохемска, моравска и шлеска скупштина демократизују, односно да постану шира представничка тела. Упоредо са тим, на простору читаве Монархије јавља се тежња за конституционализацијом власти, што доводи до доношења првог аустријског Устава те исте, 1848. године. Он је предвидео бикамералну структуру Парламента. Поред Представничког дома, Хабзбуршка монархија добија и Сенат, као институцију која је требало да умири револуционарне тежње негерманских народа, али и радикално-демократских снага. Међутим, одмах након усвајања поменутог Устава, Хабзбурзи су били приморани да крену путем уставне ревизије. Иако је било и другачијих захтева, превладао је бикамерални приступ, и то у варијанти регионалног другог дома. Наиме, горњи дом, који је био репрезент хабзбуршких земаља, имао је готово

⁶⁴³ Назив чешке земље односи се на традиционалне чешке покрајине, које су некада сматране посебним историјско-политичким колективитетима. У првом реду, ради се о Бохемији и Моравској, које су своју самобитност задржале све до формирања Чехословачке, па и након тога, у ограниченом обиму. Трећа чешка земља је Шлезивија, тачније тзв. Чешка Шлезивија, односно чешки део Шлеске области, која већински припада Пољској. Бохемско-моравска дихотомија задржана је примера ради у називу ове земље под нацистичком окупацијом у Другом светском рату. Тада су етнички чешки крајеви окупиране Чехословачке били организовани у Чешко-моравски протекторат. Данас, као једна од помесних православних цркава постоји и Православна црква чешких земаља и Словачке, док се са друге стране једна од парламентарних странака назива Комунистичка партија Чешке и Моравске, што јасно имплицира плуралитет чешких покрајина.

⁶⁴⁴ Eila Hassenpflug-Elzholz, *Böhmen und die böhmischen Stände in der Zeit des beginnenden Zentralismus : eine Strukturanalyse der böhmischen Adelsnation um die Mitte des 18. Jahrhunderts*, R. Oldenbourg, München 1982, стр. 20.

⁶⁴⁵ Petr Maťa, *Die Habsburgermonarchie 1620 bis 1740: Leistungen und Grenzen des Absolutismusparadigmas*, Winkelbauer, Thomas Steiner, Stuttgart 2006, pp. 320.

иста овлашћења као и доњи дом. Нови Устав, који је ступио на снагу у марту 1849. године, предвидео је упола мањи горњи дом од доњег. Старосни цензус за улазак у горњи дом износио је 40 година, а за доњи 30 година, но без обзира на формалну равноправност домова, претежни уставни чинилац био је владар. Већ након две године, Устав је суспендован, те је уследио период тзв. Баховог апсолутизма. Тек је 1861. године Хабзбуршка монархија одлучила да обнови какав-такав парламентарни живот. Фебруарским патентом 1861. године обновљена је дводомна Царска скупштина. Овога пута је доњи дом репрезентовао покрајине, док је горњи дом био аристократског састава. У њега су улазили чланови владајуће династије, затим представници племства, али и високи црквени великодостојници.⁶⁴⁶

У то време обновљена је и чешка (бохемска) Земаљска скупштина која је поред неколико вирилних посланика, махом надбискупа и бискупа, те ректора Прашког универзитета, била издељена у курије. Земљопоседничка курија имала је 70 посланика, представника крупних земљопоседника. Курија градова и трговачких комора бројала је 87 посланика. Од тог броја, градове је представљало 72, а трговачке коморе 15 посланика. Трећа курија је била курија руралних, тј. сеоских општина и она је бројала 79 представника. Највећи изазов нису представљали имовински цензус, односно недовољно демократско репрезентовање грађана, него, пре свега, етнички односи. Наиме, изборне јединице формиране су углавном на етничкој бази, јер су поред већинских Чеха, Немци у Бохемији чинили готово трећину становништва. Стога су и изборне јединице углавном биле подешаване да буду моноетничке.⁶⁴⁷ Истовремено са обновом бохемске Земаљске скупштине 1861. године, обновљена је и Земаљска скупштина Маркгрофовије Моравске. По сличном принципу образовано је и ово тело. Наиме, поред два вирилна посланика, надбискупа Оломоуца и бискупа Брна, у његов састав улазили су репрезенти три курије. Земљопоседничка курија, коју су чинили представници крупних поседника, бројала је 30 представника. Курија градова и трговачких комора имала је 37, док је курија сеоских општина бројала тридесет једног представника. Наравно, имовински цензус био је главни критеријум диференцијације. Међутим, с обзиром на имовинске и уопште друштвене прилике, због постојања имовинског цензуса, све до почетка XX века већину посланика у моравској Скупштини имали су Немци, који су чинили тек четвртину становништва. Стога је 1905. године извршена реформа моравске Земаљске скупштине. Број посланика повећан је на 151. Уведена је четврта курија, која је омогућила праведније етничко представљање, те су Немци, који су након тога изгубили већину, сачували одређене полуге моћи у Скупштини. Последње заседање моравска Скупштина одржала је уочи самог почетка Првог светског рата у фебруару 1914. године.⁶⁴⁸ Када је реч о трећој чешкој земљи, Шлезији, она је такође од 1867. године имала трипартитну Земаљску скупштину, издељену на споменуте три курије. Имајући у виду да је тек незнатни део ове области припао чехословачкој држави, он нам неће бити у фокусу, с обзиром на то да није претежно утицао на развој савременог чешког парламента.

3.1.2. Сенат у међуратном периоду

⁶⁴⁶ Jan Kysela, *Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives*, доступно на: file:///D:/Doktorske/Senat%20po%20drzavama/Ceski%20senat/Bicameralism%20in%20the%20Czech%20Republic%20_0_20Sen%C3%A1t%20P%C4%8CR.html, приступљено 26.06.2021.

⁶⁴⁷ Jiří Kořalka, *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815–1914*, Argo, Praha 1996, стр. 155-156.

⁶⁴⁸ Jiří Malíř, Petr Bělík, Lukáš Fasora, Markéta Malá, Martin Markel, Martin Rája, Zdeňka Stoklásková, Jan Dvořák, *Biografický slovník poslanců moravského zemského sněmu v letech 1861-1918*. 1. vyd. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2012, стр. 48.

Распадом Аустроугарске монархије пред крај Првог светског рата представници чешког народа Бохемије, Моравске и делова Шлезиије који су припадали аустријском делу Монархије, као и словачког народа из северних делова Угарске, одлучили су да формирају сопствену независну државу – Чехословачку. Крајем 1918. године образована је прва Револуционарна национална скупштина Чехословачке као једнодомно тело које је имало задатак да изради први Устав новоформиране државе. У њен састав улазили су само припадници чешког и словачког народа, док припадници немачке и мађарске мањине нису имали своје представнике.⁶⁴⁹ Што се тиче структуре будућег Парламента, социјалдемократски и, уопште, левичарски кругови заговарали су монокамералну опцију, док су десничарске и католичке странке, земљорадници, али и Словаци заговарали бикамералну опцију. Било је и предлога да Сенат постане корпоративистичко тело. Може се рећи да је готово постојао консензус о томе да други дом не буде репрезент региона, имајући у виду негативна искуства Аустроугарске. Коначно, након консолидовања територије и политичких прилика, 1920. године усвојена је Уставна повеља Чехословачке Републике, којом је уведен бикамерални парламент. Наиме, Уставна повеља је предвидела дводомну Народну скупштину која се састојала из Представничког дома и Сената. Општепредставнички дом имао је 300 посланика, док је други дом бројао упола мање – 150 сенатора.⁶⁵⁰ Сенат је конципиран као други дом демократског типа са слабијим овлашћењима у односу на Представнички дом. Старосна граница за стицање активног бирачког права за Сенат износила је 26, док је граница за стицање пасивног бирачког права била неуобичајено висока и износила је 45 година живота. Сенатске изборне јединице биле су веће од оних за општепредставнички дом. За избор оба дома коришћен је пропорционални изборни систем, но овлашћења Представничког дома била су неупоредиво већа. Влада је била одговорна само овом дому, а у случају сукоба домова Представнички дом би имао последњу реч. Чини се да је Сенат у овом периоду био само секундарно легислативно тело, које је готово у потпуности пратило политичку судбину Представничког дома.⁶⁵¹ Стога је тешко дати оцену улоге Сената у међуратном периоду. Ваља истаћи да је након Минхенског споразума 1938. године чланство у Сенату престало свим оним сенаторима који су долазили из препуштених судетских крајева. Коначно, окупацијом чешких крајева државе и стварањем Чешко-Моравског Протектората, Сенат је заједно са Представничким домом и дефинитивно распуштен одлуком председника Емила Хахе.⁶⁵²

3.1.3. Бикамерализам у ЧССР

Након завршетка Другог светског рата, обновљена је чехословачка држава. Међутим, нове комунистичке власти које су убрзо потисле, а затим и забраниле друге политичке партије, обновиле су формално рад Парламента, али као једнодомног тела. Стога је прве две и по деценије Чехословачка била једна од земаља тзв. народне демократије, које су практиковале монокамерални концепт. Тек након Прашког пролећа долази до редефинисања међунационалних односа. Наиме, Чехословачка Социјалистичка Република трансформисана је у федерацију Чешке Социјалистичке Републике и Словачке Социјалистичке Републике.⁶⁵³

⁶⁴⁹ Zdeněk Kárník, *České země v éře První republiky, Díl 1. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*, Libri, Praha 2000, стр. 63-64.

⁶⁵⁰ Art. 8 & 13, Ústavní listina Československé republiky, Zákon ze dne 29. února 1920, 121/1920 Sb, доступно на: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html, 23.06.2021.

⁶⁵¹ Jan Kysela, *наведено дело*.

⁶⁵² Parlament České republiky, SENÁT, Z historie Senátu ČSR, доступно на: <https://web.archive.org/web/20060728003504/http://www.senat.cz/zajimavosti/senat1r.html>, приступљено 26.06.2021.

⁶⁵³ Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 o československé federaci, 143/1968 Sb, доступно на: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html, приступљено 26.06.2021.

У складу са промењеним околностима, почетком 1969. године обновљен је дводомни парламент. Савезна скупштина састојала се од два дома – Већа народа и Већа грађана. За разлику од раније бикамералне праксе, у овом случају оба већа била су потпуно равноправна, што је практично значило увођење дводомног система. Равноправност домова огледала се не само на пољу законодавне процедуре него и на пољу ратификације међународних споразума, избора шефа државе и избора Владе. Док је Веће грађана било представништво целокупне нације, те бројало 200 посланика изабраних на територији читаве земље, Веће народа, које је имало 150 посланика, репрезентовало је две федералне јединице. Стога су обе републике бирале по 75 посланика у други дом. Веће народа представљало је бирачко тело на основу грађанског принципа, док је Веће грађана одражавало принцип националног паритета. За кворум је била неопходна апсолутна већина.⁶⁵⁴

Како се радило о двочланој федерацији, начин одлучивања сведен је на конфедерални принцип. Ваља истаћи да је, на пример, за избор председника Републике била неопходна тропетинска већина, која се морала постићи у обе федералне јединице. Са друге стране, након успостављања федерације, Чехословачка је имала и одређене конфедеративне елементе, што се одразило и на процедуру за промену устава. Наиме, уставне промене могло је да блокира свега 30 депутата било које од две секције (у оквиру Дома народа постојале су две паритетне секције – чешка и словачка), што је свега једна десетина од укупног броја народних представника.⁶⁵⁵ Овакав начин одлучивања није представљао проблем за функционисање државе све док је на њеном челу била чврста рука владајуће Комунистичке партије, но падом комунизма након Плишане револуције 1989. године, дефакто конфедерално начело створило је непремостиву препреку за опстанак Чехословачке као целовите и демократске државе. Напетости између чешких и словачких елита све чешће су се манифестовале блокадом рада Савезне скупштине, нарочито сукобом домова.⁶⁵⁶ Додуше, било је покушаја парламентарне реформе током 1991. и 1992. године, но они нису дали жељене резултате. Коначно, почетком 1993. године, чехословачка држава престала је да постоји, а Чешка и Словачка постале су независне државе.

3.1.4. Сенат Чешке Републике

На првим демократским изборима одржаним 1990. године, лидери чешких странака много већу важност придавали су изборима за федерални парламент него за републички. То је резултирало тиме да су изборне листе предложиле јаче политичке кадрове за Парламент Чехословачке, а много слабије за чешки парламент. С друге стране, словачке политичке елите сматрале су важнијим изборе за Словачко национално веће, тако да су тамо слале јаче политичке фигуре, док су према савезним институцијама имале одређени степен резервисаности.⁶⁵⁷ Ово је разумљиво, с обзиром на то да су чешке елите имале посебан однос према наднационалној Чехословачкој, коју су сматрали својим пројектом. Стога је и логично што су сматрали да квалитетнији кадар треба да седи у савезним, а не у републичким институцијама.⁶⁵⁸ Због тога су вођене озбиљне расправе о структури

⁶⁵⁴ Zdeňka Hledíková, Jan Janák, Jan Dobeš, *Dějiny správy v českých zemích: Od počátku státu po současnost*, Nakladatelství Lidové noviny, Praha 2007, стр. 429–430.

⁶⁵⁵ Vaclav Žak, *The Velvet Divorce - Institutional Foundations*, In: *The End of Czechoslovakia*, (edited by Jirzy Musil), Central European University Press, Budapest 1995, стр. 245.

⁶⁵⁶ Jan Kysela, *наведено дело*.

⁶⁵⁷ Vaclav Žak, *наведено дело*, стр. 246-247.

⁶⁵⁸ Следствено томе, сматрамо да се донекле могу извући паралеле са српским случајем. Наиме, српске политичке елите су такође, попут чешких, сматрале Југославију својим чедом, те су у време постојања две југословенске федерације (СФРЈ и СРЈ) више рачуна водиле о савезним, него о републичким институцијама. То

парламента у новонасталим околностима. Током расправа које су вођене о структури новог чешког парламента, и то у јеку расправа о дисолуцији заједничке државе, формирале су се две супротстављене групације. Узгред, у Словачкој оваквих недоумица није било, јер се ова федерална јединица одлучила за једнодомно народно представништво. Прву групу чинили су они који су сматрали да би Чешка Република као унитарна држава требало да има и једноставну структуру парламента, посебно назначујући одсуство представљања мањина или корпоративистичких традиција. Са друге стране, нашли су се они који су сматрали да други дом може бити репрезент регионалних интереса, као и они који су у овом телу видели својеврсно „веће мудраца”.⁶⁵⁹

Међутим, разлог који је понајвише допринео формирању другог дома чешког парламента лежао је, пре свега, у политичком тренутку. Наиме, ова држава је почетком деведесетих година XX века дошла у позицију да раскрсти са полувековном комунистичком традицијом, што је дошло као резултат пропасти биполарног света. Како је овај период у чешком друштву доживљен као својеврсна окупација, једна од главних идеја водила у периоду транзиције била је, слично као и у Пољској и другим источноевропским земљама, обнова међуратног демократског политичког система. У том контексту, бикамерална опција имала је више шанси, јер је међуратна Чехословачка баштинила ову традицију.⁶⁶⁰ Противници ове идеје истицали су како је дводомни парламент чешћа појава у великим, етнички мешовитим или федеративним државама, што Чешка свакако није. Међутим, заговорници постојања Сената позивали су се константно на традиције Прве републике као узора новој чешкој држави. Чини се да је у корист бикамерализма пресудило то што су многи бивши комунисти, по правилу монокамералисти, видели своју шансу за политичко „ухлебљење” у овом дому. Треба подсетити да је у тренутку обнове чешке самосталне државе још увек постојао други дом њене претходнице – Чехословачке. Зато је постављено питање шта ће бити са дојучерашњим сенаторима. Стога је и то послужило као аргумент у корист бикамералне опције.

На крају је преовладало мишљење да се по узору на предратни период обнови дводомни парламент, но следећа дилема која се јавила односила се на статус Сената, односно на потенцијални обим његових надлежности. Одлучено је да он свакако има слабији положај у односу на Представнички дом, односно да буде слабији чинилац легислативне гране власти. С тим у вези, предвиђено је да се Сенат разликује од општепредставничког дома по чланству, дужини мандата, изборном систему и начину избора. Конкретно, предвиђено је да други дом има осамдесет једног сенатора спрам 200 посланика првог дома, да мандат чланова Сената траје шест година, за разлику од четворогодишњег мандата посланика. Затим да се, за разлику од пропорционалног изборног система, који се примењује на изборима за посланике Представничког дома, овде користи већински двокружни систем, те да се чланство Сената обнавља парцијално, по трећина на сваке две године.⁶⁶¹ Међутим, без обзира на то што је нови Устав Чешке Републике предвидео постојање Сената као другог дома, избори за чланове овог тела нису одржани све до новембра 1996. године, односно

се види и по јачини кадрова који су српске елите слале у органе федерације и у органе федералних јединица. Аналогија између чешког и српског случаја може се извући и у томе што су и Чешка и СР Југославија, као суштинске наследнице Чехословачке и СФР Југославије, задржале дводомну структуру својих скупштина, уз оgradu да је СР Југославија као федерација то свакако требала учинити. Међутим, поређења ради и након промене режима 5. октобра 2000. године, у расправама вођеним ради доношења новог Устава Србије (тада још као федералне јединице), као и у предлозима и нацртима из тог периода, увиђа се следећа тенденција. Наиме, ради се о доминацији оних нацрта који су, узимајући у обзир бикамералну политичку праксу у југословенском периоду, предлагали дводомну структуру скупштине и у самој Републици Србији.

⁶⁵⁹ Petr Pithart, Jan Kysela, *The Second Chamber in a Unitary State: The Example of the Czech Senate*, in: Tripathi Ramesh, *Second Chambers, Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002, стр. 84.

⁶⁶⁰ Petr Kopecký, *Parliaments in the Czech and Slovak republics: Party competition and parliamentary institutionalization*, Ashgate, London 2001.

⁶⁶¹ Маријана Пајванчић, *наведено дело*, стр. 39.

готово четири године од осамостаљења ове државе. Има мишљења да је одуговлачено са обновом Сената пре свега због тога што се тадашња власт бојала да би он могао бити реметилачки фактор у процесу транзиције из социјалистичког у тржишно-капиталистички модел привреде.⁶⁶² Такође, један од разлога који је навођен у потоњим расправама око оправданости постојања другог дома, виђен је у чињеници да је ова држава прошла кроз веома тежак период ауторитарне власти са елементима тоталитаризма, те су аргументи о неопходности постојања корективног фактора у законодавном процесу, односно продуженој подели власти, тј. контроли различитих сегмената политичког система, ипак превладали.

Интересантна је чињеница да је Устав Чешке Републике из 1993. године предвидео у прелазним и завршним одредбама да ће до избора Сената његове функције обављати Привремени сенат, који ће бити конституисан по посебном Уставном закону. Истовремено Чешко национално веће трансформисано је у Представнички дом чешког парламента.⁶⁶³ Чини се да је Привремени сенат уведен као институција како би попунио институционални вакуум који је власт створила како не би у Сенату имала препреку за спровођење транзиционе политике. Сматрало се да ће, аналогно трансформацији Чешког националног већа⁶⁶⁴ у Представнички дом, чешки посланици Савезног већа Чехословачке аутоматски постати чланови Привременог сената. На крају, због дневнополитичких препуцавања и очигледне опструкције владајућих кругова, Привремени сенат никада није ни конституисан, већ је Чешка на други дом морала да сачека до 1996. године.⁶⁶⁵

3.2. Организација и положај Сената

Правни положај другог дома чешког Парламента регулисан је различитим правним актима. У првом реду, највишим правним актом – Уставом Чешке Републике, али и појединим законима, као и Пословником о раду. Устав прописује број сенатора, њихов мандат, сенатске изборе, организацију другог дома, карактеристике законодавног поступка и овлашћења Сената.⁶⁶⁶ Са друге стране, одређене ингеренције овог тела регулишу и поједина законска акта. Па тако Закон о безбедности из 1998. године предвиђа учешће другог дома чешког Парламента у доношењу одлука о проглашењу ванредног стања, скраћеном законодавном поступку у ванредном или ратном стању, као и замену распуштеног Представничког дома од стране Сената у ванредном стању.⁶⁶⁷ Пословником о раду регулише се начин функционисања Сената, положај сенатора, сенатских тела и органа, службеника Сената, мандат чланова Сената, као и однос према другим државним институцијама. У чешкој правној традицији, Пословник о раду Сената изједначен је у дејству са другим законима.⁶⁶⁸ Поред наведених правних аката, позицију другог дома уређују делимично и други закони, попут Закона о изборима за Парламент,⁶⁶⁹ Закона о седишту Парламента,⁶⁷⁰

⁶⁶² Andrew Roberts, "Effort, incentives, and culture in the Czech Senate", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 24, No. 2/2018, 197-210, стр. 201.

⁶⁶³ Čl. 106, odst. 1, Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁶⁴ У суштини, чешке републичке Скупштине.

⁶⁶⁵ Zdeněk Jičínský, K legitimitě parlamentu samostatně ČR. In: Jan Kysela, *Deset let Ústavy České republiky*, Eurolex Bohemia, Praha 2003. стр. 77.

⁶⁶⁶ Čl. 15-53 Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁶⁷ Čl. 7, 8, 11, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

⁶⁶⁸ Zákon o jednacím řádu Senátu, ve znění účinném k 1.5.2020, Zákon č. 107/1999 Sb.

⁶⁶⁹ Zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, Zákon č. 247/1995 Sb.

Закона о платама,⁶⁷¹ Закона о неспојивости функција,⁶⁷² Закона о Уставном суду⁶⁷³ и сличних аката који предвиђају поједине надлежности другог дома. Поред Устава, закона и пословника, позицију овог дома умногоне одређују и акти које Сенат самостално доноси. Ради се о различитим резолуцијама које, додуше, морају бити у складу са Пословником о раду.

На положај другог дома умногоне је утицао прелазни период, када је по Уставу било предвиђено формирање Привременог Сената, чије су образовање посланици Представничког дома успешно опструисали током првог мандата након осамостаљења Чешке Републике. Стога, када је коначно формиран други дом, честе критике које су се у претходном периоду чуле на рачун његовог постојања, довеле су, како Кисела оцењује, до „темељне саморефлексије”,⁶⁷⁴ што је за последицу имало образовање Радне групе за анализу уставног положаја Сената. Убрзо након формирања 1998. године, ово тело је трансформисано у редовну сенатску комисију, која је износила бројне предлоге у смислу уставних и законодавних реформи које би се тичале правног положаја Сената. Иако општепредставнички дом није у почетку желео да придаје политичког значаја овим предлозима, неки од њих имали су последице по функционисање политичког система ове земље. Тако је Сенат временом укључен у процес евроатлантских интеграција, добио је овлашћења везана за проглашење ратног и ванредног стања, као и у процесима везаним за чланство Чешке Републике у међународним безбедносним структурама. Поред тога, ниједан међународни уговор нити конвенција не може бити ратификована без сагласности Сената. Коначно, по питању европске агенде, односно чланства Чешке у ЕУ, надлежности оба дома су идентичне.⁶⁷⁵

Чешка Република је постала чланица Европске уније 2004. године. Сенат ове државе представља једно од најактивнијих тела које се бавило „европским” пословима у оквиру ове организације. Наиме, чланови другог дома веома често су расправљали на пленарним седницама о питањима која се тичу чешког чланства у ЕУ, што је за резултат имало доношење великог броја резолуција. У оквиру Сената, на овом пољу понајвише су се истицали Одбор за питања Европске уније и Одбор за спољну политику, одбрану и безбедност. Званичници Сената редовно су се састајали и са највишим званичницима Европске уније, али и сената других држава чланица. У том контексту, ваља посебно нагласити продубљивање односа између земаља чланица тзв. Вишеградске групе, чему је чешки Сенат дао велики допринос.⁶⁷⁶ Треба нагласити и да је у претприступним преговорима било предвиђено оснивање заједничког парламентарног Одбора за питања Европске уније, но услед несугласица између домова, основана су два одбора. Ово се десило, пре свега, из разлога што посланици Представничког дома нису желели да ремете владину политику према ЕУ, имајући у виду да би опозициони представници у Сенату могли да делају у том правцу. У међувремену су званичници Сената добили приступ кључном владином одбору за ЕУ који формулише принципе чешке политике у ЕУ. Успостављено је и стално представништво Канцеларије Сената у Бриселу.

Може се рећи да је положај Сената у обичном законодавном процесу слабији – он има корективну улогу. Међутим, постаје све важнији у одлукама осетљивим за државни суверенитет, као и у области функционисања уставног система. У таквим случајевима уставотворац није желео да Представнички дом буде пресудан уставни чинилац. Стога је

⁶⁷⁰ Zákon o sídle Parlamentu České republiky, Zákon č. 59/1996 Sb.

⁶⁷¹ Zákon o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, Zákon č. 1/1992 Sb.

⁶⁷² Zákon o střetu zájmů, Zákon č. 159/2006 Sb.

⁶⁷³ Čl. 6, Zákon o Ústavním soudu, Zákon č. 182/1993 Sb.

⁶⁷⁴ Jan Kysela, *navedeno дело*.

⁶⁷⁵ *Исто*.

⁶⁷⁶ Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech, Jan Kysela (ed.), Kancelář Senátu, 2016, стр. 27.

наглашена улога другог дома. Сенат, заједно са Уставним судом, делује као стабилизирајући елемент уставног система. Значајна стабилизацијска улога Сената уравнотежена је одсуством његове директне везе са Владом. Влада је одговорна искључиво Представничком дому, који је бира и може јој изгласати неповерење. У покушају да на неки начин одвоји Сенат од Владе, уставотворац је поверио Представничком дому право да оснива истражне комисије, као и право интерпелације. Са друге стране, Сенатори могу само захтевати информације и објашњења како од министара, тако и од представника локалне самоуправе. Контакти Сената и Владе су чести, али посредни. Сенат врши утицај на спровођење свог законодавног програма, даје сагласност на ратификацију међународних уговора које је закључила Влада и може опозвати одлуке на основу којих Влада шаље војне трупе ван територије Чешке Републике.⁶⁷⁷

Чланови Парламента уживају како имунитет неодговорности тако и имунитет неповредивости. Ни сенатори ни посланици не могу бити кривично гоњени осим у случају затицања у вршењу дела или у случају да надлежни дом дозволи вођење поступка. У случају недавања сагласности, кривични поступак се обуставља до краја мандата конкретног сенатора/посланика. Устав такође предвиђа и инкомпатибилност функције сенатора са функцијом председника државе, судије или другом јавном функцијом у складу са пословником.⁶⁷⁸ Сенат Чешке Републике обавља свој рад у оквиру различитих одбора и комисија. Стални одбори јесу Одбор за имунитет, Организациони одбор, Уставноправни одбор, Одбор за привреду, пољопривреду и саобраћај, Одбор за социјалну политику, Одбор за просторни развој, јавну управу и животну средину, Одбор за образовање, науку, културу, људска права и петиције, Одбор за спољне послове, одбрану и безбедност, Одбор за питања Европске уније и Одбор за здравство.⁶⁷⁹ Клуб сенатора може основати најмање пет чланова Сената. Чини се да превелика фрагментација посланичких клубова у Сенату онемогућава да ово тело буде само продужена рука партијских интереса који су много очитиви у доњем дому. Стога се може закључити да су сенатори далеко мање зависни од својих политичких партија него што је то случај са посланицима општепредставничког дома.⁶⁸⁰ Кворум потребан за рад јесте једна трећина чланова оба дома. Седнице Сената су јавне, осим у случајевима у којима Сенат усвоји предлог за делимично или потпуно искључење јавности. Јавне расправе могу бити организоване на захтев пет сенатора или појединачног одбора Сената. Оваква саслушања омогућавају разматрање одређених питања са стручњацима из појединих области. Штавише, у Чешкој постоји посебан поступак петиције код кога десет хиљада бирача може затражити да неко питање разматра поједини одбор или да се о њему расправља на пленарном заседању Сената. Његова сврха је да покуша да превазиђе неспоразуме и да на један медијаторски начин посредује између заинтересованих страна.⁶⁸¹

3.3. Надлежности Сената

Када је реч о ревизионим надлежностима, ваља рећи да Устав Чешке Републике предвиђа да је за измене највишег правног акта неопходна тропетинска већина од укупног

⁶⁷⁷ Jan Kysela, *наведено дело*.

⁶⁷⁸ Čl. 22, 27, Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁷⁹ Види више: Výbory Senátu, Senát Parlamentu České republiky, доступно на: https://www.senat.cz/organy/index.php?par_1=V, приступљено 20.09.2021.

⁶⁸⁰ Petr Pithart, Jan Kysela, *наведено дело*, стр. 84.

⁶⁸¹ Pierre Schmitt, *наведено дело*, стр. 29.

броја посланика и тропетинска већина присутних сенатора.⁶⁸² Није јасно због чега се прави ова разлика, осим да у неку руку фаворизује општепредставнички дом, но ни овако постављену већину није лако досегнути. Такође, другом дому гарантовано је право законодавне иницијативе, али за разлику од компаративне праксе у другим европским земљама, ваља нагласити да, без обзира на предлагача и на врсту закона, законодавни процес увек почиње у општепредставничком дому. Сенат има овлашћења искључиво у погледу разматрања законских предлога. Сенат може искористити своје право законодавне иницијативе увек, осим када је то право у ексклузивној надлежности другог органа. То је случај са Законом о државном буџету, који једино може предложити Влада, а претреса га искључиво Представнички дом.⁶⁸³ Са друге стране, Сенат расправља о пореским законима, законима о издавању јавних обвезница и другим финансијским законима. Сваки одбор, односно комисија Сената, као и сваки појединачни сенатор имају право законодавне иницијативе. Када се распусти Представнички дом, Сенат преузима улогу „хитног” или привременог законодавца. Он може да предузме законодавне мере у хитним случајевима на препоруку владе, али ове мере ће постати неважеће уколико их не одобри Представнички дом на првој седници новог сазива Парламента.⁶⁸⁴

Улога Сената у законодавном процесу разликује се у зависности од врсте закона о којима се расправља. Уставни закони могу бити усвојени само тропетинском већином гласова оба дома чешког Парламента. Са друге стране, по питању изборног законодавства, те Пословника о раду Сената, за њихово усвајање довољна је и проста већина гласова у оба парламентарна дома. Остала уставна овлашћења укључују заједничке одлуке о проглашењу ратног и ванредног стања, заједничке одлуке о слању војних снага изван чешке територије, као и о присуству страних војних снага у самој Чешкој. Затим, ту спада и давање сагласности за ратификацију међународних уговора и конвенција. У надлежност Сената сврстава се и давање сагласности за именовање судија Уставног суда. У свим наведеним случајевима, потребна је сагласност другог дома чешког Парламента. Домови могу своје одлуке по овим питањима доносити истовремено или могу одлучивати без утврђеног редоследа. Са друге стране, искључиво Сенат може оптужити председника Републике за велеиздају или грубу повреду Устава пред Уставним судом, но за то је неопходна сагласност Представничког дома. У овом случају, за покретање тужбе тражи се тропетинска већина у Сенату, али и иста таква већина у општепредставничком дому. Сенат има и друга овлашћења предвиђена другим законским актима. Најважнија од њих је могућност оспоравања закона или другог законског акта пред Уставним судом подношењем предлога за оцену уставности, за шта је неопходно 10, односно 17 сенатора. Други дом у целини или 17 сенатора такође могу захтевати прелиминарну оцену уставности међународног уговора пре него што се он ратификује.⁶⁸⁵ Сенат је временом, на основу појединих закона, стекао надлежности и у другим областима, па тако има овлашћења да предлаже заштитника грађана, односно омбудсмана, као и његовог заменика,⁶⁸⁶ те председника и инспектора Канцеларије за заштиту података о личности. Међутим, када се обим ових надлежности упореди са истим таквим овлашћењима којима располаже општепредставнички дом, јасно је да Сенат предлаже, односно бира неупоредиво мањи број функционера различитих независних регулаторних

⁶⁸² Čl. 39, odst. 4, Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁸³ Čl. 42, Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁸⁴ Petr Pithart, Jan Kysela, *navedeno дело*, стр. 88.

⁶⁸⁵ Jan Kysela, *navedeno дело*.

⁶⁸⁶ Конкретно, Заштитника грађана и његовог заменика предлажу Сенат и шеф државе, док га бира Представнички дом. Поред тога, Закон о омбудсману предвиђа да лице може бити изабрано на функцију заштитника права грађана уколико испуњава услове да буде бирано у Сенат. Видети више: Čl. 2, odst. 1 Zákon o veřejném ochránci práv, Zákon č. 349/1999 Sb.

тела и институција од Представничког дома, што и не чуди, с обзиром на уставни положај чешких парламентарних домова.

Као што је већ неколико пута поменуто, Сенат не представља чешке регионе ни по свом саставу ни по овлашћењима. Регионална питања присутна су због великог интереса многих сенатора који су били или су још увек активни политички актери у својим изборним јединицама. Међутим, могло би се пре говорити о локалној неголи о регионалној политици из разлога што међу сенаторима нема чланова регионалних извршних тела.⁶⁸⁷ Природни центар интересовања за регионална и локална питања представља Одбор за рурални развој, јавну управу и животну средину, који је референтно тело што се бави законским предлозима који се тичу регионалног развоја. Одбор је у редовном контакту са Заједницом градова и општина и Асоцијацијом регија, чији представници често учествују на састанцима Одбора. Такође организује семинаре и јавне расправе којима присуствује велики број локалних представника, који на тај начин добијају прилику да утичу на ток законодавног процеса. Поред тога, Сенат одржава и контакте са представницима цивилног сектора, стога јавне расправе пред Сенатом и његовим одборима представљају платформу за размену информација и искуства. Одржавају се како би се покренула важна друштвена питања, а присуствују им званичници Владе, као и представници стручне и шире јавности.⁶⁸⁸

3.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Када је реч о сукобу домова, чешки Устав номинално омогућава механизам „шетања” законског предлога који покрива ову материју све док се не постигне консензус између домова. Међутим, овај механизам у пракси се не користи у довољној мери. Расправа се углавном завршава поновљеним гласањем Представничког дома, што подразумева или усвајање верзије коју је предложио Сенат или одбијање амандмана другог дома. У погледу свих других законских предлога, Представнички дом може прегласати Сенат. Постоји рок од 30 дана за њихово разматрање. Током овог периода, Сенат може усвојити законски предлог, одбацити га или вратити са амандманима општепредставничког дома. Сенат такође може одлучити да не разматра закон. У стварности, то значи да се искључује сама дискусија на пленарној седници и сматра се да је закон усвојен. Исто важи ако рок од 30 дана истекне, а одлука није донета.⁶⁸⁹

Уколико је Сенат одбацио предлог или предложио амандмане, такав предлог поново се доставља Представничком дому. У случају да је предлог закона одбијен, први дом гласа о његовој оригиналној верзији, онаквој каква је достављена другом дому. У том случају Представнички дом може прегласати Сенат, али је за то неопходна апсолутна већина свих посланика. Ако се предлог закона врати с амандманима, Представнички дом се прво изјашњава о тој измењеној верзији, коју може усвојити простом већином. Ако пак, ову верзију не усвоји, приступа се гласању о оригиналној верзији која је била достављена Сенату. У том случају се, такође, тражи апсолутна већина свих посланика доњег дома. Иначе, измене и допуне нису допуштене када се у Представничком дому расправља о одбијеном или враћеном предлогу закона,⁶⁹⁰ што нас наводи на закључак да постоји веома

⁶⁸⁷ За разлику од великог броја чланова другог дома који се бирају из редова бивших градоначелника, односно председника општина.

⁶⁸⁸ Jan Kysela, *наведено дело*.

⁶⁸⁹ Čl. 46 Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992., ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁶⁹⁰ Čl. 47 Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992., ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

ограничен простор за тражење консензуса између домова. Међутим, статистика нас упућује на другачије закључке. Наиме, у првих двадесет година функционисања обновљеног чешког бикамерализма, у 70% случајева Сенат је потврђивао текстове закона какве је усвајао доњи дом, док је чак у 30% случајева долазило до размимоилажења у ставовима, где је други дом, пре свега, предлагањем амандмана, мењао првобитну верзију закона.⁶⁹¹ Поред суспензивног вета, Сенат у појединим ситуацијама располаже и апсолутним ветом. Ово право може користити у случају ревизије Устава, изборног законодавства или ратификације међународних повеља о људским и мањинским правима.⁶⁹² Што се тиче односа према другим органима, ваља подвући да Сенат не учествује у избору Владе, па тако нема ни контролних овлашћења према егzekутиви. Када је реч о шефу државе, Чешка спада у ред оних европских земаља које практикују парламентарни систем у коме се пак шеф државе бира непосредно.⁶⁹³ Међутим, председник Републике има углавном само протокаларну функцију, која се огледа и у томе што не може распустити други дом.

3.5. Избори за Сенат

Избори за Сенат одржавају се по већинском систему, који се чини примеренијим изборним системом од пропорционалног када је реч о другом дому демократског типа. За разлику од избора за Представнички дом, односно председничких и локалних избора, изборе за други дом чешког Парламента обележава ниска излазност и већи број неважећих листића. Стога поједини аутори, имајући у виду досадашњу праксу, интерес бирача за ове изборе, учесталост њихових одржавања и друге карактеристике, изборе за Сенат сматрају онима од другоразредног значаја.⁶⁹⁴ Међутим, ни у самој чешкој научној јавности нема консензуса око оваквог закључка. Наиме, има и мишљења да се сенатски избори не могу окарактерисати као другоразредни, имајући у виду да опозиција може лакше притискати владајућу већину у Представничком дому управо преко Сената, чији састав се мења сваке две године. То опозицији пружа институционални механизам да контролише власт, односно да пре завршетка редовног мандата тренутне власти исту угрози у Сенату.⁶⁹⁵

С обзиром на број сенатора, целокупна територија Чешке Републике подељена је на осамдесет једну изборну јединицу. Са територијом од око 78.866 км², просечна величина чешке изборне јединице износи 973.65 км². Са друге стране, када се у обзир узме демографски чинилац, Чешка има 10.5 милиона житеља, па просечан број становника сенатске изборне јединице износи приближно 130.000 становника. Чешка је административно подељена на 14 крајева (региона), те 76 округа. Као подлога за формирање изборних јединица за чешки горњи дом послужила је мрежа постојећих округа. Изузетака има, али је највише одступања учињено код формирања тзв. градских изборних јединица. Четири највећа града у земљи издељена су на више изборних јединица. Праг, као главни и уједно највећи град Чешке Републике, подељен је на десет изборних јединица (17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27). Други по величини и значају Град Брно, историјски центар чешке земље Моравске, издељен је на четири изборне јединице (55, 58, 59, 60). Трећи по величини,

⁶⁹¹ Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech, Jan Kysela (ed.), *наведено дело*, стр. 12.

⁶⁹² Betty Drexhage, *наведено дело*, стр. 27.

⁶⁹³ Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦЛДС, Београд 2003, стр. 10.

⁶⁹⁴ Maxmilián Strmiska, Roman Chytilék, Jakub Šedo, Otto Eibl, *Volební komplexy zemí V4. Studie k pojetí vi'ceu'rovňové ho volební ho prostoru*, Institut pro srovnávací politologický výzkum, Brno 2009.

⁶⁹⁵ Roman Chytilék, *České senátní volby. Podněty, výsledky, alternativy*, in: Břetislav Dančák, Petr Fiala a Vít Hloušek, *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. MU v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2005, стр. 105-115.

центар чешког дела историјске области Шлезије, Острава, организован је такође у четири изборна округа (70, 71, 72, 74). Напоследку, четврти по значају, Град Плзењ подељен је у две јединице (7 и 9). Изборне јединице за избор чланова Сената умногоме прате административно-територијалну поделу Чешке Републике, но када се упореде карта сенатских изборних јединица и карта чешких региона, јасно је да се поједини изборни окрузи територијално протежу на два региона. Од укупног броја оваквих једномандатних јединица, свега њих десет (3, 6, 15, 29, 36, 37, 40, 48, 52 и 53) спада у ову категорију. Већина (њих 71) целокупним својим опсегом припада само једном региону.



Карта 5. Сенатске изборне јединице Чешке Републике

(Senátní volební obvody, доступно на:

https://cs.wikipedia.org/wiki/Volebn%C3%AD_obvod#/media/Soubor:Sen%C3%A1tn%C3%AD_volebn%C3%AD_obvody.PNG, приступљено 16.09.2021)

Табела 1. Сенатске изборне јединице по регионима Чешке и њихов територијални опсег

Регион	Број сенатских изборних јединица које припадају само једном региону	Број сенатских изборних јединица које су подељене између два региона

Град Праг	10	0
Средњочешки крај	7	5
Јужночешки крај	4	2
Плзењски крај	4	1
Карловарски крај	2	1
Устечки крај	5	2
Либерецки крај	2	1
Краловехрадечки крај	3	2
Пардубички крај	3	2
Крај Височина	3	3
Оломоуцки крај	5	0
Моравскошлески крај	10	0
Јужноморавски крај	9	0
Злински крај	5	0
Укупно	71	10 (20:2)

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Досадашње студије које су се бавиле анализом чешких сенатских избора нису училе корелацију између броја изборних јединица и броја кандидата који на овим изборима учествује. Наиме, с обзиром на чињеницу да је Чешка издељена на велики број уситњених изборних јединица, очекивало би се и учешће великог броја кандидата. Међутим, то није случај. Када се пак посматра досадашњи учинак појединих политичких актера на сенатским изборима, може се извући неколико закључака. Понајвише успеха у прве две деценије имали су кандидати Грађанско-демократске странке (ODS), чија су упоришта махом била у бохемским изборним окрузима. Све више успеха имала је и Чешка социјалдемократска странка (ČSSD). Обе ове странке сада већ имају традиционална упоришта у појединим изборним јединицама. Остале партије такође су се током година позиционирале у појединим деловима земље, па тако Демокришћани имају јако упориште у Моравској, док Комунисти и даље јако добро стоје у Моравско-Шлеском крају. Либерали, са друге стране, имају најјачу бирачку базу у великим градовима.⁶⁹⁶

3.6. Реформе Сената

Протеклих година било је у Чешкој, као и у другим европским бикамералним системима, различитих предлога реформе Сената. Јасно је из претходне анализе, да се чешки

⁶⁹⁶ Otto Eibl, Michal Pink, "Senatorial Elections: The Majority Model in The Czech Republic", *Representation*, Vol. 49, No. 2/2013, 169-187, стр. 184-185.

Сенат може класификовати као класичан други дом демократског типа. Стога и не чуди што је већина предлога ишла у смеру промене саме врсте бикамерализма у овој земљи. Свакако је тешко очекивати да се било ко у Чешкој залагао за обнову аристократског другог дома, нарочито у условима републиканског облика владавине. Такође, тешко је замислити и федералистички приступ организацији Парламента, с обзиром на јаку унитаристичку традицију са једне, односно бојазан од моравског сепаратизма, са друге стране. Ни корпоративистичка традиција није била у толикој мери укореењена у чешком политичком наслеђу. Зато су скоро сви предлози ишли готово искључиво у смеру трансформације чешког Сената у територијално представништво тамошњих региона. Ваља подсетити да су тамошње административне јединице плод разбијања територијалне целине историјских покрајина Бохемије, Моравске и Шлезије, што је довело до сузбијања сепаратизма, консолидовања чешке нације и територије формирањем 14 региона. Стога је разумљиво што већина предлога за реформу другог дома оптирају за „регионализацију” чешког Сената, конкретно за претварање Сената у репрезента регионалних интереса.

У том контексту, могу се издвојити два основна правца. Први је онај који Сенат види као територијално представништво чешких региона. Заговорници оваквог приступа сматрају да чешки други дом ваља преименовати, а самим тим променити и начин избора сенатора, на шта би пресудно утицали споменути региони. Други је онај чији заговорници промовишу реформу Сената у смислу његове „функционалне регионализације”, што би значило прилагођавање надлежности другог дома регионалним питањима, односно проширивање овлашћења Сената у смислу вођења тзв. регионалне политике. Уколико би се применио први приступ, чешки Сенат могао би се трансформисати на тај начин што би прво било промењено његово име у Регионално веће или Дом региона, што би свакако одражавало његову функцију. Даље се поставља питање начина избора сенатора у овакав други дом. Узимајући у обзир компаративно искуство, овако реформисани Сенат могао би бити конституисан на три начина. Најпре непосредним избором сенатора по регионима, што је случај у Италији. На другом месту посредним избором сенатора од стране регионалних, односно локалних институција, што је пракса у Француској, односно Холандији или комбинацијом прва два модела. Уколико би се применио први модел, региони би могли бити заступљени или пропорционално броју становника или једнако, што тренутно математички није изводљиво.⁶⁹⁷

Као и у упоредној пракси, једнака заступљеност региона у другом дому нарушила би начело један човек – један глас, те би довела до натпредстављености једних, односно потпредстављености других делова државе. У другом случају, уколико би се применила пропорционална заступљеност региона у Сенату, због демографских околности, региони би морали бити груписани у неколико категорија са приближним бројем становника. То би се могло учинити аналогно решењима из Закона о изборима за регионална већа који је груписао регионе у три групе спрам њихове величине, у делу у ком одређује број одборника у регионалним већима. Тако је дефинисао прву групу региона који имају до 600.000 становника (7), другу групу која броји између 600.000 и 900.000 људи (3) и трећу, у коју спадају они региони са преко 900.000 житеља (4).⁶⁹⁸ У том смислу се може поставити питање да ли би број сенатора по регионима био дефинитивно утврђен на основу тренутног броја становника или би зависио од демографских промена, тј. био алтернативно постављен. Свакако се правичнијим чини решење које би пратило демографска кретања. Са друге стране, како се у чешком случају поштује принцип парцијалне обнове другог дома, који на сваке две године обнавља трећину чланства, број региона (14) који није дељив са три не би

⁶⁹⁷ Наиме, Чешка Република има 14 региона са дужом историјском традицијом, а други дом Парламента је састављен од 81 сенатора. Како 81 није дељив са 14, то значи да би се број сенатора морао повећати, примера ради на 84 или би број региона морао бити дељив са 81, односно или смањити на девет или повећати на чак 27, што додатно усложњава реформу овог тела.

⁶⁹⁸ Čl. 69, odst. 1 Zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, Zákon č. 130/2000 Sb.

омогућио прилику да се формирају три истоветне групе региона. У том случају, много адекватније решење било би да се парцијална обнова чланства врши на три године, пи чему би региони били подељени у две групе по седам.⁶⁹⁹

Уколико би пак био примењен посредан начин избора сенатора, то би имало другачије последице. Специфичност оваквог начина избора чланова другог дома огледа се у томе да грађани не бирају сенаторе директно, већ бирају електорска тела, односно регионалне органе, који затим врше избор сенатора. У појединим случајевима, то чине посебни електорски колегијуми састављени од изабраних локалних представника који већ образују локална представничка тела, као што је случај у Француској или Словенији. У другим пак случајевима избор сенатора обављају регионална већа, односно највиша представничка тела региона, што је пракса у Холандији. И у овом случају не може се заобићи питање заступљености региона у Сенату. Како смо већ навели, велике су разлике у случају примене модела пропорционалне у односу на модел једнаке заступљености. Такође, поставља се и питање изборног тела које ће бирати сенаторе, али и питање груписања региона у контексту парцијалне обнове чланства. Поред модела директног и посредног избора, могуће је применити и комбиновани модел који се чешће јавља у сложеним државама. Практично, то би значило да би се одређени број сенатора бирао непосредно на изборима, док би други део чланства чинили сенатори изабрани од стране регионалних институција или посебних електорских тела. Други вид реформе Сената огледао би се у реформи његових надлежности. Ова тзв. „функционална регионализација” Сената имала би циљ да други дом чешког Парламента трансформише у територијално представништво променом појединих надлежности – овлашћења везана за вођење тзв. регионалне политике, односно, организацију, уређење и функционисање региона и локалне самоуправе, затим овлашћења везана за доношење прописа о финансирању региона и општина, промени граница региона и томе слично.⁷⁰⁰

Са друге стране, било је и озбиљних анализа које су потенцијалну реформу другог дома обрађивале кроз призму конкретних партијских интереса највећих чешких политичких актера, пре свега неколико најзаступљенијих странака. Тако би предлог да се укине двокружни већински модел и да се замени једнокружним, који би дакако био економичнији, ефикаснији и једноставнији, директно ишао у прилог владајућој партији, што би крајем деведесетих и почетком двехиљадитих фаворизовало Грађанско-демократску странку (ODS), а већ од 2008. године Чешку социјалдемократску странку (ČSSD). Међутим, дугорочно посматрано, оваквим би развојем изборног система биле погођене Хришћанско-демократска унија (KDU-ČSL), а донекле и Комунистичка партија Чешке и Моравске (KSČM).⁷⁰¹

3.6.1. Перспективе Сената

Јавно мњење нема велико поверење у Сенат, но поштено је истаћи да је поверење Чеха према највишим државним институцијама генерално слабо. Па тако Сенат није ни у шта горој позицији од Представничког дома.⁷⁰² Међутим, Чешка није једина европска земља

⁶⁹⁹ Filip Murár, "Srovnání západoevropských regionálních druhých komor a alternativy regionalizace Senátu Parlamentu České republiky", *Politologický časopis/Czech Journal Of Political Science* 3/2013, стр. 311-313.

⁷⁰⁰ Исто, стр. 314.

⁷⁰¹ Michal Pink, *Teritoriální homogenita a heterogenita českých senátních voleb 1996–2016, Habilitační práce*, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politikologie, Brno 2018, стр. 98.

⁷⁰² Види више: Markéta Škodová, *Confidence in selected institutions in the Czech Republic and other countries of Visegrad Group*, Centrum pro výzkum veřejného mínění, 16.01.2007. Доступно на: <https://cvvm.soc.cas.cz/en/press-releases/political/other/3414-confidence-in-selected-institutions-in-the-czech-republic-and-other-countries-of-visegrad-group>, приступљено 15.09.2021.

у којој је поверење у легислативу пољуљано. Чини се да је то ситуација и у другим земљама Старог континента. Стога и не треба да чуди што и Сенат, као други дом чешког Парламента, има слабу препознатљивост и подршку у бирачком телу. Један од разлога може бити и четворогодишње кашњење у оснивању Сената, што је показало да чешки политички систем може функционисати и без другог дома. Други разлог јесте и кампања која се против Сената водила током првих година његовог постојања. Противници бикамерализма, као додуше и другде у Европи, истичу традиционалне аргументе против постојања другог дома. Пре свега, удвајање законодавне процедуре, те финансијски моменат. Ове примедбе отклањају се веома споро, транспарентношћу рада Сената, јавним презентацијама сенатора, отварањем Сената широј јавности итд. Његовим интензивним укључивањем у законодавни процес од самог почетка 1997. године, Сенат је успео да докаже своју релевантност, барем у очима великог дела елите. Стога његово укидање више није на дневном реду, те се, уместо тога, све чешће чују захтеви за његову реформу. Утицај Сената у друштву донекле је ограничен интересом масовних медија, јер ваља подсетити да други дом нема утицаја на судбину Владе или државни буџет, те није чест актер дневнополитичких расправа између власти и опозиције. С друге стране, Парламент као такав никада нарочито није био у центру пажње, чак ни у бившој Чехословачкој, пре свега зато што готово да никада није представљао центар политичке моћи. Тренутни радови о чешком Парламенту (монографије, чланци, уџбеници) углавном се концентришу на опис и анализе, базирајући су, пре свега, на недостатке уставног положаја Сената. Ипак, мало пажње се посвећује репрезентативној улози Сената.⁷⁰³

4. Италијански Сенат

4.1. Италијанска бикамерална традиција

Корени италијанске уставноправно и парламентарне традиције, екстензивно посматрано, сежу још у доба средњег века. Наиме, током читаве епохе средњег века, али и касније, током готово целокупног периода новог века, простор Апенинског полуострва, који данас припада италијанској држави, био је подељен на велики број мањих државних ентитета, војводства, грофовија, кнежевина, краљевина, република, градова-држава итд. Први озбиљнији покушај укрупњавања ових земаља, парадоксално, није дошао од стране самих Италијана већ од стране француских окупационих трупа крајем XVIII века. Наиме, прву државу која је понела назив Италија формирао је Наполеон након окупације северних делова Апенинског полуострва 1796. године.⁷⁰⁴ Иако је у бројним италијанским градовима-републикама постојала бикамерална традиција, први зачетак модерног бикамерализма виђен је током француске окупације Болоње, када је 1796. године болоњским Уставом предвиђен дводомни парламент.⁷⁰⁵ Међутим, први аутентични италијански покушај доношења сопственог устава догодио се у јулу Првог рата за италијанско уједињење 1848–1849. Тада је краљ Карло Алберт од Пијемонта и Сардиније донео тзв. Албертински статут, који ће након уједињења Краљевине Италије прерасти у устав ове земље. Наведени Устав остаће на снази

⁷⁰³ Jan Kysela, *наведено дело*.

⁷⁰⁴ Формално-правно Наполеонове окупационе снаге прокламовале су оснивање сателитске државе Краљевине Италије 1805. године. Видети више: Gregory Desmond, *Napoleon's Italy*, Rosemont Publishing & Printing Corp, New Jersey 2001, стр. 17.

⁷⁰⁵ Овај Устав никада у пракси није заживео. Видети више: Bologna during the Napoleonic age 1796 - 1815, Доступно на: <https://www.storiaememoriadibologna.it/bologna-during-the-napoleonic-age-2121-evento>, приступљено 23.12.2020.

све до краја Другог светског рата и проглашења републике. Овим Статутом предвиђено је дводомно народно представништво. Узор овом акту умногоне је била француска Уставна повеља из 1814. године. Интересантно је да је каснији Сенат у овом случају називан првим домом, док је општепредставничка Скупштина називана другим домом.⁷⁰⁶ Заправо, по узору на француску уставну монархију (која је пак свој узор имала у британском моделу уставне монархије), италијански горњи дом из 1848. године конципиран је као својеврсни дом перова, чије ће чланове именовати сам краљ и који ће бити балансирајући фактор политичког живота на релацији краљ – доњи дом. Зато и не чуди што је у првобитном тексту стајало решење по коме ће законодавну власт вршити заједнички краљ и оба дома Парламента, при чему ће чланове првог дома (Сената) краљ именовати доживотно, док ће чланове другог дома бирати грађани.⁷⁰⁷

Дводомна структура Парламента произашла из Албертинског статута није уједно значила и постојање дводомног система. Наиме, краљ је имао овлашћење, које је неретко и користио, да на предлог Владе повремено именује одређени број нових сенатора, што је покатак доњи дом стављало у неравноправан положај. Стога су поједини овакав систем еуфемистички назвали диференцираним уместо негалитарним бикамерализмом.⁷⁰⁸ У састав Сената улазили су чланови које је именовао краљ доживотно на предлог Владе, као и чланови Савојске династије по самом закону. Иако је предвиђено да законодавну власт врше равноправно оба чиниоца, краљ са једне, те оба дома са друге стране, у пракси је ова егалитарност нарушавана у корист краља већ споменути начин постављања сенатора, али и у корист доњег дома (Коморе), када је у питању пореско законодавство. Статут је конципирао Италију као уставну монархију, што је у том тренутку значило да целокупна извршна власт припада монарху, но иако је владар задржао одлучујући утицај у сектору одбране и спољне политике, врло брзо се у италијанском парламентарном животу појавила одговорност Владе пред Комором (доњим домом). Стога је позиција Сената била уистину слабија, нарочито ако се има у виду да није постојала одговорност Владе и према овом дому, него само према краљу и Комори. У корист дводомног модела изјаснио се тих година и Камило Бенцо ди Кавур, отац италијанске нације. Међутим, он је критиковао решење по коме се чланови овог дома именују доживотно, истичући бојазан да се Сенат никад неће сматрати потпуно независним, јер неће имати довољно овлашћења. Ово запажање било је далековидо, јер је произвело вишедеценијску расправу о положају и улози Сената у италијанском политичком животу.⁷⁰⁹ Чини се да је горњи дом у овој епохи италијанске уставности умногоне остао у сенци борбе између краља и Коморе, док је његова улога драматично ослабила за време Мусолонијевог фашистичког режима. Зато су и чланови Сената, умногоне свесни своје позиције, остајали по страни у дневнополитичким сукобима, али и у дугочасној борби између легислативе и егзекутиве која није заобишла ни Италију у другој половини XIX и првој половини XX века.

4.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1946.

Након пада Мусолинијевог фашистичког режима, по завршетку Другог светског рата, дошло је до великих уставних и политичких промена. Наиме, на референдуму одржаном 2. јуна 1946. године Италијани су изгласали укидање монархије под дотадашњом династијом

⁷⁰⁶ Видети више: Luigi Ciaurro, *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Istituto poligrafico e Zecca dello stato, Roma 1996.

⁷⁰⁷ Carlo Fusaro, *Bicameralism in Italy. 150 Years of Poor Design, Disappointing Performances, Aborted Reforms*, Available at: http://www.carlofusaro.it/in_english/Bicameralism_in_ITA_2013.pdf, стр. 4, приступљено 23.12.2020.

⁷⁰⁸ Negri Guiglielmo, *Bicameralismo*, in "Enciclopedia del diritto", vol. V, Milano: Giuffrè, 1959, стр. 352.

⁷⁰⁹ Carlo Fusaro, *наведено дело*.

Савоја и прогласили републику.⁷¹⁰ Поред питања облика владавине, као најважнијег, друга два круцијална питања у том моменту о којима се највише расправљало била су везана за територијално уређење земље, те спрам тога и за организацију Парламента. Као што смо већ истакли у уводном делу овог рада, Италија је релативно млада европска држава, настала уједињењем бројних мањих држава које су више векова постојале на тлу Апенинског полуострва. Та њихова вишестолетна политичка независност и самобитност, није могла бити тако лако превазиђена у новој уједињеној Италији. Чини се да је од уједињења па све до краја Другог светског рата та партикуларна регионална традиција умногоме гушена, што од стране Савојске династије, што касније током фашистичке диктатуре.

Стога је, након проглашења републике, једно од основних питања било и то на који начин реafirмисати регионалне специфичности. Поред поражених унитариста-монархиста, две највеће групе биле су федералисти и „регионалисти”. Ове две групе махом су чиниле републикански блок. Међутим, међу њима није било консензуса око структуре будућег Парламента. Наиме, комунисти и социјалисти оптирала су за једнодомну скупштину остајући доследни марксистичкој идеолошкој матрици која се противила бикамерализму. На крају је превладало бикамералистичко становиште, но јавио се проблем дефинисања улоге другог дома. Заговорници политичке децентрализације видели су у другом дому представника регионалних политичких целина. Са друге стране, поједини су, полазећи од какве-такве корпоративистичке традиције, засноване на социјалном учењу Римокатоличке цркве примењиване током претходног режима, видели Сенат као дом струке, нешто слично ирском бикамералном моделу. Трећа групација се залагала за дводомност искључиво како би спречила комунистичко-социјалистичку коалицију да однесе превагу у једнодомном Парламенту, те на тај начин спречи потенцијално опасне револуционарне тенденције. На крају, четврту групу чинили су они који су желели да реafirмишу парламентарну традицију предфашистичке Италије, која је, између осталог, баштинила и бикамерални концепт. Међутим, како су монокамералисти били изузетно снажни, нови Устав морао је представљати плод компромиса, што је утицало и на позицију новоформираног Сената. Парламент је тако организован дводомно, а Италија је добила Сенат и Представнички дом. Као резултат компромиса, предвиђено је да се чланови оба дома бирају путем општег права гласа директно, што је значило да Сенат неће представљати репрезента обновљених региона. Са друге стране, када је већ одлучено да се домови бирају на готово истоветан начин, као логичан закључак наметнуо се тај да би требало да имају равноправну позицију, то јест, егалитарни облик дводомности представљао је само логично решење спрам начина избора посланика и сенатора.⁷¹¹

Без обзира на реafirмацију традиционалних историјских региона, основна тенденција је од почетка Републике била да споменути региони представљају само изборне јединице за избор чланова другог дома, те да се не успоставља дубља веза између сенатора и региона из којих долазе. Тако је створен својеврсни недиференцирани дводомни систем заснован на строгом паритету. Наравно, разлике између домована нису нестале. Прво, чита је разлика у броју чланова. Представнички дом као општепредставнички има 400 посланика, док Сенат има дупло мање – 200 изабраних сенатора. Друго, учињен је својеврстан уступак регионалној децентрализацији при избору за горњи дом, те је предвиђен најмањи број сенатора који ће бити биран у сваком региону. Ово је учињено превасходно из разлога огромне диспропорције у величини и демографској снази региона. Долина Аосте, са једне стране, има свега 125.000 становника, док највећа област Ломбардија има преко 10 милиона

⁷¹⁰ Referendum 02/06/1946, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, приступљено 24.12.2020.

⁷¹¹ Vittoria Calabrò, M. Antonella Cocchiara, "The form of parliamentary government and 'perfect' bicameralism in the Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents' choices (1946–47)", *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 35, Issue 1, 2015, стр. 95-96, 107-108.

жителя, што је осамдесет пута више. Чланови оба дома бирају се по донекле различитим изборним процедурама. Наиме, и у горњем и у доњем дому један број чланова се бира по већинском систему, и то по методу релативне већине, док се један број бира по пропорционалном изборном моделу. Јасно је да, поред различитих изборних јединица које се формирају када се по већинском систему бирају посланици и сенатори, морају постојати и разлике у избору по пропорционалном моделу. Разлог је јасан, а тиче се једноставне математике. Наиме, доњи дом има два пута већи број чланова, те у погледу избора сенатора изборне јединице свакако морају бити барем теоретски дупло веће. Друга разлика јавља се и при коришћењу пропорционалног метода. Међутим, поред математичког захтева за различитошћу изборних јединица, овде се јавља и један правни захтев. Наиме, Устав Италије предвиђа да ниједан од двадесет региона не може имати мање од седам представника у Сенату, са изузетком два најмања региона. У питању су Молизе, за које је минимални број одређен на два и Долина Аосте, која мора имати бар једног сенатора.⁷¹² Иначе, расподела мандата по регионима врши се на основу декрета председника Републике из 1994. године. Тако да је по овом систему, којим су предвиђени различити изборни услови и различите изборне јединице, омогућено да различити политички актери, тј. различите партије имају контролу над овим домовима.

Треће, када говоримо о активном и пасивном бирачком праву, постоје разлике у условима при избору посланика и сенатора. Активно бирачко право стиче се са навршених осамнаест година за оба дома, иако је до 2021. старосна граница за Сенат износила навршених двадесет пет година живота. С друге пак стране, за стицање пасивног бирачког права за општепредставнички дом тражи се да је кандидат навршио двадесет пет, док је за потенцијалне сенаторе та граница већа и износи четрдесет година. Иако на први поглед делује да, с обзиром на постављену старосну границу, горњи дом у правом смислу представља *Senex*, тј. иако је он и замишљен као тело које чине искусни и мудри политичари, он је умногоме само одраз доњег дома. Овде, пре свега, мислимо на његову политичку структуру, која је готово увек истоветна распореду политичких снага у Представничком дому.⁷¹³ Четврто, у Сенат, поред изабраних, улази и неколико⁷¹⁴ сенатора доживотно именованих од стране председника Републике.

Без обзира на наведене разлике, суштински је састав оба дома остао истоветан, то јест препуштен тренутној вољи бирачког тела, која је углавном истоветно манифестована и при избору посланика и при избору сенатора. Такође, мандат је слободан, а дужина његовог трајања за чланове оба дома је истоветна. И сенатори и посланици се бирају на период од пет година. Шеф државе може распустити један или оба дома.⁷¹⁵ Устав предвиђа да нико не може бити истовремено члан Сената и Представничког дома, али друге детаље по питању парламентарне инкомпатибилности не прецизира. Са друге стране, највиши правни акт гарантује и посланицима и сенаторима имунитет неодговорности, али и имунитет неповредивости. Уколико изостане сагласност надлежног дома, ниједан члан Парламента не може бити подвргнут претресу, нити може бити ухапшен или на други начин лишен слободе, осим када се ради о извршењу правоснажне судске одлуке или ако је ухапшен у извршењу

⁷¹² Art. 57, paragraph 2, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

⁷¹³ Damiano Nocilla, The Role of the Senate within Italy's Parliamentary System. In: *Tripathi Ramesh, Second Chambers Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002, стр. 132.

⁷¹⁴ Конкретно, између пет и седам.

⁷¹⁵ Art. 60 & 88, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

кривичног дела.⁷¹⁶ Због свега наведеног, практично је дошло до дуплирања домова, односно италијански дводомни Парламент упао је у замку удвостручавања домова, што је један од главних аргумената противника бикамералне идеје. Новији италијански аутори сматрају да је Парламент ове државе, у ствари, замишљен по узору на норвешки Стортинг до његове реформе (2004–2009). Према овом мишљењу, оци италијанске Републике имали су намеру да синтетичу елементе једнодомности и дводомности, али је чудним сплетом околности преовладао концепт чисте дводомности оличен у егалитарној форми.⁷¹⁷

4.3. Надлежности Сената

Када говоримо о надлежностима италијанског Сената, ваља рећи да Италија представља једну од ретких европских унитарних земаља која упражњава готово чист облик егалитарне дводомности. То се нарочито рефлектује на овлашћења италијанских домова. Наиме, други дом ове државе потпуно равноправно са Представничким домом учествује у ревизији устава као највишег правног акта, затим, Сенат располаже правом законодавне иницијативе. Када је генерално реч о вршењу законодавне функције, постоји потпуна равноправност домова, чак и када се ради о буџету и финансијским законима, што је веома редак случај у упоредноправној пракси. Оба дома равноправно на заједничкој седници учествују у избору шефа државе и Владе и једне трећине судија Уставног суда. Следствено томе, оба дома равноправно учествују и у поступку опозива председника Републике, изгласавању неповерења Влади, те располажу и другим инструментима контроле егzekутиве, попут права на постављање посланичких питања. Такође, Сенат равноправно са општепредставничким домом на заједничкој седници учествује и у избору једне трећине чланова Високог савета правосуђа (Вишег магистарског савета), објављује рат, те координише рад аутономних територијалних органа.⁷¹⁸

Законодавни поступак одвија се према утврђеној процедури. Право законодавне иницијативе припада сваком члану Парламента, односно сваком посланику и сенатору. Сам законодавни поступак може бити покренут у било ком дому. Након одржане расправе у једном дому, исти доноси одлуку о предлогу, која се прослеђује другом дому. Он га може у целости прихватити и тек тада ће се закон сматрати усвојеним. С друге стране, чак и уколико га прихвати уз одређене амандмане, он мора бити враћен првом дому, како би се на крају могао добити усклађени текст. Стога предлог закона „шета” између домова све док се не усвоји текст који ће већински подржати и Представнички дом и Сенат.⁷¹⁹ Председник Сената има по Уставу посебна овлашћења. Док, са једне стране, заједничким седницама оба дома председава председник Представничког дома, дотле у случају да је председник Републике због болести, дуже службене одсутности из земље или оставке привремено спречен да обавља своју функцију, њу до избора новог преузима председник Сената.⁷²⁰ Сенат има своју Канцеларију, којом руководи генерални секретар. Он је истовремено и шеф сенатске администрације. Слично као и у општепредставничком дому, и у Сенату се након сваких

⁷¹⁶ Art. 65 & 68, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

⁷¹⁷ Domenico Argondizzo, *1945-1947 Il bicameralismo in Italia tra due modelli mancati: Congresso USA e Stortinget - Rubettino*, Quaderni della rivista Il Politico, n. 59, giugno 2013, стр. 186.

⁷¹⁸ Damiano Nocilla, *наведено дело*, стр. 131-132.

⁷¹⁹ Art 72, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

⁷²⁰ Art 86, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

избора формирају различити сенатски клубови. Њих образују сенатори који припадају истој политичкој партији или коалицији. Интересантно је решење по коме сваки сенатор мора припадати једном клубу. Да би се формирао један сенатски клуб неопходно је да има десет чланова. Могуће је образовати и мањи сенатски клуб, али у том случају он мора имати најмање три члана из три различита региона.⁷²¹ Поред њих, други дом има и сталне и привремене одборе и комисије. Поред сталних одбора, други дом може формирати и посебне истражне комисије. Такође, Сенат може формирати и посебне комисије за претресање посебних закона. Са Представничким домом може оснивати и заједничке истражне и надзорне комисије.

4.4. Сукоб домова и однос према другим органима

У случају сукоба домова, Сенат располаже правом апсолутног вета, што је изузетно редак случај када говоримо о унитарним системима. То значи да ниједан законски предлог не може бити усвојен ако не добије већинску подршку чланова оба дома. С тим у вези, италијански систем познаје и институт шетања законског предлога, који се упражњава све док се не усагласи коначан текст закона. Наведени апсолутни вето није пракса која је својствена унитарним бикамералним системима. Такође, за разлику од компаративне праксе, у Италији оба дома могу бити распуштена,⁷²² што их доводи у истоветан положај. Устав је предвидео да се и сенатори, као и посланици, бирају непосредно, док председника републике бира Парламент на заједничкој седници оба дома. Представнички дом и Сенат су потпуно равноправни. Влада мора имати поверење оба дома, што представља реткост у данашњим унитарним државама са оваквом структуром парламента. То значи да уколико не добије поверење Сената, Влада не може бити формирана. Ово је један од разлога што провејава став да је италијански дводомни парламент оличење егалитарног парламентаризма.⁷²³ Из ових разлога, поједини аутори сматрају италијански Сенат једним од најјачих других домова у свету.⁷²⁴ Када говоримо о егалитарности домова, она се, као што је раније већ поменуто, огледа не само у равноправности у погледу законодавног поступка него и у погледу контроле Владе, као и у финансијским питањима. Италијански Сенат је један од ретких других домова који је потпуно равноправан са општепредставничким у погледу сета финансијских закона, пре свега, по питању буџета. Овакав положај Сената није био предвиђен чак ни у време Краљевине Италије. Што се тиче законодавних овлашћења домова Парламента, и у овоме се уочава њихова равноправност. Из претходног произилази да Влада може тражити изгласавање (не)поверења у било ком од домова. Што се тиче начина рада и одлучивања, италијански домови функционишу и одлучују потпуно одвојено. Међутим, у специјалним приликама, како смо раније навели, Представнички дом и Сенат на заједничким седницама одлучују о: избору председника Републике, његовом опозиву, избору једне трећине чланова Високог савета правосуђа (Вишег магистарског савета) и избору једне трећине судија Уставног суда. Парламент Републике Италије надлежан је да обавља законодавну функцију, да врши ревизију Устава, објављује рат, бира шефа државе, бира

⁷²¹ Art. 14, Règlement du Sénat de la République italienne, Senato della Repubblica, Gazzetta Ufficiale (n.33 du 9 février 2007), pdf, доступно на: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/reg.%20fr.pdf>, приступљно 09.10.2021.

⁷²² Али, ово право шеф државе не може користити у последњих шест месеци мандата домова. Видети више: Art 88, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

⁷²³ Damiano Nocilla, *наведено дело*, стр. 131.

⁷²⁴ Claudio Lodici, Parliamentary Autonomy: The Italian Senate. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999, стр. 225.

Владу, гласа о поверењу Влади, координише рад аутономних територијалних органа.⁷²⁵ Оба дома на заједничкој седници бирају шефа државе. Наиме, Република Италија је након рата прешла на чист парламентарни систем, у коме је председник Републике само протоколарни шеф државе, који бира највише представничко тело и не располаже озбиљнијим ингеренцијама. Како оба дома равноправно учествују у избору председника државе, они исто тако могу покренути и реализовати поступак његовог опозива. Устав предвиђа да председник Републике може бити опозван у случају велеиздаје или кршења Устава, и то на заједничкој седници оба дома италијанског Парламента.⁷²⁶ Све ове надлежности, као и механизми којима располаже италијански други дом, наводе нас на закључак да Сенат ове државе можемо сврстати у ред најјачих других домова у Европи, а Италију у ред веома ретких унитарних држава које практикују готово чист егалитарни вид дводомности.

4.5. Избори за Сенат

Што се тиче начина избора сенатора, он је непосредан. Чланови оба дома бирају се на период од пет година, но када говоримо о еволуцији сенатског изборног законодавства у Италији, читаву послератну епоху можемо поделити у три периода. Готово пола века, тачније у раздобљу између 1948. и 1993. године на снази је био Изборни закон,⁷²⁷ који је третирао регионе као посебне изборне јединице. Сваки регион био је подељен на онолико једномандатних изборних јединица колико би сенатора давао. Резултат сваке листе био би рачунат на нивоу сваке регије, али би за сенаторе били изабрани они који су у својим једномандатним јединицама освојили више гласова од других кандидата, и то не само са других, већ и са своје листе. Затим је, 1993. године донет нови Изборни закон,⁷²⁸ којим је уведен својеврстан мешовити изборни систем. Три четвртине сенатора бирано је по већинском моделу, у једномандатним изборним јединицама, уз поштовање регионалних граница. Преостала четвртина бирана је пропорционално, по листама, и то сразмерно броју добијених гласова у регионима.

⁷²⁵ Damiano Nocilla, *наведено дело*, стр. 131-132.

⁷²⁶ Art 88, Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

⁷²⁷ Legge 6 febbraio 1948, n. 29, доступно на: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:1948;29>, приступљено 15.01.2021.

⁷²⁸ Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, in materia di "*Ripartizione dei collegi per il Senato*", доступно на: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-12-20;535!vig=>, приступљено 15.01.2021.



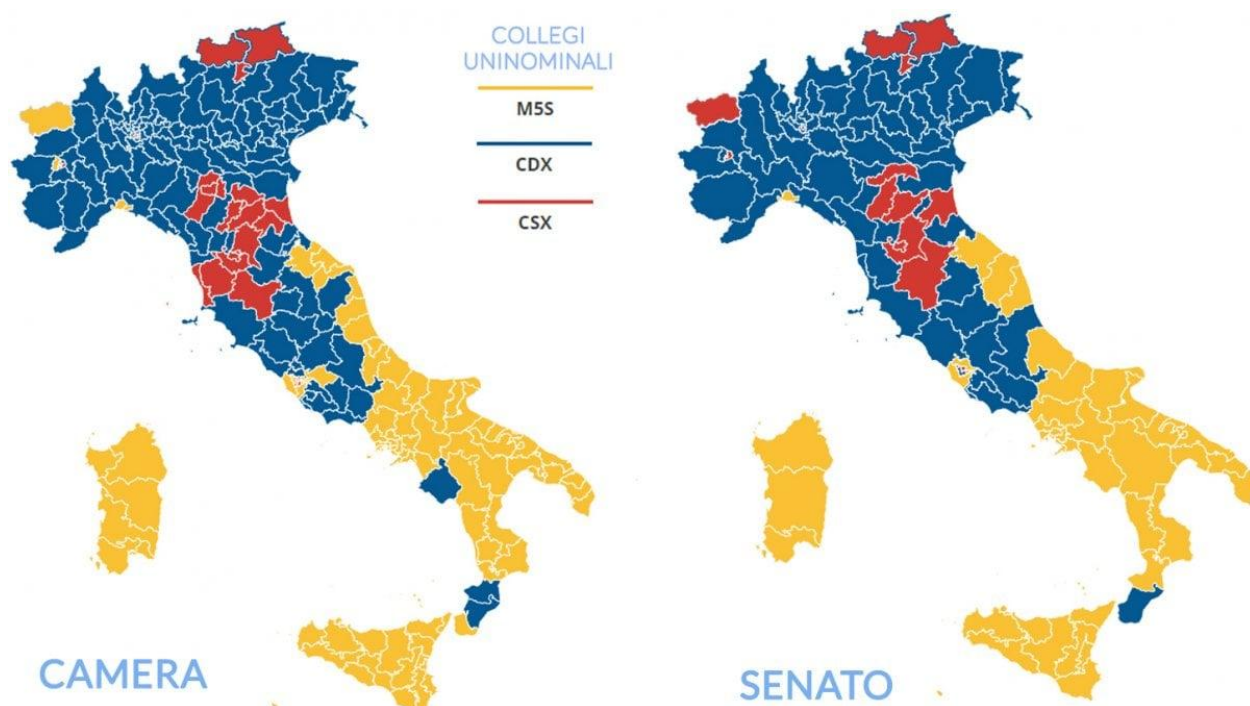
Карта 6. Изборне јединице за избор сенатора (1994–2001)

(Collegi uninominali per il Senato in vigore tra 1994 e 2001, доступно на:
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/94/Collegi_Uninominali_Senato_della_Repubblica_Italiana.png, приступљено 15.01.2021)

Након дванаест година, дошло је до нове реформе изборног система. Новим Законом⁷²⁹ предвиђено је да у сваком региону листа која освоји највише гласова добија 60% места у Сенату који бира тај регион. Остала места расподељују се међу осталим изборним листама сразмерно броју добијених гласова. За разлику од претходног решења заснованог на преференцијалном систему, новим је предвиђено да ће кандидати бити изабрани према редоследу који заузимају на листи. Међутим, овај изборни закон делимично је оборен пред Уставним судом Италије 2017. године, када је одређени број његових чланова оглашен

⁷²⁹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", доступно на:
https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/25%20-%20elezioni/L.%20270-05/L.%20270-05.pdf, приступљено 15.01.2021.

неуставним.⁷³⁰ Од тада је на снази нови мешовити изборни ситем. Од укупног броја чланова Сената, њих 116 бира се по већинском изборном моделу у исто толико једномандатних изборних јединица, док се 193 сенатора бира према пропорционалном систему по регионима. Преосталих шест бира италијанска дијаспора. Ни након измена споменутог Закона, није враћено преференцијално гласање, те се кандидати бирају према редоследу на листи.⁷³¹ Тренутни сазив Сената изабран је по овој претходној формули. Од наредног сазива, уместо досадашњих шест сенатора које бира италијанска дијаспора, она ће сада бирати њих четири. Предвиђено је да сенатори бирају на регионалној основи, с тим што сваки регион не може бирати мање од три,⁷³² односно седам сенатора. Изузетак ће представљати две демографски најслабије регије – Молизе са два и Долина Аосте са једним представником у другом дому. Подела места у Сенату треба да се врши пропорционално броју становника сваког региона на последњем попису становништва, уз минимални праг, те споменуте изузетке.



Карта 7. Резултати парламентарних избора одржаних 04.03.2018. по изборним јединицима за Представнички дом и Сенат

(Извор: la Repubblica, доступно на:

https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/05/news/elezioni_politiche_2018_m5s_sfondano_al_sud_verso_il_cappotto_in_sicilia_e_sardegna_lega_pd-190473002/, приступљено 15.01.2021)

⁷³⁰ Sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale., su cortecostituzionale.it, доступно на: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>, приступљено 15.01.2021.

⁷³¹ Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Senato della Repubblica, доступно на: <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13152/modifiche-al-sistema-elezione-della-camera-deputati-e-del-senato-della-repubblica.html>, приступљено 15.01.2021.

⁷³² Овакво решење предвиђено је само приликом одржавања избора за наредни, XIX сазив Парламента, док ће у потоњим изборним циклусима овај праг бити постављен на седам сенатора.

4.6. Реформа Сената

Однос између највиших државних органа нове Италијанске Републике, чини се, није могао промптно решити нагомилане институционалне проблеме након пада фашистичке диктатуре. Један од најочитијих био је и проблем улоге другог дома у новом демократском политичком систему, те његовог односа према општепредставничком дому. У том контексту, већ раних педесетих година XX века појавиле су се иницијативе усмерене на реформу Сената, које у почетку нису имале потпуно артикулисан циљ, већ су више тежиле ка томе да се положај и овлашћења оба дома што више разликују. Предлози за реформу Парламента истицали су неефикасност законодавног одлучивања. Неки предлози укључивали су потпуно укидање дводомне структуре парламента, док је било и предлога да се Сенат сведе на тело које би имало само контролну функцију над радом Владе или учествовало у поступку доношења само неколицине основних закона.⁷³³ Након више од деценије ових покушаја, они су уродили плодом тек 1963. године, када је донет Уставни закон којим су допуњени поједини чланови Устава. Њиме је број посланика и сенатора фиксиран, затим регулисани су критеријуми расподеле мандата међу изборним јединицама (окрузима и регионима), те промењен минимални број сенатора по региону на седам, са изузетком Долине Аосте и региона Молизе.⁷³⁴ На односе између домова утицале су и реформе изборног законодавства. Тако је смањење старосног прага за стицање пунолетства 1974. године повећало разлику и у стицању бирачког права за први и други дом. Затим, промене изборног система из 1993. и 2005. године оријентисане ка преласку на већински систем, те мање бирачко тело за избор сенатора, довели су до тога да се политичка структура два дома током година све више разликовала, те се чак догодило да у појединим ситуацијама већина у Сенату буде политички супротстављена већини у Представничком дому. Изборни закон из 2005. године покушао је да превазиђе проблем потенцијалног сукоба домова услед постојања различите већине, додељујући листи која однесе победу на изборима додатни број мандата како би се осигурала јаснија већина.⁷³⁵ Међутим, овакво решење није успело да реши споменути проблем.

Конкретнијих предлога директних реформи италијанског бикамерализма који би се заснивали на изменама Устава било је много више у претходне четири деценије. Наиме, 1983. године образована је Комисија којом је председавао Алдо Бози, која је две године касније предложила функционалну диференцијацију надлежности између два дома. Док је примарна овлашћења у законодавном домену требало да задржи Представнички дом, контролна су требала бити концентрисана у рукама Сената. Међутим, овај предлог није усвојен. Затим је током X сазива Парламента дошло до прве реформе дводомног система, која је имала више симболички него суштински карактер. Разлог је, пре свега, у томе што је задржан бикамерални модел заснован на паритету, док су уведене промене на пољу законодавне функције. Сви законски предлози који су се тicali питања из надлежности региона требало је да буду подношени Сенату, док су сви остали предлози у питањима која су резервисана за Републику имали бити поднесени Представничком дому, као општепредставничком. Међутим, након избијања велике институционалне кризе 1992. године, дошло је до радикалнијих предлога у контексту односа међу домовима.

⁷³³ Claudio Lodici, *наведено дело*, стр. 255–257.

⁷³⁴ Legge Costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione. (GU Serie Generale n. 40 del 12-02-1963), доступно на: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1963-02-12&atto.codiceRedazionale=063C0002&elenco30giorni=false, приступљено 05.01.2021.

⁷³⁵ Art. 4, Legge 21 dicembre 2005, n. 270, "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 30 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 213, доступно на: <https://www.camera.it/parlam/leggi/052701.htm>, приступљено 05.01.2021.

Формирана је нова Комисија којом је председавао Киријако де Мита, која је 1994. године представила јавности свеобухватнији нацрт реформи Парламента. Прво, предложено је скраћење мандата посланика и сенатора на четири године, затим радикална измена чл. 70 Устава Италије, којим би таксативно била набројана питања што улазе у искључиву надлежност Републике, те она која би била у искључивој надлежности региона. То би одредило и положај оба дома. За сва остала питања, која не би таксативно била наведена, Сенат је имао примарну надлежност, што би самим тим створило претпоставку надлежности у корист региона. Међутим, ни овај предлог није прошао. Стога је нови подухват свеобухватне реформе Устава овога пута вођен преко парламентарног Одбора за питања уставне реформе, који је крајем деведесетих година покушао да умањи значај другог дома, те на тај начин наруши паритетни принцип. Требало је у случају сукоба домова последњу реч дати Представничком дому, те онемогућити Сенату да учествује у избору и контроли Владе. Сенат је конципиран као територијално представништво региона састављено од 200 чланова, но покушај развлашћивања другог дома није успео.

Затим је влада десног центра почетком двехиљадитих покушала да спроведе реформу Парламента, тиме што би Сенат постао федерални други дом у држави која ни номинално, а ни суштински није трансформисана у федерацију. Предвиђено је да се онемогући распуштање овог дома, како би се обезбедио континуитет политичких институција. Такође, сваки регион би у Сенат слао два своја представника⁷³⁶ које би бирала регионална већа са циљем ојачавања веза између Сената и региона. Што се тиче позиције другог дома, она би овим предлогом била ослабљена. Наиме, била би задржана заједничка надлежност домова у питањима која се тичу региона, али сва друга питања која би била у искључивој надлежности Републике, налазила би се у надлежности Представничког дома. Сенат би имао могућност да предлаже амандмане на предлоге доњег дома у року од 30 дана (изузетно и 15 дана), али би о њима одлучивао Представнички дом. Аналогно томе, у материји коју би регулисао Сенат, на његове законске предлоге општепредставнички дом би имао право подношења амандмана у року од 30 дана (изузетно 15), с тим што би о њима коначно одлучивао Сенат.⁷³⁷ На тај начин, сваки дом би држао полуге одлучивања у својој материји, те би се положај другог дома свео на територијално представништво региона, које би ипак било уставноправно инфериорно у односу на Представнички дом. Таквој констатацији ишла би у прилог и чињеница да би Влада била бирања и одговарала само Представничком дому, а не и Сенату, но овакав предлог није прихваћен од стране јавног мњења, те је одбијен на референдуму 2006. године, који је иначе требало да Италију трансформише у правцу федерализације.⁷³⁸

Међутим, и поред неуспеха реформи на референдуму, покушаји реформе Сената нису изгубили на интензитету. Већ наредне године, Одбор за уставна питања Представничког дома разматрао је и усвојио нови предлог закона о изменама Устава, којим би италијански егалитарни бикамерализам отишао у историју. Као прво, поново је предложено смањење броја посланика на 500 и сенатора на 190. Затим, смањење цензуса за остварење пасивног бирачког права са 25 на 18 година, те увођење тзв. хитног поступка у законодавну процедуру. Што се тиче избора сенатора, они би били бирани индиректно. Од 190 чланова Сената, њих 138 били би бирани од стране регионалних већа, док би преостала 52 бирали представници локалних већа. Сенат би постао сталан дом, који не би могао бити распуштен. Законодавне надлежности Сената биле би сужене на одлучивање о уставним законима, изборним законима, законима о локалној самоуправи и главном граду, као и свим оним

⁷³⁶ Иначе, Република Италија се састоји из двадесет региона, од којих пет има посебан статус. Тако да би у овом случају, свака од двадесет територијалних јединица давала по два сенатора.

⁷³⁷ Carlo Fusaro, *наведено дело*.

⁷³⁸ Referendum 25/06/2006, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Governo italiano, Ministero dell'Interno, доступно на:
<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006&tpa=E&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, приступљено 14.01.2021.

питањима која би се дотицала положаја региона, њиховог статуса и граница, с тим што би Представнички дом имао право измена текста које би изгласао Сенат, али би амандмани морали бити усвојени апсолутном већином.⁷³⁹ Како ни овај предлог није прошао парламентарну процедуру, у наредним годинама били смо сведоци нових покушаја реформе. Нови текст, који је добио одобрење Сената 2012. године, подразумевао је рационализацију италијанског бикамералног Парламента. Он је подразумевао умерено смањење броја посланика на 508 и сенатора на 250. Што се избора тиче, и једни и други били би бирани непосредно и директно, док би цензус за стицање бирачког права за оба дома био 18 година.⁷⁴⁰ Међутим, овај покушај чини се скромнијим од својих претходника по думетима које је требало да има.

Иако претходни покушаји реформе нису дали очекивани резултат, заговорници промена италијанског политичког система наставили су да износе своје предлоге и у наредном периоду. Влада левог центра Матеа Ренџија успела је током 2014. и 2015. године да представи свој нацрт реформе, те да за њега задобије неопходну већину у оба дома. Конкретна решења састојала су се у смањењу броја посланика и сенатора, те прецизнијем дефинисању поделе надлежности између републике и региона. Слично ранијим предлозима, Сенат је требало ослабити, учинити га домом регионалног представљања, онемогућити му да бира и контролише Владу, те променити начин избора сенатора, пре свега у корист посредног избора од стране регионалних политичких тела. Број сенатора би био драстично смањен – са 315 на 95. Од тога 21 би био биран између градоначелника из сваког региона, и то по један из сваког од њих, а из Аутономне регије Трентино-Алто Адиђе – два, из етничких разлога. Преостала 74 сенатора бирала би регионална већа. Председник Републике би имао право да именује пет сенатора на седмогодишњи мандат, док би ранији председници имали статус доживотних сенатора.⁷⁴¹

Међутим, чини се да базични циљ реформи није био у редефинисању односа међу домовима или релација између централних и регионалних власти, већ повећавање надлежности извршне власти (конкретно Владе) у односу на законодавну, тј. још очистије померање клатна политичке моћи на страну егзекutive. Ово је био један од главних разлога великог отпора интелектуалне јавности, те су нека од највећих имена италијанске правне науке озбиљно критиковала споменути предлог.⁷⁴² Са друге стране, како Ренџијев предлог није добио довољну квалификовану двотрећинску већину у оба дома, било је неопходно организовати референдум о усвојеном Закону о изменама Устава. Референдум је одржан 4. децембра 2016. године и на њему је убедљива већина грађана одбила Владин предлог реформи. Разлика је била поприлично велика: 59.12% изашлих бирача било је против, док је за гласало свега 40.88%.⁷⁴³ То је био један од главних разлога Ренџијеве оставке, те нове политичке кризе која ће потресати Апенинско полуострво у наредним месецима.

⁷³⁹ Carlo Fusaro, *наведено дело*.

⁷⁴⁰ AC 5386 introduced 27 July 2012 (it faces its first reading at the Chamber after having been passed by the Senate). The proceedings began on Aug. 7, 2012 within the First Committee on Constitutional affairs. It can be found here: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38693.htm>, приступљено 14.01.2021.

⁷⁴¹ Davide Maria de Luca, *Storia e storie della riforma costituzionale*, il Post, 22.10.2016, доступно на: <https://www.ilpost.it/2016/10/22/storia-referendum/>, приступљено 15.01.2021.

⁷⁴² Stefano Rodotà, on the referendum: "the Reform of embarrassing for inadequacy of content and language", Bitfeed, 08.10.2016, доступно на: <https://www.bitfeed.co/page/stefano-rodota-on-the-referendum-the-reform-of-embarrassing-for-inadequacy-of-content-and-language>, приступљено 15.01.2021; Referendum Costituzionale, Gustavo Zagrebelsky spiega i 15 motivi per dire no alla riforma voluta da Renzi, il Fatto Quotidiano, 06.03.2016, доступно на: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/06/referendum-costituzionale-gustavo-zagrebelsky-spiega-i-15-motivi-per-dire-no-alla-riforma-voluta-da-renzi/2522863/>, приступљено 15.01.2021.

⁷⁴³ Referendum costituzionale 4 dicembre 2016, la Repubblica, 04.12.2016, доступно на: <https://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/>, приступљено 15.01.2021.

Упорност италијанских реформатора на крају је дала резултате. Након неколико турбулентних година, које су пратиле успон тзв. популистичких странака, нова коалиција Демократа и Покрета пет звездица договорила је нови пакет реформи крајем 2019. године. Главни мотив којим су се нове власти руководиле овога пута био је економски, то јест јавности је предочен предлог реформи најважнијих политичких институција, као вид рационализације државног апарата, те смањења буџетских трошкова ове економском рецесијом веома погођене земље. Прва мера односи се на радикално смањење броја посланика са 630 на 400, те сенатора са 315 на 200.⁷⁴⁴ Решење по коме од 315 чланова Сената⁷⁴⁵ њих шест бира италијанска дијаспора, мења се на тај начин што у овако редуковани Сенат улази свега четири представника Италијана који живе у расејању. Предвиђено је да се сенатори бирају на регионалној основи, с тим што сваки регион не може бирати мање од три, односно седам сенатора. Изузетак ће представљати две демографски најслабије регије – Молизе са два и Долина Аосте са једним представником у другом дому. Подела места у Сенату треба да се врши пропорционално броју становника сваког региона на последњем попису становништва, уз минимални праг, те споменуте изузетке. Члан 59. Устава Италије омогућава председнику Републике да именује највише пет доживотних сенатора.⁷⁴⁶ И док је раније тумачење ове норме омогућавало сваком следећем шефу државе да именује оволики број сенатора, новом реформом је број од пет доживотних сенатора лимитиран. Стога, ново решење представља плод ужег тумачења ове уставноправне норме.

Када сумирамо досадашње предлоге реформи италијанског бикамерализма, треба имати у виду следеће чињенице. Прво, било какав покушај реформе дводомног парламента може представљати веома компликован процес. Ради се устаљеним традицијама, које је јако тешко променити, те обично захтевају или велику подршку јавности или свеобухватну промену уставног поретка. Такође, изузетно је компликовано један директно изабрани сенат претворити у посредно изабрани или именовани други дом. Понекад ово представља непремостиву препреку. Разлог лежи у томе што је непосредно изабрани други дом, који самим тим поседује већи легитимитет, углавном незаобилазни чинилац уставне ревизије. Стога је тешко очекивати дерогацију сопствених надлежности, односно свођење своје функције на „декоративну улогу”. Снага другог дома, која долази од непосредног избора од стране бирача, ојачава његову позицију у политичком систему једне земље. С тим у вези, тешко је ту позицију институционално поткопати одређеним пакетом реформи. Друго, све док је други дом незаобилазни чинилац уставних промена, он поседује озбиљан уцењивачки потенцијал. То конкретно значи да може кочити уставне реформе које би слабиле његов положај или се може одрећи одређених надлежности у замену за друге привилегије. Што јача позиција другог дома, то већи уцењивачки потенцијал. Како смо видели на италијанском примеру, такав положај Сената онемогућава реформе по више деценија. Треће, када се ради о државама које упражњавају парламентарни систем, постоји мишљење да је сврсисходније у односима легислативе и егzekутиве други дом оставити у сенци општепредставничког, јер то поједностављује политичке прилике. Као очит пример наводи се италијански случај. Аналогно томе, егалитарни вид бикамерализма био би подеснији у земљама које примењују председнички систем власти. Четврто, није једноставно придобити оба дома за спровођење конкретне реформе, то јест није лако обезбедити већину у оба дома за тако нешто, па чак ни

⁷⁴⁴ Art. 1, Legge Costituzionale, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (19A06354) (GU Serie Generale n.240 del 12-10-2019).

⁷⁴⁵ Ово решење усвојено је након уставне реформе 2001. године. Видети више: Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2001, доступно на: <https://www.asgi.it/banca-dati/legge-costituzionale-23-gennaio-2001-n-1/>, приступљено 15.01.2021.

⁷⁴⁶ Art 59, Constitution of Italian Republic, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 15.01.2021.

када је у партијском смислу владајућа већина истоветна и у првом и другом дому. Пето, није једноставно пронаћи равнотежу између демократских принципа са једне и интереса различитих друштвених чинилаца са друге стране, посебно када је реч о саставу другог дома.⁷⁴⁷

5. Холандски Сенат

5.1. Холандска бикамерална традиција

Данашња Краљевина Холандија настала је у другој половини XVI века отцепљењем од Шпаније. Потписујући Утрехтску унију 1579. године, неколико већински протестантских провинција тадашње Шпанске Низоземске одлучило је да се одвоји од шпанске круне и формира Републику седам уједињених провинција Низоземске.⁷⁴⁸ У потоњем вишедеценијском сукобу, независност ове земље, познатије као Низоземска Република или Холандска Република, коначно је призната Вестфалским миром 1648. године. Све до пада Републике 1795. године, она је представљала својеврсну федерацију споменутих провинција на чијем челу су се налазили штатхолдери,⁷⁴⁹ а чији је заједнички представнички орган имао карактеристике класичне аристократске скупштине, са свим одликама једне конфедералне диете. Након Наполеоновог освајања Низоземске Републике, француска окупациона сила формира тзв. Батавијску Републику, по узору на револуционарну Француску. Између осталог, Низоземска тада добија једнодомни парламент. Након пада Наполеона, на Бечком конгресу је одлучено да се читав простор некадашње Низоземске обједини у Уједињену Краљевину Низоземску под круном Оранских, но након свега петнаест година, јужни, римокатолички део се одваја и формира Краљевину Белгију, док се Велико Војводство Луксембург осамостаљује 1890. године.⁷⁵⁰

Иако је у тренутку обнове своје независности Холандија 1814. године конституисала једнодомни парламент, након уједињења са јужним провинцијама, годину дана касније, а под притиском римокатоличког белгијског елемента, нова Уједињена Краљевина Низоземска први пут у својој историји добија бикамерални парламент. Како се протестанти томе нису противили, краљ Виљем I оснива Сенат као горњи дом заједничке Генералне скупштине. Ваља истаћи да је племство на југу имало много већи утицај него на северу, те су се Белгијанци надали да ће преко аристократског другог дома имати значајнији утицај на прилике у земљи. Међутим, на захтев северњака, чланство у Сенату није ограничено само на наследно племство, те је омогућено да круна постави одређени број својих сенатора. Са

⁷⁴⁷ Carlo Fusaro, *наведено дело*.

⁷⁴⁸ Термин Низоземска обухвата целокупан простор земаља данашњег Бенелукса, тј. територију Краљевине Холандије, Краљевине Белгије и Великог Војводства Луксембурга. Но, овај појам се односи и на данашњу Холандију, која је само једна од историјских провинција Низоземске. Два термина, Низоземска и Холандија, паралелно су се користила у међународној кореспонденцији све до почетка 2020. године. Тада је Влада ове државе одлучила да прелази искључиво на име Низоземска. Видети више: Dutch government ditches Holland to rebrand as the Netherlands, *The Guardian*, 04. Oct. 2019, доступно на: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/04/holland-the-netherlands-dutch-government-rebrand>, приступљено 26.01.2021. Но, у српском језику задржан је назив Холандија. Видети више: Одбор за стандардизацију српског језика, Холандија или Низоземска, 11.01.2020, доступно на: <http://www.ossj.rs/odluke-i-saopstenja/holandija-ili-nizozemska/>, приступљено 26.01.2021.

⁷⁴⁹ Ова титула се код нас преводи и као Генерални гувернер. Но, треба имати у виду да је од стицања независности, ова титула увек била у рукама династије Орански (Оранж), који су касније и номинално постали монарси Краљевине Холандије.

⁷⁵⁰ Видети више: Драгољуб Живојиновић, *Успон Европе (1450-1789)*, (IV изд.), Београд 2000.

друге стране, слично као и у другим европским монархијама у доба Реставрације, круна је у Сенату видела своје потенцијално упориште у борби за очување политичке моћи спрам све снажнијег Представничког дома. Чланове Сената именовано је краљ без ограничења трајања мандата, односно доживотно.⁷⁵¹

Након сецесије Белгије 1830. године, притисак на круну је растао. Краљевина Холандија, након неуспеле уставне реформе из 1840. године, те извршених демократских реформи, коначно је успешно спровела уставну реформу 1848. године. Њоме је и дефинитивно уклоњен сваки вид аристократског бикамерализма, односно племство је престало да буде било какав уставни чинилац.⁷⁵² Иако је било другачијих предлога, Сенат је наставио да постоји, али се од тада његови чланови бирају од стране провинција, тачније регионалних, тј. провинцијских већа. Такође је и мандат сенатора скраћен на девет година, уз парцијалну обнову чланства сваке три године. Даље, предвиђен је и висок имовински цензус за чланство у овом дому. Иако је тадашња Уставна комисија била става да се чланови Сената бирају директно од стране бирачког тела, превагнуо је став о посредном избору од стране провинцијских већа. Чини се да се овакво решење природно наметнуло с обзиром на вишевековну традицију конфедерализма оличеног у Утрехтској унији.⁷⁵³ Наредних неколико деценија Сенат играо запажену улогу у холандском политичком систему, пре свега, спречавајући бројне законске предлоге Представничког дома, те приморавајући бројне ministre на оставке. Главна замерка упућена горњем дому тицала се изузетно високог имовинског цензуса, те су се тадашњи либерали деценијама борили против овако састављеног Сената. Напослетку, успели су да издејствују реформу 1887. године. Имовински цензус је снижен, те је проширен број грађана који су могли бити бирани у Сенат. На пример, професори, официри, судије, бивши министри и бивши чланови парламента који нису припадали групи највиших прихода могли су постати сенатори.⁷⁵⁴

Нове реформе извршене су у јеку Првог светског рата и непосредно након његовог завршетка. Прво су 1917. године жене добиле право гласа, да би потом била укинута сва остала ограничења бирачког права, укључујући и имовински цензус. Затим је 1922. године изнет предлог по коме је Сенат требало да буде биран по пропорционалном систему, налик на Представнички дом. Регионалисти су се жестоко успротивили потенцијалном кидању веза овог дома и провинција, стога је направљен компромис. Уведен је пропорционални систем у избор чланова Сената, мандат сенатора је скраћен на шест година, али је задржан посредан избор у оквиру провинција. Детаљније регулисање извршено је потоњим Изборним законом, донетим наредне године. Дефинисано је постојање четири групе провинција. Сваке три године две групе би изабрале половину чланства, што је значило прихватање концепта парцијалне обнове чланства у горњем дому. Шездесетих и седамдесетих година XX века све гласније су се могли чути предлози за реформу Сената. Стога је 1967. године основана Државна комисија, на чијем челу су били Калс и Донер, која је требало да предложи ревизију Устава, а у оквиру ње и реформу холандског парламентаризма.⁷⁵⁵ Коначан извештај Државне комисије представљен је јавности 1971. године. Иако је било гласова за укидање Сената, већина чланова Комисије оптирала је за очување бикамерализма, с тим да се Сенату одузме

⁷⁵¹ Tweekamerstelsel, доступно на: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvt/tweekamerstelsel>, приступљено 26.01.2021.

⁷⁵² Donald Shell, *наведено дело*, стр. 13.

⁷⁵³ О Низоземској конфедерацији коју литература означава и као Утрехтску унију видети више у: Марко Станковић, *Преображаји федералне државе. Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, *наведено дело*, стр. 33.

⁷⁵⁴ Geschiedenis Eerste Kamer, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

⁷⁵⁵ Види више: Staatscommissie Cals-Donner (1967-1971), доступно на: https://www.denederlandsegroondwet.nl/id/vi86njtkqtxz/staatscommissie_cals_donner_1967_1971, приступљено 26.01.2021.

право одлучивања о буџету, да се уведе директан избор сенатора, те да им се мандат скрати са шест на четири године. Након великих отпора, реформа је извршена тек 1983. године. Она је резултирала следећим новинама. Прво, мандат сенатора скраћен је на четири године. Друго, одустало се од института парцијалне обнове чланства, те је ново решење предвидело да се и Сенат може распустити, то јест да се чланство комплетно обнавља сваке четири године. Треће, није прихваћен предлог непосредног избора сенатора од стране бирачког тела. Наиме, чланове овог дома и даље бирају провинцијска већа, што је резултат компромиса центрифугалних и центрипеталних сила у холандском друштву.⁷⁵⁶

5.2. Организација и положај Сената

Сенат Краљевине Холандије представља горњи дом парламента ове земље који носи назив *Staten-Generaal*. Куриозитет представља чињеница да је ово једини Сенат у Европи који се назива првим, а не другим домом. Наиме, Устав Холандије у изворном тексту користи термин *Eerste Kamer*, што значи дословно први дом, док се Представнички дом назива *Tweede Kamer*, то јест други дом. У енглеском преводу Устава користе се термини горњи и доњи дом.⁷⁵⁷ Ово је један од одлучујућих разлога што у нашем истраживању нисмо стриктно користили појмове први и други дом, већ покаткад и горњи и доњи дом. Иако наслов рада у средиште истраживања ставља други дом у европским унитарним државама, у случају Холандије нећемо анализирати номинални други дом, него Сенат, који суштински представља други дом. Друга термилошка заврзлама односи се на српски превод назива холандског националног парламента. Наиме, холандски назив *Staten-Generaal* потпуно је истоветан енглеском *States-General*, односно *Estates General*, као и француском *États-Généraux*, што се код нас преводи као Општи сталежи, односно Скупштина сталежа. Овај термин везује се за период тзв. *Старог режима*, односно предреволуционарне Краљевине Француске и њене политичке традиције, која је представљала образац и другим апсолутистичким монархијама у ери касног феудализма, односно раног новог века.⁷⁵⁸ Чини се да последњих две стотине година термин Скупштина сталежа има искључиво идеолошку конотацију антидемократског, антилибералног, феудалног, хришћанског и монархистичког поретка, који је срушен Великом француском револуцијом, те је данас врло незахвално користити овај појам у савременом политичком контексту. Због тога се ми нећемо држати дословног превода, те холандски парламент једноставно звати његовим традиционалним именом, које је и данас официјелно – Скупштина сталежа, већ ћемо, имајући у виду анахроност овог појма, те његову неадекватност у данашњим политичким условима, чешће користити термин парламент Краљевине Холандије.

Парламент Холандије састоји се, како смо већ навели, из два дома: Сената – као горњег, и Представничког дома – као доњег дома. Сенат, као горњи дом, чини седамдесет пет чланова, што је два пута мање у односу на Представнички дом, који броји сто педесет посланика. Нико не може истовремено бити и члан Сената и члан Представничког дома. Чланови парламента, сенатори и посланици не могу обављати функције министра, државног секретара, члана Државног савета, Рачунског суда, као ни функције омбудсмана, заменика омбудсмана, судије или прокуристе Врховног суда. Изузетак се донекле прави у ситуацији када члан било ког дома постане министар или државни секретар, те поднесе оставку на

⁷⁵⁶ *Geschiedenis Eerste Kamer, наведено дело.*

⁷⁵⁷ Art. 51, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁵⁸ Видети више: Jacques Krynen, "La représentation politique dans l'ancienne France: l'expérience des États généraux", *Droits. Revue française de théorie juridique*, 6/1987, стр. 30-44.

чланство у парламенту. У том случају, он обавља две функције до прихватања његове оставке у парламенту.⁷⁵⁹ Сваки дом бира председавајућег из својих редова. У случајевима заједничког заседања оба дома, Устав предвиђа да том седницом председава председавајући горњег дома, тј. Сената.⁷⁶⁰

Мандат чланова оба дома ограничен је на четири године. За разлику од других европских Сената, холандски горњи дом спада у групу ретких који могу бити распуштени. Дакле, и Сенат и Представнички дом могу бити распуштени указом холандског краља. Истовремено са распуштањем конкретног дома или комплетног парламента, краљ доноси одлуку о расписивању избора. Новоизабрани дом се мора састати у року од три месеца. Са друге стране, одлука о распуштању биће потврђена првог дана по заседању новоизабраног дома парламента. По питању мандата новоизабраног дома конституисаног након распуштања претходног, холандски Устав доноси једно помало необично решење. Наиме, након распуштања Представничког дома, мандат новоизабраног Представничког дома не почиње да тече изнова, него се време трајања његовог мандата збраја са временом трајања мандата распуштеног Представничког дома, те у укупном збиру он не може бити дужи од пет година. Са друге стране, готово истоветну ситуацију имамо и када се ради о горњем дому. Након распуштања Сената, мандат новоизабраног Сената не може бити дужи од разлике максималног времена трајања мандата (четири године) и периода трајања мандата распуштеног Сената.⁷⁶¹ Конкретно, то значи да ако дође до распуштања Сената указом краља пре истека редовног мандата од четири године, новоизабрани Сенат ће практично довршити преостали мандат до предвиђеног рока. Ово је са једне стране добро решење, зато што прецизира и устаљује темпоралну динамику рада холандских парламентарних домова. Међутим, не даје довољно простора новоизабраном дому, тако што ограничава његов мандат на период који је значајно краћи од оног који је остављен његовом претходнику. Тако се један споредни елемент изборног процеса⁷⁶² претпоставља једном суштински важнијем елементу – омогућавању новоизабраног сазива да ради у пуном мандату од четири године.

Седнице оба дома парламента одржавају се јавно. На предлог једне десетине присутних чланова или уколико говорник сматра неопходним, седница се може одржати без присуства јавности. Уколико домови заседају на заједничкој седници, они ће заједнички донети одлуку о искључењу јавности током заседања. Домови могу заседати одвојено или на заједничкој седници, али је за доношење одлука неопходно присуство половине сенатора, односно посланика, ако се ради о одвојеним седницама, односно половине од укупног броја чланова парламента, ако се ради о заједничкој седници. Дакле, за одлучивање Устав као неопходну предвиђа просту већину, то јест већину присутних чланова. Што се тиче карактера мандата чланова парламента, он је слободан.⁷⁶³ Ово нема неких специјалних ефеката на рад општепредставничког дома, али када је реч о Сенату, реперкусије су нешто другачије. Наиме, имајући у виду начин избора сенатора, слободни мандат умногоме одступа од посредног начина избора чланова горњег дома.

⁷⁵⁹ Art. 57, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁶⁰ Art. 62, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁶¹ Art. 64, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁶² Мислимо, пре свега, на смештање изборног процеса у тачно одређену календарску годину.

⁷⁶³ Art. 66-67, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

Организација Сената има два сегмента, политички и административни. Политички аспект организације укључује различите политичке фракције, посланичке групе, парламентарне одборе и тзв. Колегијум сениора (задужених за свакодневно функционисање Сената). Административни аспект подразумева професионално пружање подршке изабраним сенаторима у свакодневном раду, односно несметано функционисање овог дома. Сенатском администрацијом руководи секретар. Администрација брине, између осталог, о извештавању, пружању информација, документацији, архивирању, управљању зградом, кадровским питањима. На челу холандског Сената налази се председавајући. Председавајући води седнице горњег дома, али и председава холандским парламентом у случају заједничког заседања оба дома. Он такође председава Колегијумом сениора, Интерним комитетом, те представља Сенат у земљи, као и у иностранству приликом контаката са страним парламентарним делегацијама. У раду му помаже секретар Сената, који уједно руководи администрацијом. У оквиру Сената чланови исте политичке оријентације образују фракције налик на посланичке групе у Представничком дому. Сенат има дванаест сталних одбора. Ови одбори се баве одређеном политичком облашћу. Они играју важну улогу у формулисању одређених предлога закона. Могу бити образовани и посебни одбори и комисије. Поред осталих, у оквиру Сената постоји и Интерни комитет, који се бави искључиво унутрашњом организацијом овог дома.⁷⁶⁴

5.2.1. Чланство Сената

Парламент Краљевине Холандије представља један од најмалобројнијих у читавој Европи. Наиме, оба његова дома имају заједно 225 чланова, од тога Представнички дом има 150 посланика, док горњи дом има 75 сенатора. Спрам броја становника Холандије, која представља једну од најгушће насељених европских земаља са око 17 милиона житеља, Парламент ове државе има веома мали број народних представника у односу на величину бирачког тела. По последњем попису становништва, Холандија је имала 16.655.799 становника и нешто више од 12.5 милиона бирача.⁷⁶⁵ Дакле, један народни посланик у Холандији долази на нешто више од 111.000 грађана, односно на око 83.000 бирача, док један сенатор долази на око 222.000 становника, односно на 166.000 бирача, што представља једно од најмањих представничких тела у Европи, тачније након Немачке и Шпаније, трећи најмање репрезентативан парламент на континенту.⁷⁶⁶

Горњи дом холандског парламента, како смо већ навели, састоји се од 75 чланова, али за разлику од других сенатора на европском тлу, холандски чланови горњег дома бирају се посредно. Наиме, Краљевина Холандија настала је у XVI веку као конфедерација релативно самосталних провинција, те је процес прерастања у јединствену државу текао веома дуго – наредна два и по века. Стога је територијално устројство Холандије директна последица историјских процеса који су ову земљу од савеза независних држава трансформисали у изразито децентрализовану унитарну државу. Споменути процеси имали су, а и данас имају великог утицаја на састав холандског националног парламента, нарочито на састав Сената. Због претходно наведеног разлога, чланови горњег дома бирају се посредно, од стране провинцијских већа. То значи да грађани прво бирају чланове провинцијских већа у свих дванаест провинција, па тек онда они бирају чланове Сената. Чланови провинцијских већа

⁷⁶⁴ Organisatie Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j3lxm/organisatie_eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

⁷⁶⁵ Eric Schulte Nordholt, The Dutch Census 2011, *Statistika*, 95(1)/2015, стр. 86.

⁷⁶⁶ Philip Norton, Introduction: Linking Parliaments and Citizens. In: P. Norton, ed. *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Frank Cass, London 2002, 1–18. стр. 15.

бирају сенатора по пропорционалном систему, са изборних листа, углавном страначких, на период од четири године. Иако се бирају од стране регионалних представничких тела, сенатори немају везани, већ слободни мандат.⁷⁶⁷ Они такође, као и посланици доњег дома, представљају читаву холандску нацију. Подједнако као и чланови Представничког дома, сенатори уживају посланичке имунитете, имунитет неповредивости и имунитет неодговорности. Министри и државни секретари не могу бити чланови Сената. Посланици доњег дома су професионални политичари са пуним радним временом и пуном накнадом, док су сенатори хонорарни политичари. Они примају накнаду која је приближно једнака четвртини накнаде коју примају посланици Представничког дома.

Чланови Сената морају поседовати холандско држављанство, имати најмање 18 година и не могу бити искључени из бирачког права. За одузимање бирачког права неопходна је посебна судска одлука. Услови за чланство су исти као и за Представнички дом. Према Уставу, члан Сената не може истовремено бити члан парламента, министар или државни секретар, члан Државног савета, члан Државне ревизорске коморе, Национални омбудсман или заменик омбудсмана, судија Врховног суда.⁷⁶⁸ Такође, постоји и неспојивост истовременог чланства у холандском парламенту и Европском парламенту. Затим, чланови оба дома не могу истовремено бити и на следећим функцијама током свог чланства у парламенту: краљичин повереник, официр Холандске војске, службеник Државног савета, члан Државне ревизорске коморе или канцеларије Националног омбудсмана, државни службеник у министарствима или институцијама и службама у њиховом саставу, члан Управног одбора или Саветодавног одбора Централне организације рада, Агенције за осигурање запослених, Банке социјалног осигурања, као ни члан Надзорног одбора за обавештајне и безбедносне службе.⁷⁶⁹

Када Централна изборна комисија потврди резултате избора за Сенат, председник ЦИК доставља новоизабраним сенаторима посебну писану изјаву, која се мора доставити Сенату. *Ad hoc* Комитет за акредитације затим истражује да ли је чланство конкретног кандидата у Сенату допуштено, с обзиром на резултате избора, те правила о чланству у овом дому. Изабрани сенатори затим полагају заклетву, те и официјелно постају чланови горњег дома. Постоји право реизбора сенатора, тј. број мандата једног члана Сената није ограничен. Уколико сенатору из било ког разлога мандат истекне раније, услед оставке, болести, смрти итд, његово место попуниће следећи кандидат са исте изборне листе са које је биран одлазећи сенатор. Ако следећи кандидат одустане или из неког накнадног разлога не може да обавља функцију члана Сената, одлазећег сенатора замениће први наредни кандидат са исте изборне листе. Предвиђена је и могућност привремене замене члана Сената због болести или трудноће, односно порођаја. Овај специфичан правни институт је орочен на шеснаест месеци. Интересантна је чињеница да холандски политички систем познаје још један институт. Наиме, представник грађана, без обзира на то у ком представничком телу седео, не може бити смењен више од три пута, јер након тога губи право кандидовања.⁷⁷⁰

⁷⁶⁷ Art. 67, paragraph 3, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, [доступно на: file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 07.02.2021.

⁷⁶⁸ Art. 57, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, [доступно на: file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 07.06.2021.

⁷⁶⁹ Eerste Kamerlid, [доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j3lxq/eerste_kamerlid](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j3lxq/eerste_kamerlid), приступљено 07.02.2021.

⁷⁷⁰ Art X 10, Kieswet (Election Law), Staatsblad, 423/1989.

5.3. Надлежности Сената

Како смо већ навели, оба дома доносе сваки за себе пословник о раду. Када се ради о Сенату, Пословник садржи правила о одржавању седница, организацији, одборима, комитетима, начину одлучивања, овлашћењима председавајућег, начину рада итд. Тренутно важећи Пословник о раду Сената усвојен је у јуну 2019. године.⁷⁷¹ Сенат заједно са Представничким домом обавља законодавну функцију. Он је уједно и последња инстанца за преиспитивање предлога закона. Иако умногome доприноси подизању квалитета закона, поседујући апсолутни вето, у политичком смислу коначну реч обично има доњи дом као општепредставнички. Иако не постоји формална хијерархија између домова, влада мишљење о примату Представничког дома. Што се тиче ревизионих овлашћења, ваља истаћи да предложене измене Устава прво морају да одобре оба дома холандског парламента простом већином. Затим се Представнички дом распушта и одржавају се парламентарни избори. Предложене уставне промене се затим расправљају други пут, с тим што је овога пута за њихово усвајање потребна двотрећинска већина у оба дома. Овакав поступак има за циљ да бирачима пружи могућност да се посредно изјасне о предложеним изменама Устава. У пракси се, међутим, уместо распуштања Представничког дома и одржавања превремених избора, предлог измена разматра након одржавања следећих редовно расписаних избора. Са друге стране, иако је ранија пракса била да се истовремено са распуштањем Представничког дома распушта и Сенат, од тога се одустало, па се једноставно сачекају наредни редовни избори како би се решило питање уставне ревизије.⁷⁷²

Што се тиче законодавне функције, Сенат има право преиспитивања законског предлога изгласаног у доњем дому. Међутим, он нема право предлагања амандмана.⁷⁷³ То значи да чланови Сената могу конкретан предлог или усвојити или одбити у целости. Важан елемент законодавне функције, право законодавне иницијативе, такође не спада у надлежност горњег дома. Ово умногome смањује не само делокруг рада и утицаја Сената него и његову позицију чини доста слабијом у односу на слична тела у другим европским земљама. Формално, чланови Сената могу одбити било који законски предлог, чак и ако је он у Представничком дому добио велику подршку. Ово питање има нарочити значај код финансијских закона и буџета. Наиме, Сенат има право вета не само на друге законске предлоге, него и на сам предлог закона о буџету, што је ретко у упоредноправној пракси. Право вета на буџет и друге финансијске законе умногome поправља положај Сената у холандском политичком систему.⁷⁷⁴

Када је реч о изборним овлашћењима, Сенат не учествује у избору Министарског савета. То је у искључивој надлежности Представничког дома. Међутим, иако Сенат не учествује у избору Министарског савета, он поседује готово сва контролна овлашћења, попут права на истрагу, анкету, посланичко питање, као и интерпелацију. Једино право из корпуса ових овлашћења које холандски горњи дом не поседује јесте право на изгласавање неповерења Министарском савету, што је и логично, јер како не бира тако не може ни оборити Савет. Међутим, сенатори много ређе користе право постављања посланичких питања од посланика општепредставничког дома. Коначно, Представнички дом је, нарочито последњих година, неколико пута искористио своје право на истрагу, док Сенат то још

⁷⁷¹ Rules of Procedure of the Senate of the States General, 2019, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/id/v15pk6laxyqx/document_extern/rules_of_procedure_of_the_senate_of/f=/v15pk90sfdri.pdf, приступљено 03.02.2021.

⁷⁷² Art. 137-142, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁷³ Betty Drexhage, *наведено дело*, стр. 72.

⁷⁷⁴ Исто.

никада није учинио.⁷⁷⁵ Понајвише теоријских недоумица ствара право горњег дома на интерпелацију. Ово право обично припада оном дому који бира владу, али у холандском случају оба дома имају право на коришћење овог института. Међутим, без обзира на ово право, Сенат Холандије га је од 1945. године користио само двадесет седам пута.⁷⁷⁶

Табела 2. Разлике између Сената и Представничког дома Холандије

Сенат	Представнички дом
посредно изабран	директно изабран
не може предлагати амандмане	може предлагати амандмане
без права на законодавну иницијативу	право законодавне иницијативе
готово искључиво расправља о законским предлозима	расправља о свим политичким темама
састаје се једном недељно	састаје се 3 до 4 пута недељно
чланство је хонорарни посао	чланство је главна функција
нема сопствених запослених	сопствени запослени
не бира Министарски савет	бира и контролише Министарски савет
одобрава Закон о буџету	усваја буџет

Извор: табелу приредио аутор

5.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Као што је то случај и у другим бикамералним моделима, само постојање два дома често може компликовати парламентарни живот због сукоба домова. Међутим, у Холандији се то не догађа често, пре свега из разлога што се Сенат, иако формално не постоји хијерархија између домова, углавном уздржао од конфронтације са Представничким домом. Откако је политички састав оба дома постао различит 2011. године, ризик од сукоба се повећао. Док се Представнички дом бави дневнополитичким питањима, чланови Сената више се фокусирају на стратешка питања и важније проблеме, те се ређе баве дневном политиком. Као што је то и другде случај, и у холандском примеру може доћи до сукоба домова, но то је изузетно ретка појава. Разлог за то је и став сенатора према својим партијским базама. Стога је овај дом у случају потенцијалног сукоба углавном уздржан, те је такав његов став углавном држао холандски политички систем подаље од

⁷⁷⁵ Verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvx/verhouding_tussen_eerste_en_tweede_kamer, приступљено 26.01.2021.

⁷⁷⁶ Recht van interpellatie, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/begrip/recht_van_interpellatie, приступљено 27.01.2021.

парламентарних криза оваквог типа. Министарски савет Холандије бира и контролише искључиво Представнички дом, те Сенат нема ингеренција у погледу контроле извршне власти. Међутим, он може имати утицаја на то да поједини министри поднесу оставку. Са друге стране, Сенат нема овлашћења којима би принудио Министарски савет на оставку.⁷⁷⁷ Министри и државни секретари имају обавезу да пруже информације о свим питањима које од њих затраже чланови парламента, било у случају одвојеног, било у случају заједничког заседања. То значи да су чланови Министарског савета⁷⁷⁸ дужни да, између осталог, пруже све информације и Сенату, као горњем дому холандског парламента. Са друге стране, министри и државни секретари имају право да присуствују седницама Сената и Представничког дома или заједничким седницама парламента, могу да учествују у расправи, да траже помоћ од лица која су за то именована, те им је загарантован имунитет који се гарантује и сенаторима и посланицима. Такође, како Представнички дом са једне, тако и Сенат са друге стране, имају право спровођења парламентарне истраге, односно анкете на основу Закона о парламенту. Оба дома доносе сваки за себе пословник о раду.⁷⁷⁹ Сенат одржава две врсте седница: јавне пленарне, којима може присуствовати свих 75 чланова, и седнице посебних одбора. Поред тога, посланичке групе обично одржавају састанке на недељном нивоу.⁷⁸⁰

На питање који дом има примат, не може се дати једнозначан одговор. Према Уставу, Представнички дом и Сенат су равноправни, мада се Представнички дом у самом Уставу увек спомиње пре Сената. Горњи дом такође има ужи обим законодавних надлежности у односу на општепредставнички. Иако, са једне стране, нема право предлагања амандмана, са друге стране Сенат, за разлику од Представничког дома, има коначну реч о законодавним предлозима. Ипак, запажа се друга врста примата доњег дома. Ради се о политичком примату Представничког дома у односу на Сенат. То значи да се генерално сматра да ставови доњег дома имају већу политичку тежину од ставова горњег дома. Разлог за овакву тезу лежи у начину избора домова. Бирачко тело, дакле, чланове горњег дома не бира директно, што значи да Сенат има слабију позицију од Представничког дома са становишта легитимитета. Из наведеног произилази да би политички примат требало да има Представнички дом. Из тог разлога, свестан својих ограничених могућности, Сенат је обично уздржан када прети да дође до сукоба домова.⁷⁸¹ Када је реч о односу према носиоцима других јавних функција, ваља истаћи да је Холандија уставна парламентарна монархија, која попут других европских монархија практикује парламентарни систем. Краљ има овлашћење да указом распусти и један и други дом, док Сенат нема конкретних

⁷⁷⁷ Functie en positie Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j2wxk/functie_en_positie_eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

⁷⁷⁸ У холандском случају ваља направити термиолошку разлику између сличних уставноправних појмова који могу довести до забуне. Како бисмо лакше истакли дистинкцију користићемо се не само српским, него и официјелним називом ове државе. Краљевина Низоземска је асиметрична држава, која још увек, као реликт колонијалних времена, у свом саставу има три прекоморске територије са посебним статусом. Поред Краљевине Холандије, што би у суштини била матична територија ове земље, она има још тзв. три државе чланице Краљевства. Ради се о прекоморским карипским територијама - Аруба, Курасао и Свети Мартин, који су конституисани распуштањем Холандских Антила 2010. године. Стога, Краљевина Низоземска или неслужбено Комонвелт Холандије има свој Министарски савет, док сама Холандија има такође, свој Министарски савет. Први је састављен од министара из Холандије, али и остале три територије. Други је састављен искључиво од министара из континенталне Холандије. Зато када се каже Министарски савет Краљевине, мисли се на целокупан простор ове државе, а када се каже Министарски савет Холандије мисли се на највиши извршни орган европског дела ове земље. Тако да, када у овом истраживању говоримо о односу легислативе и егзекутиве у Холандији, осврнућемо се искључиво на Министарски савет Холандије.

⁷⁷⁹ Art. 68-72, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 27.01.2021.

⁷⁸⁰ Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ih7yi/eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

⁷⁸¹ Исто.

ингеренција према њему. Такође, иако Сенат не учествује у избору Министарског савета, има озбиљан обим контролних овлашћења према суштинском носиоцу егзекутиве.

Како смо већ навели, холандски Сенат је један од ретких који имају право апсолутног вета, како на обичне законе, тако и на финансијске, укључујући и закон о буџету. Међутим, у пракси сенатори углавном долазе из истих партија које улазе у састав доњег дома, те барем из разлога политичке солидарности, грубље речено, поштовања партијске дисциплине, узимају у обзир расположење својих страначких вођа и колега који седе у Представничком дому. Стога, иако не постоје формална ограничења у погледу коришћења његових права, тј. без обзира на то што Сенат може одбити било који законски предлог, његова улога је много значајнија на једном другом плану. Он репрезентује представништво које омогућава заступљеност различитих, пре свега, регионалних и других интереса у парламенту, те њихову партиципацију у законодавној сфери.⁷⁸² Са друге стране, ако се узме у обзир профил његовог чланства, Сенат, нарочито у последњих неколико деценија, обезбеђује својеврсну професионализацију парламентарног живота.⁷⁸³

Могуће је замислити ситуацију да владајућа коалиција има већину у Представничком дому, али не и у Сенату, као што је то био скорашњи случај за време мандата Марка Рутеа. Између 1888. и 1918. редовно се дешавало да Министарски савет није имао већинску подршку у Сенату, што је често доводило до опструкције у законодавству. Горњи дом је у наредним деценијама само спорадично играо улогу „кочничара” реформи, пре свега јер се врло ретко дешавало да се већина у оба дома разликује. Тек након увођења четворогодишњег мандата 1983. године, владајућа коалиција је неколико пута била на прагу да изгуби већину у Сенату, па су избори за Сенат добили већи политички значај. Током деведесетих и почетком двехиљадитих година владајуће странке, које су имале већину у Представничком дому, све су теже ту већину остваривале и у Сенату. Свака наредна већина се све више „топила”, све док 2010. године није формирана Влада Марка Рутеа, која је имала мањинску подршку у оба дома, што је био први такав случај у модерној холандској историји. Током последње деценије, холандске Владе биле су све нестабилније, а холандски партијски систем трансформисао је ову земљу у државу са „највећом изборном нестабилношћу у Европи”.⁷⁸⁴ У том погледу, споменут Рутеов кабинет коначно је на изборима 2019. године изгубио већину у Сенату.⁷⁸⁵

5.5. Избори за Сенат

Седамдесет и пет чланова Сената Краљевине Холандије бира се по посебној процедури сваке четири године. Грађани прво бирају чланове Провинцијских већа, а затим они по посебном поступку бирају сенаторе. Поред 12 континенталних провинција, од измена Устава 2018. године, у изборни процес за избор чланова Сената укључене су и три прекоморске острвске општине, које су након распуштања Холандских Антила непосредно

⁷⁸² Eerste Kamer der Staten-Generaal, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/eu/id/vi21lixhu4ou/document_extern/brochure_ek_engels_inclusief_europa/f=/vipzb4k9v6vk.pdf, приступљено 08.02.2021.

⁷⁸³ Wilhelmina P. Secker, "Personal Circulation in the Dutch Second Chamber 1888-1993: Towards Institutionalization and Professionalization and then?", *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, Vol. 20, No. 1(73)/1995, стр. 29-30.

⁷⁸⁴ Betty Drexhage, *наведено дело*, стр. 74.

⁷⁸⁵ Stemmingen Eerste Kamerverkiezing in provincies en kiescolleges (27 mei), Nieuwsbericht 27-05-2019, доступно на: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/05/27/uitslagen-eerste-kamerverkiezing-in-provincies-en-kiescolleges-27-mei>, приступљено 26.01.2021.

припојени континенталној Холандији – Бонер, Св. Еустахије и Саба.⁷⁸⁶ С обзиром на то да ове прекоморске општине немају конституисана провинцијска већа, то се ради путем појединачно изабраних електорских одбора. Избори за Сенат морају се одржати најкасније у року од три месеца након избора за провинцијска већа. Идеја оваквог посредног начина избора је да, будући да их грађани не бирају директно, сенатори могу колико-толико остати подале од дневне политике, те имати нешто другачију улогу од Представничког дома.

Сви чланови провинцијских већа, њих укупно 570, те 19 чланова прекоморских изборних колегијума, састају се на дан избора како би гласали за чланове горњег дома. Гласање се може извршити преко пуномоћника. Међутим, због нешто компликованије изборне једначине, нема сваки посланик у појединим провинцијским већима једнако вредан глас. Конкретно, то значи да вредност гласа за члана Сената није једнака, односно зависи од величине провинције, те њеног већа. При избору Сената користи се посебна једначина. Прво се узима у обзир број становника сваке провинције. Затим се број становника дели са бројем посланика који улазе у провинцијско веће те провинције. На крају се тако добијени количник дели са 100 и на тај начин се добија укупна вредност гласова конкретне провинције. Да би се утврдио резултат гласања за члана Сената, глас посланика Провинцијског већа множи се вредношћу гласа те провинције. За изборе у Сенату 2019. године, Изборна комисија је поставила следеће вредности гласања:⁷⁸⁷

Табела 3. Вредност гласова за избор сенатора по провинцијама Холандије

Провинција	Провинцијско веће (број чланова)	Вредност гласова по провинцијама	Број становника ⁷⁸⁸⁷⁸⁹
Гронинген	43	136	585.866
Фриззија	43	151	649.957
Дренте	41	120	493.682
Оверејсел	47	246	1.162.406
Флеволанд	41	102	423.021
Гелдерланд	55	377	2.085.952
Утрехт	49	274	1.354.834
Северна Холандија	55	519	2.879.527
Јужна Холандија	55	668	3.708.696

⁷⁸⁶ Art. 132a, paragraph 3, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, <https://www.koninkrijksda.nl/~/media/Ministerie%20van%20Binnenlandse%20Zaken/2018/01/13/Art%20132a.pdf>, доступно на: [file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20(2).pdf), приступљено 07.06.2021.

⁷⁸⁷ Eerste Kamerverkiezingen 2019, https://www.parlement.com/id/vkxvii149rv7/eerste_kamerverkiezingen_2019, доступно на: https://www.parlement.com/id/vkxvii149rv7/eerste_kamerverkiezingen_2019, приступљено 26.01.2021.

⁷⁸⁸ Regionale kerncijfers Nederland, Gewijzigd op: 18 december 2020, доступно на: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=3B9A1>, приступљено 07.02.2021.

⁷⁸⁹ Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, доступно на: Gewijzigd op: 15 april 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1549199994001>, приступљено 07.02.2021.

Зеланд	39	98	383.488
Северни Брабант	55	463	2.562.955
Лимбург	47	237	1.117.201
Бонер	9	22	20.915
Свети Еустахије	5	6	3.139
Саба	5	4	1.933

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Када се има у виду претходна табела, поставља се питање да ли холандски Сенат има карактеристике горњег дома регионалног типа, тј. да ли холандске провинције, с обзиром на начин избора чланова горњег дома, као такве партиципирају у законодавној власти, конкретно горњем дому, или оне представљају искључиво изборне јединице за избор чланова Сената. Ако је одговор на ово питање одричан, јасно је да би се по својој природи Сенат Холандије могао окарактерисати као класичан други (у овом случају горњи) дом демократског типа. Уколико је пак одговор потврдан, холандски Сенат би могао бити окарактерисан као територијално представништво тамошњих провинција. У првом случају очекивала би се максимална пропорционалност у односу броја бирача и вредност гласа сваке провинције, док би у другом та пропорционалност морала бити нарушена. Тешко је одредити степен одступања од споменуте пропорционалности која је неопходна да би се једно тело могло окарактерисати као територијално представништво.

Када анализирамо однос броја становника према броју посланика регионалних већа, запажа се потпуна пропорционалност, то јест, у односу на број чланова сваког већа, вредност гласа сваке провинције је једнак. Конкретно, утврђени број становника једне провинције дели се бројем чланова провинцијског већа, те се затим дели са 100. Тако добијена вредност се математички заокружује, те се тако добија вредност гласова по провинцијама.⁷⁹⁰ Примера ради, Провинција Гронинген имала је на последњим изборима 585.866 становника, док је број чланова Већа износио 43. Количник броја становника и броја чланова Већа се затим дели са 100. Добијена вредност износи 135.88, те се по правилима заокруживања добија 136, што представља вредност гласова Провинције Гронинген. Проблем се јавља на самом почетку. Број чланова провинцијских већа није сразмеран броју становника у односу на друге провинције. Тако, на пример, Северна Холандија, Јужна Холандија, Северни Брабант и Гелдерланд имају по 55 посланика, док се по броју становника драстично разликују, са приближно 2.9, 3.7, 2.5 и два милиона становника. То значи да глас житеља Гелдерланда вреди готово 1.85 пута више од гласа житеља Јужне Холандије. Слична ситуација је и са провинцијама Дренте и Флеволанд, који имају по четрдесет једног члана, те Гронинген и Фризија са по 43 регионалних посланика. Када се, са друге стране, узме у обзир и чињеница да на регионалним изборима, а самим тим и на изборима за Сенат, поред националних политичких партија, учествују и регионалне странке, јасно је да се не ради о пуким изборним јединицама. Такође, и сам посредан начин

⁷⁹⁰ О сложеном начину одређивања броја сенатора у ближој прошлости писали су бројни холандски статистичари. Види више: Hermanus Johannes Joseph te Riele, "The proportional representation problem in the Second Chamber: an approach via minimal distances", *Statistica Neerlandica*, Volume 32, issue 4, 1978, стр. 163-179.

избора сенатора који предвиђа Устав ове државе,⁷⁹¹ наводи нас на закључак да холандски Сенат можемо класификовати као дом регионалног представништва.

Такође, када саберемо укупну гласачку вредност свих холандских провинција, добијамо 3.423. Када ову цифру поделимо укупним бројем места у Сенату који износи 75, добијамо количник од 45.64, заокружено на 46. Ова бројка представља минималну гласачку вредност коју једна провинција мора да има да би изабрала једног сенатора. Конкретно, Провинција Зеланд располаже гласачком вредношћу 98. То значи да она има капацитет да изабере 2 сенатора, јер је $46 \times 2 = 92$. Са друге стране, Северни Брабант који располаже гласачком вредношћу од 463 гласа, има капацитет избора чак 10 сенатора, с обзиром да је $46 \times 10 = 460$. Провинција са највећом гласачком вредношћу од 668 гласова, Јужна Холандија, самостално може изабрати чак 14 чланова Сената. На основу ове рачунице, јасно је да свака холандска континентална провинција може самостално да изабере од 2 до 14 сенатора, док три прекоморске општине, Бонер, Саба и Свети Еустахије немају капацитета за тако нешто. Према Изборном закону, номинација за избор чланова Сената врши се у уторак, у периоду од 19. до 25. априла или у року од 40 дана од ступања на снагу краљевог указа о распуштању Сената.⁷⁹² Услови за чланство у Сенату су исти условима који се траже и за чланство у доњем дому. Претходни избори за провинцијска већа одржани су 20. марта 2019. године. Следећи избори за Сенат биће одржани 2023. године.⁷⁹³

Табела 4. Капацитет за самостални избор сенатора по провинцијама на основу вредности гласа

Провинција	Провинцијско веће (број чланова)	Вредност гласова по провинцијама	Капацитет изабраних сенатора ⁷⁹⁴
Гронинген	43	136	3
Фризија	43	151	3
Дренте	41	120	2+1
Оверејсел	47	246	5
Флеволанд	41	102	2
Гелдерланд	55	377	8
Утрехт	49	274	5+1
Северна Холандија	55	519	11
Јужна Холандија	55	668	14+1
Зеланд	39	98	2

⁷⁹¹ Art. 52, paragraph 2, The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, [доступно на: file:///C:/Users/HP/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG%20\(2\).pdf](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/verkiezingen-2023), приступљено 07.06.2021.

⁷⁹² Art Q4, art Q5, Kieswet (Election Law), Staatsblad, 423/1989.

⁷⁹³ Eerste Kamerverkiezingen, [доступно на: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt8/eerste_kamerverkiezingen](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt8/eerste_kamerverkiezingen), приступљено 26.01.2021.

⁷⁹⁴ Капацитет сваке холандске провинције за избор сенатора, што самостално, што по остатку.

Северни Брабант	55	463	10
Лимбург	47	237	5
Бонер	9	22	0
Свети Еустахије	5	6	0

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели



Карта 8. Административна подела Краљевине Холандије на провинције, које уједно представљају изборне јединице приликом избора за Сенат

(Прилагодио: Душан Илић)

5.6. Реформе и перспективе бикамералног модела

О корисности бикамералног модела у Холандији се расправља већ неколико деценија. Противници бикамерализма сматрају да Сенат, као институција коју становништво не бира директно, има превише политичке моћи, јер је последњи који доноси одлуку о једном законском предлогу. Са друге стране, присталице дводомности указују на корисност додатног претреса као гаранта квалитетнијег законодавства. Државна комисија за реформу парламентарног система (*Staatscommissie parlementair stelsel*) саветовала је увођење права предлагања амандмана 2018. године, при чему је предложено да Сенат добије право да врати закон са предлозима за измену Представничком дому. Будући да је ова препорука добила позитиван одговор и од Сената и од Представничког дома, Министарски савет је ово усвојио као предлог. Поред овог решења, предложено је продужавање мандата сенатора са четири на шест година, као и обнова института парцијалног чланства у Сенату.⁷⁹⁵

Чињеница да су чланови Сената политичари који хонорарно обављају своју функцију, односно који поред сенаторске функције често имају и други посао, свакако има значајног утицаја на позицију горњег дома. На пример, Сенат слабо користи поједина овлашћења која има, попут коришћења посланичких питања, интерпелације или права на парламентарну истрагу. Очигледна је пракса да је Сенат „политички” опрезан у вези са коришћењем сопствених овлашћења у законодавној сфери. Стога и не чуди да одбијање законских предлога није толико често, што може указивати на инфериорну улогу овог дома. Са друге стране, Представнички дом има, поред права законодавне иницијативе, и право предлагања амандмана. Сенат то право нема и требало би да размотри предлог „какав јесте”. Дакле, формално, Сенат само има право да прихвати или одбије предлог. Разлог за ово лежи у чињеници да предлози иначе ризикују да „шетају” између домова, јер један дом поништава измене другог. Ипак, поред одбијања, Сенат има и низ могућности да утиче на законодавство. Прво, претња одбијањем понекад је разлог да Министарски савет повуче предлог. Друго, горњи дом се може консултовати са Министарским саветом о објашњењима која се морају дати о тексту законског предлога и о његовој примени. Треће, постоји могућност инсистирања да Министарски савет поднесе предлог закона о изменама и допунама закона. Јасно је да у жељу политичких расправа, где у једној Холандији, као изразито партијски фрагментисаној држави, приликом формулисања коначног текста законског предлога у доњем дому, исти може имати бројне мањкавости. Разлог за то лежи у чињеници да у Представничком дому национални интереси, пре свега они који се тичу подизања квалитета закона, често уступају место страначким и коалиционим интересима. Сенат, који није примарно партијски устројен, може вршити квалитетнију и непристраснију контролу законодавства. Чланови Сената, иначе хонорарни, а не професионални политичари, остварени у својој струци, имају објективнији увид у потребе друштва у контексту регулисања одређених односа од посланика доњег дома, који се углавном руководе тренутним партијским интересима.⁷⁹⁶

Као и у другим европским бикамералним системима, и у Холандији се воде расправе у циљу реформисања парламента. Конкретно, предлози реформе односе се, пре свега, на положај Сената, као горњег дома. Могу се чути различита решења, од укидања Сената и преласка на једнодомни парламент до оних која подразумевају ојачавање позиције горњег дома у холандском политичком систему. Стога је Министарски савет у мандату премијера Рутеа 2017. године формирао Државну комисију за реформу парламентарног система, чији

⁷⁹⁵ Toekomst tweekamerstelsel, доступно на: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsr2z6/toekomst_tweekamerstelsel, приступљено 26.01.2021.

⁷⁹⁶ Исто.

је циљ да понуди конкретна решења за унапређење холандског парламентарног живота.⁷⁹⁷ Први предлог који се могао чути у јавности тицао се евентуалног укидања горњег дома и преласка на чист једнодомни систем. Главни разлог за овакво становиште лежи у чињеници да се Сенат бира посредно, те се Представнички дом види као упориште демократског легитимитета. Ипак, већина предлога предвиђа опстанак дводомног парламента, зато одређени предлози иду у правцу реформе Сената. Конкретно, споменута Државна комисија за реформу парламентарног система пошла је од чињенице да горњи дом, иако доста ограничених надлежности, има право вета на све предлоге, па чак и на буџет. Са друге стране, нема право законодавне иницијативе, као ни право на предлагање амандмана. Стога је предложено да Сенат изгуби право вета, то јест да ово право може искористити само једном.⁷⁹⁸ Питање права вета које холандски горњи дом може искористити било када и било колико пута, чини једно од најважнијих полуга његове моћи. Овакво право нема ниједан други сенат у европској упоредноправној пракси. Зато би одузимање овог права, то јест његово ограничавање на тзв. суспензивни вето, сврстало холандски Сенат међу најслабије друге домове у Европи. Међутим, компензација за евентуални губитак права вета, тражила би се на другој страни. Тачније, Сенат би добио право на предлагање амандмана на законски текст усвојен од стране Представничког дома. Такође, он би постао стално тело, то јест не би могао бити распуштен. У том контексту, мандат сенатора био би продужен на шест година, што је и био случај до 1983. године. Даље, ово би значило и обнову института парцијалне обнове чланства у горњем дому. На сваке три године гласало би се за половину чланова Сената.⁷⁹⁹

Што се будућности холандског бикамерализма тиче, можемо закључити да се ова земља налази пред реформом горњег дома, али није тако лако одредити правац те реформе. Оно што засигурно може да се изведе као закључак, то је да ће двовековна бикамерална пракса, те јако изражене регионалне традиције представљати велику препреку присталицама монокамерализма да укину Сенат у овој земљи. Са друге стране, тешко је за очекивати да чланови горњег дома пристају на одузимање главне полуге моћи, права на апсолутни вето, без да заузврат не ојачају своју позицију, односно не задобију поједине нове надлежности. Иначе, ваља напоменути да је Сенат у фебруару 2020. године гласао против предлога сенатора Вана Хатема (ПВВ) о укидању горњег дома. Тиме је овај дом ставио до знања заговорницима његовог укидања или развлашћивања да неће тако лако препустити своје позиције. У том погледу, ваља истаћи да ће чланови Сената одустати од права на апсолутни вето само уколико заузврат добију озбиљније концесије у погледу надлежности које има и већина других европских сената. Чини се да у том контексту постоји широки консензус око давања Сенату права на предлагање амандмана на законске нацрте изгласане у доњем дому. Коришћење суспензивног вета резултирало би поновљеном расправом у Представничком дому, но након поновног изгласавања законског предлога, он више не би морао пролазити кроз Сенат у таквом новом систему, јер би Сенату изостало право вета. Представнички дом имао би последњу реч. Стога би право суспензивног вета умногоме законодавну процедуру учинило поједностављеном, али би, са друге стране, ослабило позицију овог дома. Иако тренутно Сенат нема право да предлаже измене и допуне закона који је прошао доњи дом, потенцијално коришћење права апсолутног вета представља латентно упозорење Представничком дому да не игнорише већинско расположење у Сенату по неком питању. Такође, још један недостатак оваквих решења је и ризик успоравања законодавног поступка и нарушавања постојеће равнотеже између домова. Ипак, Министарски савет је најавио да ће у складу са препорукама Државне

⁷⁹⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, доступно на: <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/>, приступљено 09.02.2021.

⁷⁹⁸ Конкретно, да се апсолутно право вета замени суспензивним ветом.

⁷⁹⁹ Toekomst tweekamerstelsel, наведено дело.

комисије за реформу парламентарног система предложити измене Устава Холандије у правцу реформе горњег дома.⁸⁰⁰

⁸⁰⁰ Исто.

ОДСЕК II

МЕШОВИТИ БИКАМЕРАЛНИ МОДЕЛИ

Мешовити или хибридни бикамерални модели представљају системе који комбинују елементе различитих типова дводомности. Конкретно, у унитарним системима Европе постоје две државе које практикују социјално-економски вид бикамерализма. То су Република Ирска и Словенија. То је јединствен случај у упоредној пракси, који, између осталог, оповргава преовлађујућу тезу о везаности социјално-бикамералног концепта за тоталитарне и ауторитарне режиме, што је била пракса у ранијим епохама. Такође, ирско и словеначко искуство нам показује могућност коришћења алтернативних параметара репрезентације бирача у данашње време. Међутим, како то није једини облик дводомности чија решења прате наведене две земље, ми смо овај одсек назвали – мешовити бикамерални модели. Превасходно из разлога што Ирска и Словенија користе и елементе демократског типа политичког бикамерализма, те је њихове друге домове стога немогуће класификовати искључиво као социјално-економске. И ирски Сенат и словеначки Државни савет биће посматрани кроз призму раније набројаних критеријума, с тим што ће посебна пажња бити стављена на социјално-економски аспект организације ова два тела.

1. Ирски Сенат

1.1. Ирска бикамерална традиција

Ирска је држава богате историје, али и традиције политичких институција. Иако културно-историјски и етно-конфесионално умногоме особена у односу на своје окружење, она се кроз повест развијала под снажним утицајем Лондона, који је представљао, а и данас представља не само регионалну већ и једну од највећих светских сила. Стога и не чуди што је једна келтска и већински римокатоличка држава развијала своје најважније политичке институције угледајући се на суседну германску и протестантску Енглеску. У том контексту није тешко закључити да је неколико векова енглеске колонијалне управе на ирском острву оставило дубок траг и у функционисању ирског политичког система. Енглески утицај оставио је печат, између осталог, и на организацију највишег законодавног тела. Упоредо са Лондоном, Ирска је пратила бикамералистичке тенденције. Оне се могу пратити још од XIV и XV века. Наиме, као и у другим европским феудалним монархијама тога доба, и Ирска је имала тзв. сталешке скупштине. Поред Дома перова и Дома комуна, једно време постојао је и Дом клирика, који је у периоду реформације укинут (1536).⁸⁰¹ Новонастали дводомни парламент угледао се потом наредна три века на енглески, а затим од 1707. године на британски парламент. У том погледу, ирски Дом лордова био је готово исте величине као и

⁸⁰¹ John Coakley, *Reforming Political Institutions*, Institute of Public Administration, Dublin 2013, стр. 108.

Дом комуна. Након Закона о Унији (1707), ирски парламент постао је готово преликана верзија Вестминстера. Ово се нарочито огледало у готово истоветним страначким поделама. Са друге стране, ирски парламент је покушао да задржи једну врсту дистанце према Лондону, то јест један „другачији, али често немоћнији однос према Лондонској власти”.⁸⁰²

Након дуге борбе Ираца против енглеског завојевача, те пропасти великог Устанка из 1798. године, усвојен је Закон о Унији Велике Британије и Ирске 1800. године, што је означило не само крај ирске државности, него и крај ирског парламента у Даблину. Од тог тренутка ова земља шаље 32 представника (4 свештена и 28 световних перова) у Дом лордова и 100 представника у Дом комуна у Лондону.⁸⁰³ Читав наредни (XIX) век обележила је борба Ираца за аутономију, која се осликавала и борбом за обнову ирских институционалних традиција. У овом периоду се о формирању горњег дома говорило и у контексту римокатоличко-протестантских односа на ирском острву. Наиме, мањински протестанти су уз подршку Лондона пристајали на формирање Сената, али под условом значајнијег присуства у њему. Иако је Вестминстер 1912. године ипак донео Закон о локалној управи, којим је увео Сенат мешовитог састава (који је поред бираних имао и именоване чланове), овај акт је ипак суспендован током Првог светског рата.⁸⁰⁴ Међутим, бикамералистичка идеја остала је снажно присутна у ирској јавности и значајно је утицала на доношење Закона о Ирској 1920. године. Наиме, овим контроверзним актом Ирска је подељена на два дела – Северну и Јужну Ирску. Предвиђено је да оба ентитета имају дводомни парламент, Дом комуна и Сенат. Једини заједнички орган било је Ирско веће, које су чинили представници сва четири ирска дома (горњи и доњи дом обе Ирске).

Интересантно је истаћи да је Лондон овим актом направио разлику између Сената Северне и Сената Јужне Ирске. Наиме, док је у северноирски Сенат⁸⁰⁵ улазило 26 чланова, од тога 24 изабраних и два по положају (градоначелници Белфаста и Лондондерија), ситуација са Сенатом Јужне Ирске била је нешто сложенија. Његова структура пратила је поред регионалних и корпоративних и друге интересе, пре свега конфесионалне.⁸⁰⁶ У његов састав улазили су градоначелници Даблина и Корка и лорд-канцелар (највиша судска власт) по положају, затим четрнаест представника локалних, односно регионалних власти, седамнаест чланова које је именовао лорд-поручник (представник круне у Ирској), шест бискупа, од тога четири Римокатоличке цркве и два Цркве Ирске, изабраних од стране црквених власти, као и осам чланова које је именовао Ирски тајни савет (саветодавно тело круне). Међутим, овај Сенат се састао само два пута и негативно је утицао на сепаратистичке тежње партије Шин Фејн у доњем дому, али то није значило и крај дводомности у Ирској. Уместо тога, Сенат се појавио у новом англо-ирском уговору из децембра 1921. године, којим је покушано да се приведе крају ирски рат за независност.⁸⁰⁷

На основу овог уговора, формирана је наредне године Слободна држава Ирска као део Комонвелта. Чини се да је овога пута дводомна структура парламента била једна од тачака консензуса Лондона и Даблина. Док су се заговорници бикамерализма са ирске стране ослањали на вишевековну традицију, британска страна се за исти концепт залагала из

⁸⁰² Robert F. Foster, *The Oxford History of Ireland*, Oxford University Press, Oxford 1989, стр. 135.

⁸⁰³ Види више: Danny Mansergh, *Grattan's Failure: Parliamentary Opposition and the People in Ireland 1779–1800*, Irish Academic Press, Dublin 2005.

⁸⁰⁴ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, Precarious Bicameralism? Senates in Ireland from the late Middle Ages to the Present, In N. Bijleveld, C. Grittner, D. E. Smith, & W. Verstegen (Eds.), *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-present (Routledge Studies in Modern History)*, Routledge, London and New York 2019, стр. 241.

⁸⁰⁵ Иначе, Сенат Северне Ирске фигурирао је у политичком систему Уједињеног Краљевства све до 1972. године када је због озбиљне политичке кризе прво суспендован, да би наредне године био заједно са Домом комуна укинута.

⁸⁰⁶ John Coakley, *наведено дело*, стр. 110.

⁸⁰⁷ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, *наведено дело*, стр. 241.

потпуно другачијег разлога. Наиме, Лондону је било важно да у први мах заштити протестантску мањину на ирском острву, која је била одана круни. Са друге стране, на тај начин је чувана веза нове Ирске државе са британском владом. Трећи разлог огледао се у томе да је Лондон кроз потенцијалне сукобе римокатолика и протестаната могао да изврши поделу острва, што је касније и формализовано. Међутим, несугласице су се јавиле у вези са бројем сенатора и самим саставом Сената. Ирска страна морала је да попусти британској, те је у Сенату значајно место припало протестантској унионистичкој мањини. Иако се Даблин првобитно залагао за то да Сенат има 40 чланова, на крају је усвојено решење по коме је овај дом имао 60 чланова са предвиђеним старосним цензусом од 35 година.

Што се тиче дужине мандата, усвојено је решење по коме је мандат сенатора трајао дванаест година уз парцијалну обнову чланства четвртине сенатора на сваке три године.⁸⁰⁸ С обзиром на састав и функције, није тешко закључити да је *raison d'être* Сената био обезбеђивање репрезентовања протестантске мањине у условима постојања убедљиве римокатоличке већине. У првом сазиву, половину чланова изабрао је доњи дом, док је другу половину именовано председник Извршног већа (ирске Владе), и то пре свега из редова земљопоседничке аристократије, али и научног и уметничког живота. Ови слојеви били су махом протестантски, те тиме везани за Лондон. На овај начин покушало се са успостављањем извесне равнотеже између две ривалске конфесионалне групе.⁸⁰⁹ Поред представничке функције, развијена је и врло динамична законодавна активност у горњем дому. Често је долазило до сукоба домова, а уочен је и веома висок ниво квалитета расправе.⁸¹⁰

С друге пак стране, оваква активна улога другог дома имала је негативне последице на тежње ирских сецесиониста ка стицању потпуне независности. Ово је нарочито дошло до изражаја након доласка на власт изразито националистичке Републиканске партије *Fianna Fáil* 1932. године. Сукоб између домова кулминирао је у наредне четири године, пре свега јер је доњи дом под националистичком већином водио Ирску ка пуној самосталности, док је унионистичка мањина у Сенату покушала да опструира овај процес. Новим законом из 1934. године Сенат је добио искључиво право суспензивног вета, док је у случају сукоба домова коначну одлуку доносио Парламент, а верификација на референдуму више није била неопходна. Стога је нова власт искористила прилику и већ 1936. године укинула Сенат, чиме је отклоњена и последња институционална препрека за проглашење Републике.⁸¹¹

Наредне године преименована је у Ирску, а исте године је добила и нови Устав. Коначно, на основу новог Закона о Ирској из 1948. године, следеће године проглашена је републиком и тиме окончала чланство у Британском комонвелту. Иако је други дом у међуратном периоду сматран пробританским елементом у ирском политичком систему, што је и довело до његовог укидања годину дана раније, након раскидања свих веза са Комонвелтом, Сенат је ипак воспостављен. Поред тога што је нови Устав усвојен под истом влашћу која је раније укинула горњи дом, он је своје место нашао и у осамостаљеној ирској држави. Разлози за обнову Сената никада нису до краја остали расветљени, али је интенција власти била да „нови (горњи) дом никада не сме бити у позицији да представља изазов Влади”,⁸¹² како је истицао тадашњи премијер Ејмон де Валера. Јасна је намера уставописаца да се Сенату одузме могућност да представља кочничара, пре свега, политике извршне

⁸⁰⁸ David M. Willumsen, Klaus H. Goetz, ‘Staggered political institutions: Design and effects’, *Journal of European Public Policy*, Vol 7, 22/2015, стр. 1040–1051.

⁸⁰⁹ Michael Gallagher, ‘The Oireachtas: President and parliament’, in: John Coakley, Michael Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland [6th edition]*, Routledge, London 2018, стр. 160–190.

⁸¹⁰ Donal O’Sullivan, *The Irish Free State and its senate: A Study in Contemporary Politics*, Faber and Faber, London 1940, стр. 116–117.

⁸¹¹ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, *наведено дело*, стр. 242.

⁸¹² Dáil Debates, Vol.69: Col. 1611, 2 Dec. 1937, доступно на: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1937-12-07/>, accessed 05.07.2021.

власти. Комисија за писање Устава оптирала је за обнављање другог дома који би имао готово истоветна овлашћења као и ранији, али са скраћењем периода одложеног вета. Међутим, посебно је интересантно питање састава Сената. Наиме, у то време у Европи је све више био актуелан социјално-економски концепт бикамерализма, и то из два разлога. Прво, социјално-економска структура парламента постала је преовлађујућа у тоталитарним наци-фашистичким државама (тзв. Социјална већа). Са друге стране, она је постала популарна под утицајем Римокатоличке цркве, која је 1931. године донела енциклику *Quadragesimo Anno*, којом је подржала укључивање професионалних интереса у друштвене процесе одлучивања, што је практично значило подршку организовању највиших законодавних тела на струковним принципима. У том контексту, овакав вид бикамерализма постао је допадљив ирским сецесионистима.⁸¹³

1.2. Организација и положај Сената по Уставу из 1937.

Напоследку је прихваћено решење по коме Парламент Републике Ирске има два дома. Сенат је поново успостављен са истим бројем чланова као и ранији – шездесет. У његов састав улазе три групе сенатора. Прву чини шест чланова изабраних од стране представника две најпрестижније научне институције у земљи – Универзитета у Даблину (са припадајућим Тринити колеџом) и Националног универзитета Ирске (са још четири колеџа). Другу групу од четрдесет и три члана, изабраних од стране електорских колегијума састављених од приближно хиљаду људи, чинили су сенатори изабрани од стране градских и среских већа. Ова група подељена је у пет стручних панела: Административни, који је обухватао јавну управу и социјалне службе са седам места, Пољопривредни (са представницима риболовног сектора) са једанаест места, Културно-образовни са пет, Индустијски и комерцијални са девет и Раднички панел са једанаест места у Сенату. Трећу групацију од једанаест сенатора именовано је председник Владе. Тиме је извршна власт добила важну полугу утицаја спрема другог дома. Може се рећи да је главни разлог лежао у негативном искуству који је Ирска имала са другим домом у периоду док је као доминион била део Комонвелта.

У првим деценијама председници Владе именовали су истакнуте личности из политичког и друштвеног живота Ирске, културне раднике, али и истакнуте појединце из других сфера друштва. Овде су место налазили и изузетни јавни делатници, академици, али и бивши јавни функционери, уметници, као и политички ветерани владајућих партија. Такође, у почетку су за сенаторе често именовани истакнути појединци протестантске провинијенције, нарочито у контексту тежњи Даблина да реинтегрише Северну Ирску, те да се етаблира као верски толерантна држава. Како је временом фокус политичких приоритета пребачен на друге теме, све чешће се пазило да полну равноправност, али и на представнике који су долазили из Северне Ирске.⁸¹⁴ У свакодневном функционисању, упркос намери да се Сенат структурира искључиво на професионалној бази, услед превеликог утицаја извршне власти, дошло је до страначког прегруписања и у овом дому. Тако је Сенат постао у неку руку пресликана верзија доњег дома, са том разликом што су у његов састав улазили представници са одређеним квалификацијама.⁸¹⁵

⁸¹³ Због тога што је имао упориште у римокатоличком социјалном учењу, а Римокатоличка црква сматрана за главни темељ ирског идентитета. Са друге стране, што је имала упориште у Немачкој, као земљи која је умногоме помогла ирску борбу за независност током Првог светског рата, па је самим тим имала и антиенглески призив.

⁸¹⁴ John Coakley, *наведено дело*, стр. 124.

⁸¹⁵ Martin Shane, 'Why electoral systems don't always matter: The impact of "megaseats" on legislative behaviour in Ireland', *Party Politics*, Vol. 20, No. 3/2014, стр. 467–479.

Интенција тадашњег премијера Ејмона де Валере, оличена у првом Уставу независне Републике Ирске да Сенат буде слабији дом Парламента, могла се уочити и по томе што овај дом није имао утицај на избор Владе нити је предвиђено да учествује у контроли извршне власти. Сенат је, ипак, задржао одређени степен овлашћења при вршењу законодавне функције, пре свега у виду суспензивног вета. Занимљиво је то да је у само два случаја (1937. и 2013) Сенат успео да, користећи своје право вета, издејствује одбијање законског предлога. Како други дом не располаже изборним и контролним овлашћењима спрам Владе, тако ни интерес представника ове извршне гране власти према Сенату није превелики. Разлог за то је тај што Влада одговара искључиво општепредставничком дому, те је свакој владајућој гарнитурџи важно да у овом дому има већинску подршку. Са друге стране, Устав дозвољава председнику Владе да именује највише два сенатора у свој кабинет. Мада је и ова пракса ретка, а понекад је и жустро критикована, као на пример 1954. и 1981. године.⁸¹⁶

Временом, као резултат уставних ограничења надлежности, други дом виђен је као „дом парламентарних пензионера”, у том смислу да је постао својеврсно уочиште оним политичарима који су хтели да наставе своју парламентарну каријеру, али са нешто мање политичког ангажовања него што то захтева чланство у Представничком дому. Наиме, посланици доњег дома много су више везани за своју изборну јединицу с обзиром на већински изборни систем, који подразумева много већи степен интеракције и непосредности представника са својим бирачима. У Сенату је ситуација нешто другачија, што произилази из његовог састава. Питањима реформе Сената бавили су се врло често посланици доњег, Представничког дома. У том смислу неретко се изјашњавао и Одбор за уставна питања доњег дома. Током шездесетих година (тачније током 1966. и 1967. године), Одбор је остао на становишту да треба задржати Сенат као други дом,⁸¹⁷ али искључиво на струковним, односно професионалним критеријумима репрезентације.

Три деценије касније исти Одбор стао је на нешто другачије позиције, уз много више критике уставног положаја другог дома. Наиме, констатовано је да Сенат није у потпуности задовољио критеријуме релевантности, ефикасности и репрезентативности. Иако је остао на становишту да је потребно задржати Сенат, новоформирани Општестраначки одбор Представничког дома предложио је реформу другог дома у погледу именовања сенатора, али и у погледу промена изборних јединица за избор сенатора. Међутим, ове препоруке нису никада усвојене и у пракси спроведене. Са друге стране, различити предлози реформе ове институције ређали су се и у наредним годинама, али без реалног политичког успеха. Чак је и Комитет за процедуре Сената у свом извештају 2004. године уочио главне недостатке вишедеценијске бикамералне традиције. Прво, други дом нема у довољној мери препознатљиву улогу у ирском политичком систему. Друго, његов застарели систем именовања умногоме је умањио легитимитет његових чланова. Такође, постављено је и питање оправданости привилеговања високообразованог слоја становништва, које има загарантованих 10% сенаторских места (6 од 60). Ипак, ниједна Влада није смогла снаге да започне процес ревизије Устава ради реформе овог тела.⁸¹⁸

1.2.1. Сенат Републике Ирске

⁸¹⁶ Maurice Manning, ‘The Senate’, in: MacCarthaigh, M. and Maurice Manning, (eds.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin 2010, стр. 162.

⁸¹⁷ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, *наведено дело*, стр. 244-245.

⁸¹⁸ *Исто*, стр. 245.

Сенат Републике Ирске је други дом ирског парламента. Устав Републике Ирске дефинише да легислативну власт врше председник Републике⁸¹⁹ и национални Парламент (*Oireachtas*), који се састоји из Представничког дома (*Dáil Éireann*) и Сената (*Seanad Éireann*).⁸²⁰ За разлику од Представничког дома, чији се чланови бирају директно од стране грађана, Сенат се састоји од шездесет чланова, од којих је четрдесет девет изабрано на посебан начин и једанаест именовано. Четрдесет и три сенатора бирају се од стране пет панела који репрезентују интересе различитих професионалних сектора: културе и просвете, пољопривреде, рада, индустрије и трговине, јавне администрације. Шест чланова бирају се од стране универзитетске бирачке базе, тачније од стране две највеће универзитетске установе: Националног Универзитета Ирске и Универзитета у Даблину. Ове две институције бирају по три сенатора. Коначно, поред изабраних, у састав Сената улази и једанаест чланова именованих од стране председника Владе (*Taoiseach*), који ће бити изабран у наредном сазиву Представничког дома.⁸²¹

У том контексту, нешто мање од једне петине чланова Сената чине сенатори именовани од стране егzekутиве. Овакво решење не може бити схваћено ван конкретног историјског контекста. Наиме, Република Ирска је држава која озбиљно држи до своје уставноправне традиције, те је на снази и даље Устав из 1937. године. Друго, ова земља се развијала под непосредним и пресудним утицајем Лондона, тј. енглеске политичке традиције. То је разлог што Ирска, иако је по облику владавине република, и даље практикује одређене институте и решења из монархистичког доба. Такође, ваља посматрати и конкретан политички контекст у коме је усвојен важећи Устав. Постоје мишљења да је институт именованих сенатора као један инструмент моћи у рукама извршне власти спрам легислативе тадашњи ирски премијер и „отац” Устава Ејмон де Валера дефинисао у највишем правном акту, како би делотворније могао да контролише и сузбија парламентарну опозицију, плашећи се јаког другог дома. У том контексту, поред нешто умањених овлашћења и релативно предвидивог бирачког тела, Де Валера је практично издејствовао да готово петина чланова овог дома буде именована, како би спречио да Сенат постане упориште опозиције. У тадашњим околностима, толики број именованих сенатора значио је готово сигурно обезбеђивање већине у оба дома.⁸²²

Лице које жели постати члан Сената мора испуњавати, пре свега, услове који су неопходни за чланство у доњем дому. Када говори о изабраним сенаторима, Устав Ирске прави разлику између сенатора изабраних од стране универзитета и струковних панела. Највиши правни акт ове земље предвиђа да се највећи број сенатора (43) бира од стране тзв. струковних или професионалних панела. Он их конципира групишући их по сродним областима, те их таксативно наводи. У питању је пет таквих панела, које чине лица са великим знањем и практичним искуством у областима националног језика и културе, књижевности, уметности и образовања, затим пољопривреде, рибарства и сродних делатности, рада, индустрије и трговине, укључујући и представнике банкарства, финансија,

⁸¹⁹ Ово решење је врло интересантно и доста неубичајено у европским државама републиканског облика владавине. Наиме, у републикама шеф државе, без обзира да ли се радило о парламентарним или председничким системима, чини део извршне гране власти, са мањим или већим овлашћењима. Чак ни у монархијама на европском тлу ситуација није битно другачија. Уврштавање шефа државе у легислативне органе државне власти било је пракса некадашњих уставних, односно дуалних монархија, нарочито крајем XIX века, али је одавно напуштена пракса. У ирском случају оно се може правдати тиме што је ова земља била под вишевековним британским утицајем, те се овакво решење може објаснити само као траг британског политичког наслеђа.

⁸²⁰ Art. 15, paragraph 1.2, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁸²¹ Art. 18, paragraph 1, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁸²² Meg Russell, *A Vocationally Based Upper House? Lessons from Ireland*, Report for the Constitutional Unit, London 1999, стр. 4.

рачуноводства, али и инжењере и архитекте, те јавне администрације и социјалног сектора.⁸²³ Сваки од пет панела не смеју имати мање од пет, али не могу имати ни више од једанаест представника у Сенату. Избори за чланове овог дома одржаће се најкасније у року од деведесет дана од дана распуштања Представничког дома, а прво заседање новог сазива Сената одржава се оног датума који одреди председник Републике на предлог председника Владе. О изборима за Сенат доноси се посебан закон. Овим законом се могу предвидети директни избори за чланове било које од споменутих струковних, односно функционалних група.⁸²⁴ Иако у теорији, страначка припадност није одлучујући фактор за чланство у Сенату, чак напротив, Устав фаворизује професионални профил сенатора, бирачко тело за избор чланова овог дома састоји се, барем за сад, превасходно од партијских функционера. Наиме, у бирачку базу тренутно улазе тек избрани посланици Представничког дома, одлазећи сенатори, као и одборници градских и среских скупштина, који су већином чланови различитих политичких партија. Стога ће и „састав Сената имати тенденцију да одражава страначку конфигурацију у Представничком дому. У пракси, сенатори ће се поделити у групе које подржавају политику Владе и оне који јој опонирају, посебно када се ради о гласању о предлозима Владе”.⁸²⁵ Поред тога, старосни цензус за стицање бирачког права смањен је са двадесет једне на осамнаест година амандманима на Устав 1972. године.⁸²⁶

Устав Републике Ирске гарантује парламентарне имунитете. У првом реду, имунитет неодговорности, али и имунитет неповредивости, осим у случају издаје државе, извршења кривичног дела или дела против мира.⁸²⁷ Са друге стране, ирски Устав пропушта да експлицитно утврди инкомпатибилност функције члана Сената са другим јавним функцијама. На првој седници новог сазива, Сенат бира председника (*Cathaoirleach*). Његова овлашћења и дужности прописана су конкретном регулативом, односно парламентарним пословником. Поред председника Сената, бира се и заменик председника (*Leas-Chathaoirleach*). Многа овлашћења председника Сената паралелна су са овлашћењима председника Представничког дома (*Ceann Comhairle*). На пример, председник Сената је задужен да води седнице, одржава ред, стара се о чувању дигнитета посланика и самог Сената, те стога поседује низ дисциплинских овлашћења која му стоје на располагању за одржавање реда и достојанства овог дома. Председник даје реч, води расправу и објављује резултате гласања, затим може да поднесе предлог за окончање дебате, када је, према његовом мишљењу, одређено питање адекватно размотрено. У случају да приликом гласања о неком питању у било ком од два дома резултат буде нерешен, одлучујући глас припада управо председнику тог дома.⁸²⁸ Он је истовремено и председник Одбора за процедуре и привилегије Сената. Такође, он представља Сенат на међународним парламентарним састанцима, конференцијама председника Европског савета, Савета Европе и Европског парламента, те заједно са председником доњег дома угошћује стране парламентарне делегације. Председник Сената је и члан Државног савета који помаже и саветује председника Републике у вези са вршењем одређених овлашћења, као и трочлане комисије, која врши председничка овлашћења и функције уколико шеф државе буде одсутан или привремено онеспособљен. Секретар Сената саветује председника у процедуралним

⁸²³ Art. 18, paragraph 7.1, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁸²⁴ Art. 18, 8-10, art. 19, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁸²⁵ Deirdre Lane, Seanad Éireann (The Senate of Ireland), in: Tripathi, Ramesh, C, *Second Chambers, Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002, стр. 127.

⁸²⁶ Види више: art. 16, paragraph 1 & 2, art. 18, paragraph 2, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

⁸²⁷ Art. 15, paragraph 12 & 13, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

⁸²⁸ Art. 15, paragraph 11.2, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

питањима. Секретар је такође председник изборне комисије за изборе четрдесет три члана сенатора који се бирају преко струковних панела, те након општих избора званично објављује имена свих оних које је именовано председник Владе на првој седници новог сазива. Секретар је такође члан Изборне комисије за одређивање граница изборних јединица и Комисије за јавне службе.⁸²⁹

1.3. Надлежности Сената

Сенат Републике Ирске има право законодавне иницијативе, осим када је реч о предлогу Закона о буџету и уопште финансијском законодавству. Сваки законски предлог који је иницирао и изгласао Представнички дом шаље се Сенату, који може предложити измене и допуне. Ово једино није случај када је реч о Закону о буџету и другим финансијским законима. Општепредставнички дом има обавезу да размотри сваки од предлога измена и допуна који буду упућени од стране Сената. Сваки предлог закона, осим поменутих финансијских, може бити инициран и изгласан прво у Сенату, уз обавезу да о њему затим расправља Представнички дом. Уколико доњи дом буде имао предлоге измена и допуна закона изгласаног у Сенату, сматраће се да је исти инициран од стране Представничког дома. Закон ће се сматрати усвојеним када буде усвојен од стране оба дома.⁸³⁰ Са друге стране, ирски Сенат нема право да иницира уставну ревизију, већ може само да се изјасни о предлогу измена Устава који усвоји општепредставнички дом. Други дом, како смо већ навели, има улогу у ревизији законских предлога које примарно претреса Представнички дом. Међутим, последњих година Влада све чешће користи своју већину у овом дому, како би преко њега иницирала бројне законске предлоге. Сврха оваквих тенденција била је да се омогући Сенату укључивање у процес законодавне иницијативе која је, као и у већини других земаља, постала један од главних инструмената померања политичке моћи у корист егзекутиве. У овом случају, други дом (посланици владајуће већине) преузима иницијативу на пољу предлагања закона на себе и тиме растерећује рад Владе. Имајући у виду састав Сената и професионалне профиле његових представника, не може се не претпоставити да неминовно мора доћи до повећања квалитета законских предлога, с обзиром на то што, с друге стране, чланови Владе не морају задовољити поменуте критеријуме. Законодавна функција Сената ограничена је, слично као и у другим европским унитарним бикамералним системима, тиме што овај дом не може иницирати буџетске и финансијске законе. Како смо већ навели, у ирском случају други дом нема правног механизма за покретање поступка за промену Устава.⁸³¹

Како је већ напоменуто, финансијско законодавство представља област ексклузивне надлежности доњег дома, што је устаљена пракса у модерним бикамералним парламентима. Конкретно, Устав Ирске предвиђа да се буџет и други финансијски закони иницирају искључиво у Представничком дому, но други дом овде није потпуно заобиђен. Наиме, предлози из поменутог делокруга шаљу се Сенату на препоруку. Имајући у виду важност, а пре свега хитност закона из финансијског домена, ирском Сенату је остављен свега двадесет један дан за давање препоруке. Представнички дом има право да прихвати или да одбије било коју препоруку, али и све препоруке које му Сенат пошаље. Уколико пак Сенат не да препоруку у предвиђеном року или његове препоруке општепредставнички дом одбије, сматраће се да је буџет, односно финансијски закон усвојен од стране оба дома након истека

⁸²⁹ Deirdre Lane, *наведено дело*, стр. 129-130.

⁸³⁰ Art. 20, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

⁸³¹ Deirdre Lane, *наведено дело*, стр. 128.

рока од двадесет једног дана.⁸³² Интересантна је чињеница да ирски Устав представља један од ретких устава у Европи који детаљно дефинише шта све спада у финансијско законодавство. Чланом 22, ставом 1 уставотворац прецизира да у финансијско законодавство спада материја која се односи на опорезивање (увођење, измена, укидање, регулисање пореза), увођење, односно укидање различитих врста накнада које се наплаћују у јавне сврхе, затим контрола и ревизија рачуна државних институција, узимање и отплата кредита, те давање гаранција за државне хартије од вредности, осим опорезивања на нивоу локалних власти. За целокупно законодавство ван финансијског домена, предвиђен је нешто другачији поступак.⁸³³ Што се тиче изборне и контролне функције, Сенат нема нарочитих овлашћења по овим питањима, јер су иста у надлежности општепредставничког дома. Пре свега, избор Владе је у искључивој надлежности Представничког дома, али и избор представника појединих државних институција. Стога, други дом има овлашћења само када је реч о опозиву члана Канцеларије председника, затим судија Врховног и Вишег суда, али и омбудсмана.⁸³⁴

У контексту чланства Републике Ирске у Европској унији, Сенат и Представнички дом формирали су Заједнички комитет за европски надзор који обавља послове провере начела супсидијарности на нивоу законодавства ЕУ. У складу са European Union (Scrutiny) Act из 2002. године, министарства су дужна да доставе нацрт закона на нивоу ЕУ националном парламенту, заједно са другим важним информацијама, и то у року од четири недеље од пријема предложеног нацрта.⁸³⁵ Након што прегледа ове документе, Заједнички комитет има три могућности у погледу надзора супсидијарности: може сам да испита нацрт закона, може да затражи мишљење од надлежног секторског одбора (на основу којег ће Заједнички комитет накнадно припремити извештај о прегледу) или може да затражи од одговарајућег секторског одбора да предузме надзор и да припреми извештај. Ако Заједнички комитет одабере да сам испита нацрт, он може прикупити информације, проверавати евиденције, тражити извештаје итд. Међутим, чешће је случај да се одлучи да одржи јавна саслушања са Владом и релевантним заинтересованим странама. Ако се сматра да је принцип супсидијарности прекршен, Заједнички комитет шаље образложено мишљење у оба дома националног парламента. Сваки дом након тога разматра мишљење и, у случају да се барем један од њих сложи са мишљењем Заједничког комитета, образложено мишљење се доставља председнику Европске комисије, председнику Европског савета и председнику Европског парламента.⁸³⁶

1.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Сенат располаже суспензивним ветом. Тачније, овај дом има могућност да одбије предлог закона који је изгласао Представнички дом, али након истека рока од деведесет дана, доњи дом га може поново изгласати резолуцијом, те се закон сматра усвојеним од стране оба дома. Ово је значајно краће од Сената Слободне државе Ирске, чији је суспензивни вето имао доста дужи временски оквир – осамнаест месеци.⁸³⁷ Иначе,

⁸³² Art. 21, paragraph 2, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

⁸³³ Који ће детаљније бити описан у контексту сукоба домова, односно права Сената на коришћење суспензивног вета.

⁸³⁴ Ова овлашћења, Сенат упражњава заједно са Представничким домом.

⁸³⁵ European Scrutiny Act of 2002, доступно на: <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2002/en.act.2002.0025.pdf> (EN), приступљено 08.10.2021.

⁸³⁶ Pierre Schmitt, *наведено дело*, стр. 158.

⁸³⁷ Gerard Hogan, *The Origins of the Irish Constitution 1928-1941*, RIA, 2012, стр. 192.

Представнички дом има рок од сто осамдесет дана да резолуцијом поново усвоји предлог закона који је Сенат одбио или вратио са амандманима или у случају да се у предвиђеном року од деведесет дана није изјаснио. Овај рок почиње да тече истеком рока за суспензивни вето.⁸³⁸ Када се, с друге стране, ради о ванредним околностима, то јест, када је неопходно да Представнички дом донесе хитне неодложне мере, време за разматрање истих од стране Сената може бити скраћено, ако се са тим сложи председник Републике. Када се ради о уставним механизмима заштите положаја другог дома, вреди споменути и могућност Сената да у случају да Представнички дом одбије његове предлоге или амандмане, те дође до прегласавања Сената, он може, уз подршку најмање једне трећине посланика Представничког дома, да предложи председнику Републике да размотри спорни предлог закона, те да га стави на референдумско одлучивање. Уколико председник сматра да је материја предложеног закона од такве важности да о њему непосредно треба да одлуче грађани, он ће након консултација са Државним саветом расписати референдум. Са друге стране, остављена му је и могућност распуштања доњег дома, те расписивања превремених парламентарних избора, што донекле ојачава позицију Сената у случају сукоба домова. Међутим, не треба ни прецењивати елемент непосредне демократије у овом сукобу. Разлог за то је искуствене природе. Наиме, иако ова могућност постоји, до сада није искоришћена ниједном, пре свега из разлога што је ретко и долазило до сукоба домова у ирском парламентарном животу.⁸³⁹ Ваља имати у виду да се Република Ирска може сврстати у земље које практикују парламентарни систем, што и не чуди, имајући у виду ирску парламентарну традицију, али и пресудни утицај Лондона на политичке традиције ове државе. Председник Републике је, иако изабран непосредно од стране бирачког тела, инокосни орган са суштински церемонијалним овлашћењима. Њега чак и сам Устав не дефинише као орган егзекутиве, те стога он нема значајнију улогу, како у односима законодавне и извршне власти, тако ни у односима између домова ирског Парламента.⁸⁴⁰

Поред своје нормативне функције, Сенат такође расправља и о другим важним питањима. Како је Влада уставно одговорна само пред Представничким домом, у Сенату се може расправљати о различитим питањима са већом слободом, јер судбина Владе тиме неће бити угрожена. Председник Владе, али и поједини министри биће присутни с времена на време када се у другом дому расправља о одређеним аспектима владине политике. Иначе, Сенат заједно са Представничким домом одлучује о појединим питањима. На пример, оба дома заједно одлучују о опозиву чланова канцеларије председника Републике, затим судија Врховног суда и Високог суда, контролора и генералног ревизора и омбудсмана, а такође одлучују о проглашењу и престанку ванредног стања, Међутим, Сенат има претходна или ексклузивна овлашћења у две области. Може, како смо навели, предложити председнику да одбије да потпише закон, као и да изврши апел на народ путем референдума (што је условљено подршком већине чланова Сената и најмање једне трећине посланика доњег дома), те може утицати на скраћивање рока у којем председник Републике може потписати закон (тзв. раније потписивање).⁸⁴¹ Што се тиче могућности распуштања другог дома, ваља запазити да Устав нигде не прецизира да Сенат може бити распуштен. Међутим, у делу који се односи на расписивање избора за други дом, највиши правни акт Републике Ирске предвиђа да се избори за Сенат имају одржати најкасније у року од деведесет дана од дана

⁸³⁸ Art. 23, paragraph 1.1, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

⁸³⁹ David Kenny, "The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: Rejecting bicameralism in a small and relatively homogenous country", In: Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone (eds.), *Constitutional Reform of National Legislation, Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2019, стр. 168-169.

⁸⁴⁰ Иако је по Дивержеовој класификацији, Република Ирска сврстана у земље са полупредседничким системом, Симовић је мишљења да на основу Устава, али и политичке праксе, ова држава практикује парламентарни систем. Дарко Симовић, *наведено дело*, стр. 193.

⁸⁴¹ Deirdre Lane, *наведено дело*, стр. 128.

распуштања Представничког дома.⁸⁴² То значи да други дом прати судбину првог, те да распуштање Представничког дома аутоматски значи и распуштање Сената.

1.5. Избори за Сенат

Усвајањем новог Закона о Сенату 2020. године, на заобилазни начин је извршена реформа уставног система. Њиме је редефинисан састав другог дома, односно конкретан број чланова панела. Претходно решење о једанаест именованих сенатора није мењано. Бирачко право је проширено како на ирске држављане у Северној Ирској, тако и на целокупну ирску дијаспору која поседује држављанство Републике Ирске. Након реформе, извршена је прерасподела чланства у Сенату, тако што су струковне групе добиле другачији број чланова од оног који им је био загарантован Уставом. Конкретно, сада 28 сенатора бира пет струковних панела, шест бирају универзитети, а 13 директно бира Изборни колегијум, који чине сви посланици Представничког дома, одлазећи сенатори и одборници градских и среских већа. Истовремено, предвиђено је образовање две врсте панела. Поред већ постојећих струковних панела који учествују у раду Сената, одређени број кандидата од новог сазива бираће се и у парламентарне одборе, као заједничке одборе оба дома. Предвиђено је да Културно-образовни панел и Административни панел бирају по пет, а Пољопривредни панел, Раднички и Индустријски панел и Комерцијални панел бирају по шест чланова у Сенату. Истовремено, од наредних избора, свих пет наведених панела бираће по три члана у заједничке парламентарне одборе. Универзитетски панел, као шести изборни панел, такође је трансформисан. Од сада ће он бирати шест сенатора, али је значајно повећано његово бирачко тело. Наиме, поред Универзитета у Даблину и Даблинског градског универзитета, овде сада спадају и Универзитет у Лимерику, Даблински технолошки институт, Краљевски колеџ за хирургију, Национални колеџ за уметност и дизајн, Институт за јавну управу, као и колеџи на које се примењује регулатива о технолошким институтима донета од 1992. до 2006. године.

Изборе за чланове ирског Сената спроводи председник сенатске Комисије за изборе. Он је одговоран за целокупан изборни процес. Председник Комисије се стара о организацији и контроли изборног процеса, задужен је за бројање гласова, утврђивање и проглашавање резултата. Што се бирачког права тиче, јасно је прецизирано да лице које испуњава услове за стицање бирачког права за сенатске изборе треба бити уписано у искључиво један бирачки списак. Поред држављанства и пунолетства, лице ће приликом уписа само изабрати професионалну бирачку групу. Изузетак постоји једино код посланика Представничког дома, одлазећих сенатора и чланова локалних градских и среских већа. Поред држављана Ирске, који су истовремено и њени резиденти, бирачку базу ће од сада чинити и ирски држављани на територији Северне Ирске, као и целокупна ирска дијаспора која поседује ирско држављанство. Такође, за припадност конкретної струковної групи неопходне су и професионалне квалификације у виду диплома акредитованих високошколских установа.

1.6. Реформе Сената

⁸⁴² Art. 18, paragraph 8, Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 14.12.2020.

1.6.1. Референдум

Велика финансијска криза из 2008. године погодила је озбиљно и ирску економију, што је резултовало ширим социјалним, али и политичким проблемима. Један од главних изазова у наредним годинама био је оличен у захтеваној реформи политичког система. Наиме, глобална финансијска рецесија погодила је и ирску националну привреду, што је за последицу имало и политичку кризу, која се манифестовала и све већим неповерењем према најважнијим политичким институцијама. Чини се да је најнезаштићенија од свих била она која је уједно имала и најмање уставних овлашћења, а самим тим и најмање политичког утицаја. Потребне за рационализацијом државног апарата довеле су и до предлога да се укине Сенат. Готово све највеће политичке партије у земљи (Лабуристи, конзервативци, Шин Фејн, социјалисти), осим Фијана Фол, која је само официјелно била против, али без вођења активне кампање, биле су за укидање другог дома. Та кампања послужила је да се на неки начин каналише незадовољство грађана политичким елитама, а Сенат је представљао одлично изабрану мету такве кампање, нарочито ако се узме у обзир његова традиционална елитистичка позиција, али и чињеница да је у систему дисперзије политичке моћи он представљао најслабију карику. Тако је одлучено да се референдум о укидању Сената одржи 2013. године. Сва предрепарандумска истраживања јавног мњења предвиђала су сигурну победу монокамералиста.⁸⁴³

Коначно, референдум је одржан 4. октобра 2013. године. Излазност је била мала, свега 39.17%. Иако би, наизглед, овако слаба излазност могла да сугерише незаинтересованост ирског бирачког тела за једно од најважнијих институционалних питања, овај феномен ваља сагледати у једном ширем контексту. Наиме, већ више од једне деценије, то јест од почетка Светске економске кризе, која је, како смо навели, уздрмала не само националну привреду него и поверење грађана у ирски политички систем, излазност на председничким, парламентарним и локалним изборима веома је ниска. Зато и не чуди што шире бирачко тело није видело интереса у изласку на референдум 2013. године. Иако су елите већ припремиле јавно мњење на то да је прелазак на једнодомни парламент готово изванредно, референдум је изнедрио потпуно изненађујући преокрет. Више од половине изашлих бирача, тачније 51.73% гласало је против укидања Сената, док је за било свега 48.27%.⁸⁴⁴ Овакав исход створио је додатну главобољу владајућој коалицији, али и добром делу опозиције који се залагао за прелазак на монокамерални модел. Стога су политичке елите својим пренагљивањем, у ствари, ојачале позицију другог дома, те створиле услове да се у друштву поведе озбиљнија расправа о редефинисању улоге Сената у ирском политичком систему. Ово редефинисање значило је у суштини велики повратак бикамералистичког концепта на ирску уставноправну сцену.

1.6.2. Постреферендумски предлози

Након неуспелог укидања Сената на референдуму, ипак се наставило са промовисањем агенде о неопходности реформе овог тела. Као одговор на резултате референдума, Влада која је заговарала укидање другог дома оформила је Радну групу за реформу Сената. Ова Радна група је, поред актера политичког живота, укључила и бројне

⁸⁴³ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, "Bicameralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum", *Irish Political Studies*, Vol. 30, 1/2015, стр. 121–131.

⁸⁴⁴ David Kenny, *наведено дело*, стр. 164.

истакнуте чланове академске заједнице. Реформа је конципирана тако да буде спроведена у границама постојећег уставног оквира. Радна група у свом извештају почетком 2015. године предочила је неколико препорука о томе у ком правцу ваља усмерити захтевану реформу. Уочено је да тренутни дводомни систем у Републици Ирској пати од три врсте проблема. Као прво, изборни систем оцењен је као исувише елитистички, те самим тим дискриминаторски према већини грађана. Као друго, суштина концепта професионалне репрезентације није у довољној мери остварена у пракси. И као треће, непостојање јасних смерница за дефинисање позиције Сената у самом друштву. С тим у вези, Група је предложила неколико решења за превазилажење споменутих изазова. Предложено је да се тридесет шест од шездесет сенатора бира непосредно од стране чланова пет професионалних панела и универзитетске изборне јединице, затим да се тринаест сенатора бира од стране свих градских и среских већа, чланова Представничког дома и одлазећих сенатора. Даље, да поједини бирачи који имају право гласа у универзитетској изборној јединици морају одлучити да ли ће гласати у истој или ће гласати у оквиру једног о пет професионалних панела који обухватају целокупно бирачко тело. Такође, дат је предлог да се у процес избора чланова другог дома укључе и ирски држављани са подручја Северне Ирске, као и ирска дијаспора, али није прецизирано да ли би и колико представника они имали у Сенату. Најважнији закључак се ипак тицао редефинисања статуса овог дома, пре свега у односу на Представнички дом ирског Парламента. Као полазна основа прихваћено је становиште о уставној улози Сената као мање важног чиниоца у законодавном поступку, што би требало да га доведе у институционално инфериоран положај у односу на доњи дом.⁸⁴⁵

Упркос предлозима Радне групе, њен извештај је игнорисан у наредних неколико година. Иако је у протеклом периоду било много предлога и извештаја о редефинисању положаја и улоге Сената,⁸⁴⁶ није било довољно политичке воље, а ни храбрости да било која Влада учини какав корак ка спровођењу реформи.⁸⁴⁷ Једини конкретан корак било је формирање Групе за имплементацију реформе Сената, која је основана у априлу 2018. године са циљем разматрања и примене препорука раније Радне групе за реформу Сената, разуме се, у постојећим уставноправним оквирима. Она је већ крајем исте године предложила доношење новог Закона о Сенату, којим би коначно била извршена реформа ове институције.

1.6.3. Предлог из 2018.

Овај предлог умногоме је допринео томе да након нешто мање од једног века, 2020. године, коначно буде спроведена реформа ирског горњег дома. Ваља се осврнути на конкретна решења поменутог предлога из 2018. године. Прво, уочено је да се највећи број сенатора (конкретно њих 43) бира од стране свега 1.167 бирача, који, између осталог, укључују и чланове Представничког дома, одлазеће сенаторе и представнике локалних власти. Затим, бирачки списак Националног Универзитета Ирске, који бира 3 члана, броји 103.165 гласача, док бирачко тело Универзитета у Даблину, које такође даје 3 сенатора, броји 57.752 гласача. Ако се узме у обзир да је број регистрованих бирача последњих година једва прелазео 3.4 милиона, лако је закључити да је величина бирачког тела које учествује у избору Сената занемарљиво мала.

⁸⁴⁵ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, *наведено дело*, стр. 251.

⁸⁴⁶ Само официјелних предлога било је тринаест: 1928, 1936, 1937, 1943, 1947, 1953, 1959, 1967, 1996, 1997, 2002, 2004. и 2015. године.

⁸⁴⁷ Conor McMorrough, 'Politics professor says Seanad "is not worth saving"', RTÉ, 15.04.2018, available at: www.rte.ie/news/politics/2018/0415/954560-Seanad-reform/, приступљено 13.11.2020.

Стога су готово сви до сада изнети предлози препоручивали проширење бирачке базе за избор чланова другог дома. Предвиђена је активна кампања у промовисању регистрације у сенатски бирачки списак. Она треба да буде усмерена у почетку ка онима који су до сада показивали интерес да учествују у изборима за овај дом. Са друге стране, препоручено је да се проширење сенатског бирачког регистра врши постепено, тј. у фазама. Остало се на становишту да за избор сенатора треба постојати посебан, одвојен бирачки списак. Међутим, занимљиво је да постојећи бирачки списак за избор посланика доњег дома није узиман као подлога, пре свега из разлога што се избори за Сенат спроводе путем поште, те би слање гласачких листића великом броју гласача који не желе да учествују у избору сенатора стварало непотребне трошкове, а са друге стране, велики број неискоришћених листића потенцијално би могао бити злоупотребљен. Зато је фокус стављен на оне бираче који су показали одређену дозу интересовања за партиципацијом у овом изборном процесу.⁸⁴⁸ Такође, реформа би била усмерена и на проширење универзитетског бирачког списка, и то на тај начин што би поред два споменута Универзитета у изборни процес била укључена и академска заједница других високошколских и научних институција, попут Универзитета у Лимерику, Даблинског градског универзитета, Даблинског технолошког института, Института за јавну администрацију итд. Примера ради, на последњим изборима за Сенат одржаним 2020. године гласало је 38.118 бирача Националног Универзитета Ирске (што је приближно 36.9%), односно 15.041 бирача Универзитета у Даблину (приближно 26%).⁸⁴⁹ Иако излазност наизглед није велика, то не умањује важност другог дома, имајући у виду да је генерално излазност у Републици Ирској последњих година веома ниска и када је реч о председничким, али и парламентарним изборима.

Даље, истакнута су претходна предложена решења која су била изложена и у извештају из 2015. године. Конкретно, предложено је да се већина чланова Сената бира по принципу један човек – један глас. То је значило да они бирачи који су припадали универзитетској бирачкој групи морају да одлуче да ли ће гласати у истој или ће се регистровати у једном од пет струковних панела. Поновљен је захтев да се бирачко право прошири како на ирске држављане у Северној Ирској, тако и на целокупну ирску дијаспору која поседује држављанство Републике Ирске. Препоручена је нешто другачија пропорционална заступљеност чланова различитих професионалних група. Наиме, предложено је да се 36 сенатора бира од стране пет струковних панела и универзитета, а 13 директно од стране Изборног колегијума којег би чинили сви посланици Представничког дома, одлазећи сенатори и одборници градских и среских већа. Концепт професионалне репрезентације био би задржан, али модернизован. Ова реформа би подразумевала законодавне промене које би омогућиле ширем спектру кандидата учествовање у трци за чланство у другом дому, како би, пре свега, овај дом одражавао сложеност и разноликост савременог ирског друштва.⁸⁵⁰

Такође, предвиђено је да се законском регулативом дефинише ниво знања и искуства који се тражи од кандидата, а који Устав само начелно прокламује. Прихваћен је уставни оквир који подразумева секундарну улогу Сената у односу на Представнички дом, али је предложена својеврсна допуна надлежности другог дома, како би његова улога у ирском политичком систему била видљивија. Препоручено је да Сенат добије посебну улогу у одлучивању о предлозима Заједничког министарског савета,⁸⁵¹ затим на пољу европског

⁸⁴⁸ Report of the Implementation Group on Seanad Reform, December 2018, стр. 8-9, <https://www.alicemaryhiggins.ie/content/files/Seanad-Reform-Report-2018.pdf>, приступљено 05.12.2020.

⁸⁴⁹ Houses of the Oireashtas, Seanad General Election, March 2020 and Bye-Elections to 2016-20 Seanad, 2020, стр. 41-47, доступно на: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/electoralProcess/electionResults/dail/2020/2020-09-09_seanad-general-election-2020-results-handbook_en.pdf, приступљено 05.12.2020.

⁸⁵⁰ Report of the Implementation Group on Seanad Reform, December 2018, *наведено дело*, стр. 9,

⁸⁵¹ Заједнички министарски савет је међувладино тело успостављено Споразумом из Белфаста (постигнутом на Велики петак 1998. године). Оно обухвата чланове Владе независне Републике Ирске и Северне Ирске, која је

законодавства, разматрања извештаја регулаторних тела и инспекцијских органа, као и сфери вођења истрага и извештавања о питањима од јавног интереса, те одржавања консултација са релевантним телима о конкретним законским предлозима.⁸⁵²

На крају је, на основу овог Извештаја, крајем 2018. године предложен нови Закон о Сенату, са одређеним одступањима од раније изнетих решења. Поред нешто другачијег пропорционалног односа чланова Сената изабраних од стране различитих струковних панела, овај предлог предвиђао је још једну новину. Сенат је наиме, требало да добије две врсте панела. Једна врста панела били би већ постојећи струковни, који би учествовали искључиво у раду Сената, а други би били бирани у тзв. парламентарне одборе, тј. у заједничке одборе ирског Парламента. Предвиђено је да Културно-образовни и Административни панел бирају по пет, Пољопривредни, Раднички и Индустријски и Комерцијални по шест и два универзитетска по три. Са друге стране, у парламентарне одборе сваки струковни панел, осим универзитетских, давао би по три представника.⁸⁵³

1.6.4. Реформа 2020.

Коначно, након вишедеценијских напора да се изврши реформа ирског другог дома, то је и учињено 2020. године доношењем новог Закона о Сенату. Новим Законом је редефинисан број чланова панела. Задржано је решење о једанаест именованих сенатора, док је, са друге стране, измењен број чланова по панелима. Бирачко право је проширено како на ирске држављане у Северној Ирској, тако и на целокупну ирску дијаспору која поседује држављанство Републике Ирске. Ирски други дом је добио нешто другачију пропорционалну заступљеност чланова конкретних струковних група. Наиме, од сада се 28 сенатора бира од стране пет струковних панела, шест од стране универзитета, а 15 директно од стране Изборног колегијума којег чине сви посланици Представничког дома, одлазећи сенатори и одборници градских и средњих већа. Такође, на основу претходно споменутог Извештаја, предвиђено је образовање две врсте панела. Поред већ постојећих струковних панела који учествују у раду Сената, одређени број кандидата бира се и у парламентарне одборе, као заједничке одборе оба дома. Прецизирано је да Културно-образовни и Административни панел бирају по пет, а Пољопривредни, Раднички и Индустријски и Комерцијални по шест чланова од укупног броја чланова струковних панела у Сенату. Истовремено, свих пет наведених панела бираће по три члана у заједничке парламентарне одборе. Шести изборни панел – универзитетски, такође се трансформише. Универзитетски панел бира шест сенатора, али је значајно повећано његово бирачко тело. Наиме, поред Универзитета у Даблину и Даблинског градског универзитета, овде сада спадају и Универзитет у Лимерику, Даблински технолошки институт, Краљевски колеџ за хирургију, Национални колеџ за уметност и дизајн, Институт за јавну управу, као и колеџи на које се примењује регулатива о технолошким институтима донета у периоду од 1992. до 2006. године.⁸⁵⁴

Председник сенатске Комисије за изборе означен је као службеник задужен за спровођење избора за други дом. Он је одговоран за целокупан изборни процес, како за организовање избора, тако и за бројање гласова, утврђивање и проглашавање резултата. Што се бирачког права тиче, јасно је прецизирано да лице које испуњава услове за стицање бирачког права за сенатске изборе треба бити уписано искључиво у један бирачки списак.

по овом Споразуму добила широку аутономију у оквиру Уједињеног Краљевства. У неку руку, оно представља покушај институционализације даљег продубљивања односа две Ирске.

⁸⁵² Report of the Implementation Group on Seanad Reform, December 2018, *наведено дело*, стр. 17,

⁸⁵³ *Исто*, стр. 35-36.

⁸⁵⁴ Art. 6-8, Seanad Bill 2020, Oireachtas, No. 47 of 2020.

Поред држављанства и пунолетства, лице ће приликом уписа само изабрати професионалну бирачку групу. Изузетак постоји једино код посланика Представничког дома, одлазећих сенатора и чланова локалних градских и среских скупштина. Поред ирских држављана, који су истовремено и њени резиденти, бирачку базу ће од сада чинити и ирски држављани на територији Северне Ирске, као и целокупна ирска дијаспора која поседује ирско држављанство. Такође, за припадност конкретної струковної групи неопходне су и професионалне кваліфікаціје у виду диплома акредитованих високошколских установа.⁸⁵⁵

1.6.5. Перспективе бикамерализма

Упркос преовлађујућем професионалном критеријуму за избор сенатора, ипак је приметан и уплив страначких кадрова који имају одређени утицај на избор чланова другог дома.⁸⁵⁶ Без обзира на то, један део чланова Сената, попут представника Универзитета, истиче у први план њихову стручност, те омогућава не само избегавање дневно-политичких притисака и партијских размирица, него и приближавање „идеалу сената замишљеног као форума за експерте, у великој мери независног од политичких странака”.⁸⁵⁷ Када је реч о оцени рада Сената, истиче се висок степен квалитета расправе. То је, пре свега, последица његове негломазности, која подиже квалитет дискусије, затим слабијег експонирања у јавности, али и искуства његових чланова.⁸⁵⁸ По питању односа законодавне и извршне власти, Влада је одговорна искључиво Представничком дому, док Сенат нема никаква овлашћења на овом пољу. Конкретно, у ирском случају, то значи да други дом остаје ван дневно-политичких трвења, те има могућност да квалитетније обавља своје компетенције.

Са друге стране, ниједна ирска институција није изазивала толико контроверзи у ирском политичком животу као што је то учинио Сенат.⁸⁵⁹ Иако је владајућа већина имала намеру да још 2013. године укине други дом, бирачко тело није показало спремност за такав радикалан корак. Наиме, како смо већ истакли, грађани Републике Ирске су 2013. године у суштини одлучили да игноришу политичку агенду владајућих партија по питању Сената, у доброј мери бојкотујући референдум. Чини се да у контексту озбиљних политичких промена и геополитичких изазова, у првом реду демографских промена, затим процеса изласка Уједињеног Краљевства из Европске уније, проблематизовања питања статуса Северне Ирске након Бреگزита и демографског јачања римокатоличког елемента у овој земљи, али и социјалних и економских изазова, питање опстанка другог дома уопште није депласирано.⁸⁶⁰ Штавише, оно се чини све актуелније, то јест представља једну од најинтересантнијих институционалних решења за превладавање споменутих политичких изазова, стога стојимо на становишту да ирски Сенат има будућност, а с обзиром на специфичан састав, може представљати добар модел другим европским унитарним системима, који већ озбиљно пате од срозавања институција на ниво дневнополитичких и партијских трвења.

⁸⁵⁵ Art. 23, 46, 47, Seanad Bill 2020, Oireachtas, No. 47 of 2020.

⁸⁵⁶ Исто, стр. 34.

⁸⁵⁷ B. Doherty, 'Seanad Éireann', *Constitution Review Group Report 4: The National Parliament*, Dublin, Government of Ireland, 1996, стр. 19.

⁸⁵⁸ Meg Russell, *наведено дело*, стр. 7-8.

⁸⁵⁹ Muiris MacCarthaigh, Shane Martin, *наведено дело*, стр. 252.

⁸⁶⁰ Исто, стр. 252-253.

2. Словеначки Државни савет

2.1. Словеначка бикамерална традиција

Заметак данашње државе Словеније са одређеним елементима институционалне самосталности може се пратити још од формирања Дравске бановине 1929. године, која је покривала искључиво словеначки етнички простор тадашње Краљевине Југославије. Међутим, прва територијална целина која је понела назив Словенија била је Федерална држава Словенија, која је након доношења првог Устава ФНРЈ из 1946. године преименована у Народну Републику Словенију. С обзиром на структуру савезних институција, укључујући и Савезну скупштину, републичке скупштине такође су пратиле исте институционалне принципе и оквире. Принцип јединства власти оличен у скупштинском систему постао је доминантан након промене власти по завршетку Другог светског рата. Што се тиче организације самог парламента, као логична последица владавине једнопартијског ауторитарног режима, принципи на којима се темељила федерација, били су обавезан образац и за федералне јединице у њеном саставу. Тако је и НР Словенија већ 1953. године, усаглашавајући устројство својих републичких органа са савезним и републичким уставом, успоставила дводомну републичку скупштину. Она се састојала од два већа, Републичког већа и Већа произвођача. Након неколико година примене новог модела, Југославија је новим Уставом из 1963. године потпуно прешла на социјално-економски систем бикамерализма.⁸⁶¹

Како је овај модел напуштен на федералном нивоу 1974. године, тако је и Словенија, која је у међувремену преименована у социјалистичку републику, прешла на тродомну организацију свог представничког тела. Његов назив је од тада био Скупштина Социјалистичке Републике Словеније, а састојало се од Централног већа, Већа општина и Друштвено-политичког већа. Сваки од ових домова представљао је различите интересе унутар словеначке федералне јединице. Оваква организација може се посматрати више као плод тадашњих погледа на плурализам, формулисаних у идеји плурализма самоуправних интереса, него као модерна верзија овог појма како је схваћена и прихваћена у демократским политичким системима.⁸⁶² Поменута већа организована су посредно преко општинских скупштина. Амандманима на републички устав усвојеним 1989. и 1990. године омогућени су слободни и демократски избори и вишестраначки систем. Чланови Централног већа бирани су непосредним гласањем по већинском систему. У Већу општина представници су бирани путем двокружног већинског система, док се у Друштвено-политичком већу избор вршио према пропорционалном систему. Домови су се састојали од 80 чланова.⁸⁶³ Након осамостаљења Словеније 1991. године, долази до озбиљнијег заокрета на плану друштвеног и политичког уређења, те уместо принципа јединства власти, владајући постаје систем поделе власти. Прихваћен је парламентарни систем са slabим председником, који се иначе наслањао на готово истоветан модел у СР Немачкој.⁸⁶⁴

⁸⁶¹ Душан Илић, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у Другој Југославији“, *наведено дело*, стр. 528.

⁸⁶² Ivan Kaučič, Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000, стр. 184.

⁸⁶³ Ciril Ribičič, Način oblikovanja in struktura parlamenta RS: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive (zbornik referatov)*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1991, стр. 129.

⁸⁶⁴ Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije Ljubljana 1996, стр. 46.

Иако је било много полемике на политичкој сцени Словеније по питању структуре парламента, победу је однела идеја постојања другог дома. Бикамералне концепције биле су изражене још док је СР Словенија била део СФР Југославије. Између осталог, предлагано је да, поред Скупштине, Словенија добије и Сенат као тело које „треба да одражава структуру, састав друштва. Наиме, да поједини друштвени сегменти, као што су нпр. синдикати, економске организације, пољопривредне задруге, представници друштвених делатности, општине итд, бирају своје представнике у Сенат.”⁸⁶⁵ Радна група, која је припремала Устав по налогу Уставне комисије Скупштине Републике Словеније, није укључила други дом у радни текст нацрта Устава. Непосредно пре усвајања устава, овај орган је пројектован као тело које би представљало регионалне и друге релевантне интересе.⁸⁶⁶ Један од најгласнијих критичара дводомног парламента у Словенији био је др Драго Зајц, који је са класичних монокамералистичких позиција критиковао бикамерално решење, говорећи да су интереси заступљени у Државном савету као горњем дому неспојиви једни са другима и да ће довести до блокаде његовог рада. Такође, истицао је негативно искуство које је Словенија као југословенска федерална јединица имала са практиковањем бикамералног и мултикамералног система, који су често доводили до паралелизма институција, то јест до удвајања функција међу домовима.⁸⁶⁷

На крају је Уставна комисија изнела две верзије Устава, са две различите концепције бикамерализма. Прва је предвиђала егалитарни облик дводомности, док је други био заснован на решењу по коме би однос међу домовима био неегалитаран. Ово друго решење је на крају и прихваћено, те је у радни текст уставног Нацрта уврштен други дом. Он је конципиран као саветодавно-корективни други дом, те и не чуди што је понео назив Државни савет. Чини се да је овако дефинисан други дом, са ограниченим надлежностима, у том моменту представљао, пре свега, плод компромиса између левичарских партија (Социјалдемократске партије, Социјалистичке партије Словеније и Либерално-демократске странке) са једне стране, које су оптирале за дводомну структуру парламента, и то више по инерцији спрам дотадашњег југословенског искуства, те десних странака (Словеначки хришћански демократи и Словеначка демократска унија), које су заступале монокамерални концепт, управо критикујући дотадашњи модел.⁸⁶⁸ Па ипак, и поред усвајања бикамералног решења, Државни савет се суочава са бројним проблемима, од којих Иван Кристан издваја два највећа. Први је недовољно прецизно одређен правни статус, док се други огледа у политичком противљењу већег дела јавности концепту дводомности, што доводи до противљења бројних актера у политичком животу деловању овог органа.⁸⁶⁹

2.2. Организација и положај Државног савета

Устав Републике Словеније дефинише политички систем ове државе у глави IV, дефинишући уједно најважније државне органе. Конкретно, чланова Устава који регулишу

⁸⁶⁵ France Bučar, *Državna ureditev. V Gradivo za slovensko ustavo*, Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana 1988, стр. 78.

⁸⁶⁶ Franc Grad, *Parlament in vlada*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, стр. 140.

⁸⁶⁷ Drago Zajc, *Oblikovanje parlamenta in vprašanje eno- ali večdomnosti. Teorija in praksa*, let. 27, št. 12, 1487-1492, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1990, стр. 1488-1489.

⁸⁶⁸ Igor Lukšič, *Korporativni državni svet. V Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.) Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum, Ljubljana 2003, стр. 135–136.

⁸⁶⁹ Преузето из говора тадашњег председника Државног савета Ивана Кристана на међународној конференцији под називом *Пракса и перспективе дводомности* (26.9.1997). Види више: Igor Lakota, *Sistem nepopolne dvodomnosti v slovenskem parlamentu, diplomatsko delo*, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2006, стр. 28.

положај и рад Државног савета има укупно шест (чл. 96-101). Ако упоредимо чланове који се односе на Државни збор као општепредставнички дом са поменутиим који регулишу Државни савет, могли бисмо упасти у замку да ово потоње тело уопште и посматрамо као други дом. Наиме, чланом 86. предвиђено је да Државни збор доноси законе и ратификује међународне уговоре, а чланом 87. прописано је да одлучује о правима и обавезама грађана.⁸⁷⁰ Државни савет нема таквих овлашћења. Устав чак ни изричито не наводи да је Државни савет други дом словеначког парламента. Тако поједини аутори сматрају да ни са уставноправне тачке гледишта није могуће говорити о постојању бикамералне структуре парламента, јер је се то из Устава не може експлицитно уочити.⁸⁷¹ Наравно, ово може представљати само сужено посматрање конкретног феномена. Ако ово тело анализирамо нешто екстензивније, можемо приметити да Устав предвиђа састав, избор, имунитет и инкомпатибилност функција у Државном савету, као и овлашћење да доноси свој пословник.⁸⁷² Тако члан Државног савета не може истовремено бити и члан Државног збора. Такође, Устав јемчи парламентарне имунитете неодговорности и неповредивости члановима другог дома на исти начин као и народним посланицима, с тим да у овом случају о томе коначну одлуку доноси Државни савет. Функције Државног савета додатно су регулисане и следећим законима: Законом о Државном савету,⁸⁷³ Законом о парламентарној истрази,⁸⁷⁴ Законом о референдуму и народној иницијативи,⁸⁷⁵ Законом о Уставном суду⁸⁷⁶ итд.

Како би се разумео положај Државног савета, мора се узети у обзир чињеница да је овај орган уврштен у текст Устава веома касно и стога су његова позиција и овлашћења доста лабаво дефинисани. Пошто највећи број надлежности регулишу закони, то свакако слаби позицију Државног савета, будући да законе доноси Државни збор као општепредставнички дом. Наравно, иста двосмисленост омета и Државни збор у ограничавању Државног савета, јер је могућа ситуација да се појединачна одредба наведених закона или читави закони оцене као неуставни у поступку за оцену уставности пред Уставним судом. Ипак, Државни савет је данас веома ограничен поменутиим законима. То га спречава да у потпуности усклади функционисање и рад са сопственим пословником.⁸⁷⁷ За разлику од Закона о Државном савету, не постоји друга регулатива која би на сличан начин ограничила Државни збор, те стога то даје општепредставничком дому превласт над Државним саветом. Устав Републике Словеније препушта два веома важна питања везана за рад Државног савета законском регулисању. Наиме, члан 96 препушта закону регулисање организације Државног савета, док члан 98 оставља истом регулисање избора за Државни савет.⁸⁷⁸ Док са друге стране експлицитно регулише питање организације и избора Државног збора, дотле у случају Државног савета он ову материју препушта законској регулативи. Уз то, неопходно је истаћи да се ови закони могу усвојити простом већином посланика општепредставничког дома. Најважнији правни акт којим се регулише функционисање

⁸⁷⁰ Čl. 86-87, Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸⁷¹ Franc Grad, *navedeno дело*, стр. 141-142.

⁸⁷² Čl. 96-101, Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸⁷³ Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁸⁷⁴ Zakon o parlamentarni preiskavi, Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ.

⁸⁷⁵ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20.

⁸⁷⁶ Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

⁸⁷⁷ Franc Grad, *navedeno дело*, стр. 251.

⁸⁷⁸ Čl. 96 i čl. 98 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Државног савета је његов Пословник, који, за разлику од Пословника Државног збора, Државни савет усваја простом већином. Тако, на пример, представници локалних интереса, којих у овом телу има 22 од укупно 40, могу простом већином надгласати представнике социјално-економских група при усвајању Пословника.⁸⁷⁹

Устав регулише Државни савет одмах након Државног збора, те предвиђа посебан закон којим ће се регулисати организација овог тела. Упркос томе што га није дефинисао као други дом, чланови који се на њега односе долазе пре оних који се тичу председника Републике, што онима који бране тезу да је Државни савет други дом даје за право, с обзиром на чињеницу да је уобичајен начин регулисања других домова да се и из систематике чланова може увидети да је он део законодавне гране власти, а не неко специјализовано стручно тело. Из саме уставне дефиниције није најјасније да ли је он део законодавне власти или није. Само члан 97 Устава даје му могућност учествовања, али не и одлучивања у законодавном процесу. Државни савет треба да буде одраз друштвене структуре и интереса различитих друштвених група. Уставом Словеније Државни савет је дефинисан као представник носилаца друштвених, економских, професионалних и локалних интереса.⁸⁸⁰ На тај начин покушано је да се, у одређеној мери, неутралишу претерани утицаји партијских интереса у Државном збору.⁸⁸¹ У том погледу, Државни савет је замишљен да служи као једна врста стручног консултативног органа, који треба да допринесе квалитетнијем законодавству. На позитиван начин, Државни савет успорава законодавни поступак и доприноси доношењу квалитетнијих одлука.⁸⁸² Према корпоративном моделу, Државни савет представља важан катализатор за различите интересе и директно их уводи у сферу политичког одлучивања. Државни савет тако обезбеђује суштински плурализам друштвених интереса, што иначе није могуће у условима класичног либерално-демократског модела, који атомистички сагледава не само друштво, него и бирачко тело. Према тој логици, он представља противтежу партијској демократији и квантитативној демократији.⁸⁸³

Ваља напоменути да је словеначки Парламент свој узор умногоме тражио у дводомном Ландтагу Слободне државе Баварске. Ова немачка савезна покрајина имала је бикамерални парламент од 1946. до 1999. године, који је баштинио концепцију социјално-економског бикамерализма и корпоративизма. Тако је у баварском Сенату, од шездесет чланова, њих 54 представљало различите социјалне и професионалне групе, док је свега шест репрезентовало локалне интересе.⁸⁸⁴ Са друге стране, словеначки други дом, за разлику од свог узора, дао је изразиту предност представницима регионалних и локалних интереса, но што се тиче фактора који су утицали на конституисање Државног савета као другог дома у Републици Словенији, чини се да су главну превагу однели следећи чиниоци. Прво, јака традиција репрезентовања социјалних, професионалних, односно функционалних интереса, наслоњена на богато искуство централноевропских земаља, заснована на социјалном учењу Римокатоличке цркве. Друго, традиција вишедомности словеначке Скупштине која је постојала још у доба СФР Југославије. И треће, баварска бикамерална традиција, то јест угледање на пример баварског Сената.⁸⁸⁵

⁸⁷⁹ Franc Grad, *наведено дело*, стр. 252-253.

⁸⁸⁰ Čl. 96 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸⁸¹ Franc Grad, *наведено дело*, стр. 251.

⁸⁸² Ciril Ribičič, *Podoba parlamentarnega desetletja, samozaložba*, Ljubljana 2000, стр. 60.

⁸⁸³ Igor Lukšič, *наведено дело*, стр. 24.

⁸⁸⁴ Видети више: Hansjürgen Jendral, *Der Bayerische Senat: Sonderfall im Föderalismus – und parlamentarisches Modell für Korporatismus? Ein Theorie-Ansatz zur verfassungsrechtlichen Institutionalisierung von organisierten Interessen*. Haag und Herchen, Frankfurt am Main 1993, ISBN 3-86137-089-1 (Zugleich: Hagen, Fernuniversität, Diss., 1993).

⁸⁸⁵ Igor Lukšič, *наведено дело*, стр. 137.

2.2.1. Састав Државног савета

Према Уставу, Државни савет чине представници друштвених, економских, професионалних и локалних интереса. Састоји се од представника функционалних интереса (радних и друштвених интереса) и представника територијалних интереса (локалних интереса). Чланство у Државном савету остварује се само путем избора, а не и именовањем,⁸⁸⁶ као што је случај, на пример, у Републици Ирској. Састоји се од 40 чланова: четири представника послодаваца, четири представника запослених, четири представника пољопривредника, занатлија и независних професија, шест представника неекономских активности, као и двадесет два представника локалних интереса. На први поглед, Државни савет се састоји од две групе: представника локалних интереса, који у њему имају већину и представника специфичних радних и друштвених интереса. Државни савет треба да заступа интересе локалних, друштвених, економских и професионалних група. Међутим, ово начело није примењено доследно. Наиме, проблеми се јављају у заступању друштвених интереса. Представници ових интереса би требало да заступају различите, а понекад и супротстављене интересе, од периферних и маргиналних група све до утицајних друштвених структура. Међутим, у пракси то није случај.⁸⁸⁷ Састав Државног савета показао се проблематичним већ на првим изборима одржаним по осамостаљењу Словеније 1992. године, иако састав овог дома предвиђа јасно дефинисане друштвене интересе и, пре свега, њихову формалну организованост у институционализованим интересним структурама, односно организацијама. У време првих избора поједине организације су тек биле у процесу формирања, а неке још увек нису ни биле формиране.⁸⁸⁸

Иначе, Устав у члану 96. искључиво одређује број чланова појединих група унутар Државног савета, не прецизирајући колико представника припада подгрупама које се помињу. Како сам Устав није јасније регулисао ово питање, што је, с друге стране, учинио по питању састава општепредставничког дома у чл. 80, остало је да ово регулише потоњи Закон о Државном савету. Он је прецизније дефинисао колико коме припада места у другом дому. Уставом су предвиђена четири представника послодаваца и запослених. Према члановима 24. и 26. Закона о Државном савету, они се бирају у оквиру удружења послодаваца и синдиката.⁸⁸⁹ Уставом су предвиђена четири представника пољопривредника, занатлија и самосталних професија. Члан 28. овог Закона издваја ова четири места на следећи начин: два представника пољопривредника изабраних од стране професионалних организација пољопривредника организованих на националном нивоу, један представник занатлија изабраних од стране професионалних организација занатлија организованих на националном нивоу, један представник независних професија изабраних од стране професионалних организација других професија, организованих такође на републичком нивоу.⁸⁹⁰ Затим, исти Закон дефинише да се шест места која припадају члановима Државног савета представницима неекономских активности расподељују на следећи начин: једног представника универзитета, високих и виших школа бирају универзитети, високе и више школе, једног представника у области образовања бирају професионалне организације педагошких радника, затим једног члана који репрезентује област истраживачких активности

⁸⁸⁶ Ivan Kaučič, Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije, navedeno delo*, стр. 192.

⁸⁸⁷ Igor Lukšič, *navedeno delo*, стр. 140.

⁸⁸⁸ Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan, *navedeno delo*, стр. 130.

⁸⁸⁹ Čl. 24 i čl. 26, *Zakon o državnem svetu*, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁸⁹⁰ Čl. 28, *Zakon o državnem svetu*, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

бирају професионалне организације истраживача, један представник у области културе и спорта бира се од стране професионалних организација културних и спортских радника, један представник здравствене заштите који представља професионалне организације здравствених радника и здравствених сарадника, те један представник у области социјалне заштите, којег бирају професионалне организације социјалних радника.⁸⁹¹ Преостала 22 места припадају представницима локалних интереса. У том циљу, формиране су 22 изборне јединице које се састоје од једне или више јединица локалне самоуправе. Један представник се бира у свакој изборној јединици. Оваква територијална подела изборних јединица може бити проблематична јер не узима у обзир величину територијалних јединица, односно распоред бирача.⁸⁹²

Иако карактер мандата чланова Државног савета није у потпуности дефинисан због постојања специфичне врсте репрезентације, тј. представљања специфичне врсте интереса, могли бисмо се пре приклонити закључку да је он императиван, а не слободан.⁸⁹³ Међутим, данас је однос посланика другог дома према сопственом бирачком телу регулисан махом интерним упутствима, која нису правно обавезујућа.⁸⁹⁴ Мандат члана другог дома престаје истеком мандата на који је изабран или из одређених субјективних разлога. Они су законски регулисани. Мандат члана Државног савета престаје његовом смрћу, оставком, уколико постане трајно неспособан, у случају да обавља другу функцију неспојиву са чланством у Парламенту, али и уколико буде правоснажно осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци.⁸⁹⁵ Чланови словеначког другог дома имају право на накнаду зараде, али и накнаду изгубљене зараде, као и трошкова насталих обављањем функција саветника. Ово је логично решење које произилази из саме структуре Државног савета, који је, између осталог, и социјално-професионално представништво. Међутим, на основу Закона о функционерима у Државном збору, постоји одредба што предвиђа да функционер који своју функцију обавља на непрофесионалној основи, а још није примио надокнаду за свој лични доходак, има право на 33% личног дохотка који би припадао функционеру ако би ову функцију обављао на професионалној основи. Применивши претходну одредбу, Државни савет је исплаћивао ове накнаде својим члановима.⁸⁹⁶

2.3. Надлежности Државног савета

Према Уставу, Државни савет нема овлашћења за самостално доношење одлука у законодавној сфери, већ су његове надлежности, пре свега, усмерене на рад и функционисање Државног збора. Државни савет има право да подноси предлоге закона Државном збору, да даје мишљење Државном збору о свим питањима из своје надлежности, да захтева од Државног збора да донесе другачију одлуку пре коначног усвајања закона, да захтева расписивање законодавног референдума, да затражи истрагу по питањима од јавног

⁸⁹¹ Čl. 34, Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁸⁹² Igor Lakota, *navedeno дело*, стр. 32.

⁸⁹³ Franc Grad, *navedeno дело*, стр. 270.

⁸⁹⁴ Ivan Kaučič, Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije, navedeno дело*, стр. 213.

⁸⁹⁵ Čl. 63 Zakona o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁸⁹⁶ Čl. 13, st. 2 Zakona o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13)

интереса.⁸⁹⁷ Поред тога, Закон о Уставном суду прописује да Државни савет може покренути поступак за оцену уставности и законитости прописа и општих аката донесених у вршењу јавних овлашћења. Такође, по Закону о Државном савету, овај орган има право да захтева од других државних органа да пруже информације о питањима којима се бави Државни савет.⁸⁹⁸

У надлежности словеначког горњег дома је да на захтев доњег дома даје мишљење о одређеним предлозима. Он може усвајати законе и друге опште акте само ако се односе на његову властиту организацију. Државни савет суштински има корективну и саветодавну функцију. Када говоримо о праву законодавне иницијативе, овај дом може упућивати законске предлоге доњем, општепредставничком дому, захтевати расписивање законодавног референдума и затражити покретање парламентарне истраге. С друге стране, када се ради о друге две врсте функција, Државни савет може или самоиницијативно или уколико то од њега затражи Државни збор, дати своје мишљење о различитим питањима. Савет има право суспензивног вета, те може тражити од доњег дома да поново расправља и одлучи о закону који је већ изгласао. Како према Влади нема контролну функцију, односно због чињенице да има ограничену улогу и у законодавној сфери, поједини словеначки аутори сматрају да се овде и не ради о класичном дводомном парламенту.⁸⁹⁹ Међутим, ову оцену сматрамо претераном, те бисмо могли да закључимо да се овде пре ради о израженом негалитарном облику бикамерализма него да је реч о монокамералној структури парламента.

Када сумирамо конкретна овлашћења словеначког другог дома, можемо приметити да он поседује готово сва она права која имају и њему слични други домови у другим европским унитарним државама: право законодавне иницијативе, право суспензивног вета, право расписивања законодавног референдума, право на давање мишљења по питањима из своје надлежности, право на покретање поступка за оцену уставности, право на спровођење парламентарне истраге. Државни савет, као што смо рекли, има право да предлаже законе Државном збору. Ово право има и сваки посланик доњег дома, сваки члан Владе и најмање 5.000 бирача.⁹⁰⁰ Многи овиме поткрепљују став да је Државни савет други дом, јер може директно утицати на текст закона. Проблем представља чињеница да без обзира што има ово право, он не може да се претреса законске предлоге других поменутих субјеката који имају исто право. Искључиво Државни збор има право претресања законских предлога, док Државни савет у сфери усвајања закона може имати утицај једино преко права на суспензивни вето. Такође, у погледу ревизионих овлашћења, Државни савет по Уставу нема никаквих надлежности у погледу поступка измене највишег правног акта. Читав ревизиони поступак налази се у ингеренцији Државног збора.⁹⁰¹

2.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Када говоримо о праву Државног савета да даје мишљење о различитим питањима, што самоиницијативно, што на предлог доњег дома, ситуација је нешто сложенија. Иако Уставом није прецизирано у којим случајевима се тражи мишљење овог дома, а како

⁸⁹⁷ Čl. 97 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸⁹⁸ Čl. 23a, Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

⁸⁹⁹ Igor Lakota, *navedeno дело*, стр. 33.

⁹⁰⁰ Franc Grad, *navedeno дело*, стр. 263.

⁹⁰¹ Čl. 168-171 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

ниједним правним актом није установљена обавеза Државног збора да тражи мишљење од другог дома, јасно је да оно није обавезујуће. У словеначкој литератури преовлађује став да се мишљење од другог дома треба тражити у оним областима које спадају, између осталог, и у његову надлежност. Иако ово мишљење не обавезује општепредставнички дом ни по Уставу ни по закону, Државни збор је ипак својим пословником одредио када треба од Државног савета затражити мишљење, као и сам поступак у вези са његовим прибављањем.⁹⁰² Након прибављања мишљења, о њему се изјашњава доњи дом у виду одговора на мишљење. Међутим, негативан одговор на мишљење Државног савета, односно несагласност домова не доводи до успоравања законодавног поступка, с обзиром на то да коначну реч има доњи дом. Из ових разлога, поједини аутори сматрају словеначки други дом само саветодавним органом, а не горњим домом парламента.⁹⁰³

Ипак, најмоћније средство које стоји на располагању словеначком другом дому јесте право суспензивног вета. Ово право предвиђено је чланом 97. Устава Словеније. У случају коришћења овог правног средства, закон се поново враћа Државном збору, који о њему изнова одлучује. Тада се закон усваја апсолутном већином или неком другом врстом квалификоване већине која се примењује за конкретну законску материју. Уколико закон и други пут буде усвојен по прописаној процедури у доњем дому, Државни савет нема могућност да стопира његово усвајање и ступање на снагу.⁹⁰⁴ Суспензивни вето представља важно оруђе другог дома, које посебно долази до изражаја у случају постојања мањинске владе. Међутим, у пракси се најчешће се догађа да Државни збор у поновном гласању донесе истоветну одлуку, те на тај начин прегласа вето другог дома. Честа је и ситуација у којој поједини посланици Државног збора у поновном гласању подрже законски предлог, иако су му се у почетку противили. Овакве ситуације нимало не доприносе ојачавању позиције Државног савета, чак напротив, слабе његов положај и додатно спутавају његов ионако већ сужени домет утицаја. Читава концепција суспензивног вета заснива се на идеји преиспитивања самог закона, те поновној расправи спрам примедби и коментара Државног савета. Међутим, ово није случај у словеначкој парламентарној пракси. Оправдање се налази у претпоставци да су посланици општепредставничког дома већ расправљали о конкретном предлогу, те исказали своје мишљење о томе гласањем. Такав став, међутим, не кореспондира са основном идејом суспензивног вета, стога овим правним средством чланови Државног збора могу само одложити доношење закона, али не и побољшати његов садржај.⁹⁰⁵

Још једна препрека која се јавља у примени суспензивног вета јесте и кратак рок за његово подношење. Рок је свега седам дана од дана усвајања закона од стране доњег дома. Посланици Државног збора заступају, пре свега, партијске интересе, који су покатак у супротности са интересима појединих социјално-економских група, док са друге стране чланови Државног савета управо и долазе из реда поменутих интересних групација. Несагласје партијских интереса елита и социјално-економских интереса грађана долазило је често до изражаја. Довољно је напоменути да је само у првом сазиву словеначког парламента горњи дом 34 пута користио право суспензивног вета, но највећа мањкавост овог института лежи у томе што се он може користити само против целог закона, а не и против одређеног дела закона. Стога Државни савет нема могућност да поднесе амандман на део који сматра контроверзним. То ствара једну врсту притиска на посланике доњег дома да само потврде закон, те их умногоме спречава да измене спорне чланове.⁹⁰⁶

⁹⁰² Franc Grad, *наведено дело*, стр. 266.

⁹⁰³ Igor Lakota, *наведено дело*, стр. 34.

⁹⁰⁴ Franc Grad, *наведено дело*, стр. 264.

⁹⁰⁵ Ivan Kristan, *Dvodomnost slovenskega parlamenta. Slovenski parlament-izkušnje in perspektive (zbornik referatov)*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1996, стр. 108-115.

⁹⁰⁶ *Исто*, стр. 115-120.

Када говоримо о односу словеначког другог дома према другим највишим државним органима, ваља се прво осврнути на однос између домова. Уставна позиција Државног савета значајно је слабија од позиције Државног збора, као општепредставничког дома. Док Државни збор има сва овлашћења једног модерног представничког тела, Државни савет, са озбиљно суженим доменом надлежности, умногоме игра улогу корективног и саветодавног органа. Његова улога у законодавном процесу ограничена је на домен законодавне иницијативе,⁹⁰⁷ те на право суспензивног вета, но засигурно најважнија фаза овог процеса – фаза делиберације и доношења закона представља ексклузивну надлежност Државног збора, што умногоме обесмишљава словеначки бикамерални систем. Ни институт суспензивног вета не утиче значајније на ојачавање позиције другог дома. Наиме, захтевана већина од укупног броја посланика за поновно изгласавање закона на који је стављен суспензивни вето не утиче одлучније на законодавни процес, осим што га делимично може успорити.

Што се тиче односа Државног савета и Владе, не постоји директна релација између ова два органа. Сви односи између легислативе и егзекутиве регулисани су кроз однос између Државног збора и Владе. То значи да Владу бира општепредставнички дом, који је уједно и контролише. Ово подразумева и истовремену одговорност Владе према Државном збору, али не и према Државном савету, стога словеначки други дом може имати само индиректног утицаја на рад Владе, и то пре свега у ситуацијама потенцијалног коришћења права на суспензивни вето, када може довести у питање предлог закона који је инициран од стране Владе.⁹⁰⁸ Чини се да много конкретнији утицај на егзекутиву други дом може остварити кроз право на покретање поступка за оцену уставности закона пред Уставним судом, што практично представља једини начин да спречи доношење закона. Пословником Државног савета предвиђено је да је Влада обавезна да другом дому достави сав материјал који се односи на његов рад у складу са одредбама овог Пословника.⁹⁰⁹ У сваком случају, Влада има, пре свега, политички интерес да утиче на став другог дома о конкретном предлогу, јер тиме постиже шири легитимитет, те већу подршку предлогу закона, тиме спречавајући касније евентуалне компликације везане за процес доношења закона.⁹¹⁰

2.5. Избори за други дом

Избори за Државни савет регулишу се законом који Државни збор усваја двотрећинском већином свих посланика.⁹¹¹ Овако утврђена квалификована већина само је још један аргумент који поткрепљује тезу да се ради о другом дому, а не неком саветодавном органу. За разлику од посланика Државног збора, који се бирају на четири године, чланови Државног савета бирају се на пет година. Опште одредбе о изборима за Државни савет и изборним процедурама за избор представника појединачних интереса уређују се Законом о Државном савету.⁹¹² Закон о Државном савету дефинише начин избора чланова овог тела. Они се, за разлику од посланика доњег дома, не бирају непосредно. Једини изузетак од овог правила направљен је 1992. године, када су представници локалних заједница бирани

⁹⁰⁷ Где представља само један од неколико државних органа који имају овлашћења у овој фази законодавне процедуре.

⁹⁰⁸ Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan, *наведено дело*, стр. 226-227.

⁹⁰⁹ Čl. 27 Poslovnika Državega sveta, Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

⁹¹⁰ Ivan Kaučič, Franc Grad, *наведено дело*, стр. 197-198.

⁹¹¹ Čl. 98 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁹¹² Čl. 1-42, 64-67, Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

директно из разлога што систем локалне самоуправе није у потпуности формиран након осамостаљења ове Републике.⁹¹³ Држављанин Словеније који је навршио 18 година има право гласа и право избора за члана Државног савета. Међутим, чланови овог дома не бирају се на основу општег бирачког права, већ на основу посебног бирачког права одређеног законом за сваку интересну групу, у зависности од њихове припадности свакој интересној групи или локалној заједници. Ово је друга битна разлика у односу на избор посланика општепредставничког дома. Законом су дефинисани само основни критеријуми, односно њиме се детаљније одређује колико представника припада којој интересној групи. Међутим, појединости везане за сам избор кандидата, тј. начин њиховог избора препуштају се конкретним интересним групама. Избори се одвијају једнокружно, по систему релативне већине,⁹¹⁴ што значи да мандат осваја кандидат који добије већину гласова у првом кругу, без обзира на апсолутан број гласова. Ако два или више кандидата добију исти број гласова, победник ће бити одлучен жребом. Изборе за Државни савет расписује председник Државног збора.⁹¹⁵ Опште изборе расписује најраније 130, а најкасније 75 дана пре истека петогодишњег или продуженог мандата Државног савета.⁹¹⁶ Од дана расписивања избора до дана гласања не може проћи више од деведесет ни мање од шездесет дана. Допунске изборе председник општепредставничког дома расписује најкасније петнаест дана по престанку мандата члана Државног савета. Од дана расписивања избора до дана гласања не може проћи више од шездесет, а ни мање од четрдесет дана.⁹¹⁷

Право да бирају и буду бирани за чланове Државног савета, тј. за представнике послодаваца, запослених, пољопривредника, занатлија и самосталних занимања, као и неекономских активности (функционалних интереса) имају лица која раде или су запослена у Словенији. Оно што представља куриозитет у словеначкој парламентарној пракси, јесте могућност да и странци који раде, тј. који су запослени у Словенији, учествују у изборном процесу. Они имају активно, али не и пасивно бирачко право. То значи да ако обављају релевантне пословне активности на територији Словеније, они имају право да бирају представнике конкретних професионалних интересних организација. Странци имају право да бирају, али не и да буду бирани. Право гласа странаца признато је Уставом Републике Словеније, који каже да се законом може утврдити у којим случајевима и под којим условима странци имају право гласа.⁹¹⁸ За чланове Државног савета који представљају локалне интересе, бирачко право стичу сви они који имају 18 година на дан избора и стално пребивалиште у одређеној изборној јединици. Изборе за чланове другог дома расписује председник Државног савета. Од дана расписивања до дана одржавања избора не може протећи више од деведесет дана нити мање од шездесет. Супститутивни избори на којима се бирају само поједини чланови Државног савета, уколико им мандат престане пре истека мандата, одржавају се најкасније тридесет пет дана након престанка мандата члана Државног савета. Члану Државног савета престаје мандат уколико изгуби право гласа, постане трајно неспособан за обављање посланичке дужности, правоснажном пресудом буде осуђен на безусловну казну затвора дужу од шест месеци, преузме функцију која је неспојива са

⁹¹³ Franc Grad, *navedeno дело*, стр. 245.

⁹¹⁴ Dragan Đukanović, „Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije”, *Međunarodni problemi*, Vol. 58, No. 4/2006, стр 519.

⁹¹⁵ Čl. 2, 21, Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁹¹⁶ Ваља истаћи да словеначки други дом не може бити распуштен, али му се у случају ратног или ванредног стања може продужити мандат.

⁹¹⁷ Čl. 5, Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US

⁹¹⁸ Čl. 43, odst. 3 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

функцијом члана Државног савета, подносе оставку, као и у другим случајевима предвиђеним законом.⁹¹⁹

2.5.1. Избор представника функционалних интереса

Избори 18 чланова Државног савета – представника функционалних интереса одржавају се на електорским скупштинама. Представнике електорског тела бирају интересне организације у складу са својим правилима. Кандидате за чланство у Државном савету утврђују интересне организације у складу са својим правилима: четири представника послодаваца бирају привредне коморе и удружења послодаваца, четири члана представника запослених бирају репрезентативни синдикати, четири члана представника пољопривредника, занатлија и самосталних занимања бирају се на следећи начин. Два представника пољопривредника бирају професионалне организације пољопривредника, једног представника занатлија струковне организације занатлија и једног представника независних струка бирају професионалне организације других самосталних делатности. Шесторо представника некономских активности бирају се из редова следећих организација: један представник универзитета, високих и виших школа, један представник из области образовања и стручних организација наставног особља, један представник за област истраживачких делатности кога бирају стручне организације истраживача, један представник за област културе и спорта, који долази из професионалних организација културних и спортских радника, један представник здравствене струке из професионалне организације здравствених радника и помоћног медицинског особља, те један представник за подручје социјалне заштите кога бирају професионалне организације социјалних радника.⁹²⁰

Представнике послодаваца бирају привредне коморе и удружења послодаваца за територију читаве земље, при чему свако од ових удружења бира по једног електора на 10.000 чланова. Представнике пољопривредника, занатлија и независних професија бирају њихове професионалне организације за целокупну територију Словеније. Свака организација има по једног електора. Право на додатне електоре стиче се на основу броја чланова и то: 1000 за пољопривредне организације, 500 за удружења занатлије и 100 чланова за самосталне предузетнике. Представнике ванпривредних делатности, као што смо већ напоменули, бирају универзитети и факултети, струковне организације педагошких радника, истраживачке организације, организације културних и спортских радника, организације здравствених радника и помоћног медицинског особља, организације социјалних радника и друге стручне организације. Из овога произилази да не можемо говорити о општем изборном праву јер, за разлику од избора за посланике Државног збора, постоје ограничења. Бирачко право има свако пунолетно лице коме није одузета пословна способност и које обавља одређену делатност или је запослен.⁹²¹

Треба још једном назначити да је ово пасивно бирачко право, јер кандидате за Државни савет именују изабрани представници. Посредни избори могу стога бити спроведени од стране представничког тела или посебног електорског тела састављеног у ту сврху. Закон овде предвиђа само електорска тела, али не и њихов састав. Кад представника бира одређена интересна групација или локална заједница, изборно тело чини представничко

⁹¹⁹ Republika Slovenija, Državni svet, Volitve, <http://www.ds-rs.si/?q=o-drzavnem-svetu/volitve>, приступљено 13. 11. 2019.

⁹²⁰ Čl. 15, 24, 26, 28, 33, 34-37, Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁹²¹ Franc Grad, Janez Pogorelec, *Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*, Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija, Ljubljana 2002, стр. 33-34.

тело те интересне организације или локалне заједнице. Међутим, ако члана Државног савета заједно бира неколико интересних организација или локалних заједница, бирачко тело ће се састојати од изабраних представника конкретних интересних организација или локалних заједница. Начин на који се ови представници бирају је препуштен организацијама или локалним заједницама. У овом случају, изборе не врше постојећа тела, већ посебно изабрани електори – један бирач по организацији, а остатак је подељен према броју чланова. Овај систем у великој мери привилегује велике организације. Наиме, међу представницима послодаваца доминира Привредна комора Словеније, а међу представницима запослених Удружење слободних синдиката, док међу представницима универзитета и факултета превладава Универзитет у Љубљани.⁹²² Посредни избори омогућавају ближи контакт између чланова заинтересованих страна и њихових представника.⁹²³

2.5.2. Избор представника локалних интереса

Локалне заједнице бирају 22 члана Државног савета, представника локалних интереса. За избор представника локалних интереса формирају се највише 22 изборне јединице за подручје једне или више јединица локалне самоуправе.⁹²⁴ Посебним законом Словенија је подељена на 22 изборне јединице, које представљају географски, историјски и економски заокружене територијалне целине.⁹²⁵ У свакој изборној јединици формира се електорско тело које се састоји од чланова представничког тела локалне заједнице, тј. одборника локалне скупштине. Ово је случај када се ради о изборној јединици која обухвата подручје само једне локалне самоуправе. Када подручје изборне јединице обухвата територију више јединица локалне самоуправе, тада представника те изборне јединице у Државни савет бирају представничка тела свих локалних самоуправа које улазе у састав поменуте изборне јединице. Представничка тела локалне заједнице (општински савети) усвајају правила по којима бирају своје представнике у електорска тела и кандидате за чланове Државног савета. Електоре и кандидате за Државни савет бирају општински савети тајним гласањем. Према Закону о Државном савету, свака локална заједница (општина) може да предложи једног кандидата за чланство у другом дому. Свакој јединици локалне самоуправе припада једно место у електорском телу, без обзира на број становника, а на сваких додатних 5.000 становника још по једно.⁹²⁶

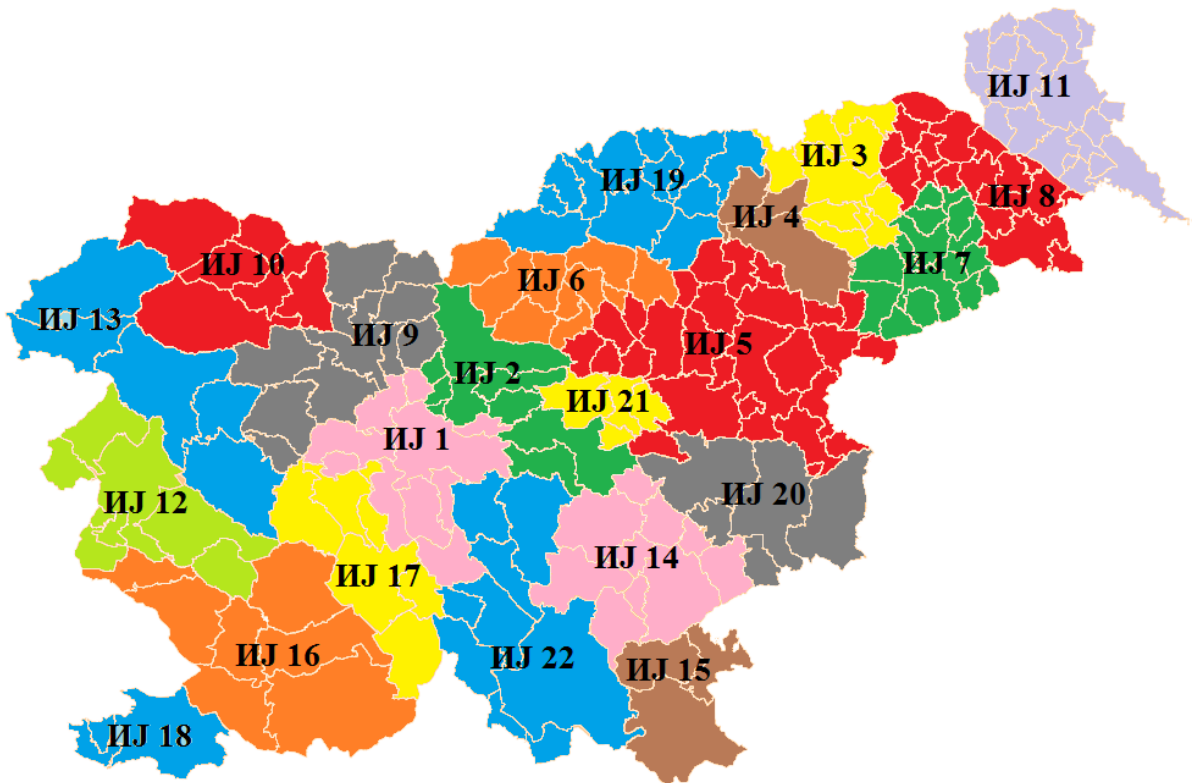
⁹²² Igor Lukšič, *Politični sistem Republike Slovenije*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 2001, стр. 35.

⁹²³ Franc Grad, *наведено дело*, стр. 254.

⁹²⁴ Čl. 38, *Zakon o državnem svetu*, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

⁹²⁵ Čl. 1-3, *Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet*, Uradni list RS, št. 48/92.

⁹²⁶ Čl. 40, odst. 2, *Zakon o državnem svetu*, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečišćeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.



Карта 9. Изборне јединице за избор чланова Државног савета – представника локалних интереса (аутор: Душан Илић)

Подела Републике Словеније на двадесет две изборне јединице за избор представника локалних интереса у Државни савет извршена је без навођења јасних критеријума. Наиме, током постојања Социјалистичке Републике Словеније, ова федерална јединица била је подељена на релативно мали број јединица локалне самоуправе, што је била последица вишедеценијске југословенске праксе тзв. комуналног система. Стога је, након проглашења независности, Република Словенија имала шездесет општина, да би се тај број драстично увећавао у наредним годинама.⁹²⁷ Према важећој територијалној организацији, Словенија има чак 212 јединица локалне самоуправе, што је 3.5 пута више него пре три деценије.⁹²⁸ Како је у тренутку територијалног омеђивања двадесет две изборне јединице за Државни савет ова држава имала свега шездесет општина, логично је закључити да су споменуте изборне јединице конципиране на територији која обухвата у просеку по три општине. Међутим, свега осам изборних јединица обухватало је по три општине (Изборне јединице 2, 9, 16, 17, 18, 20, 21, 22). Девет јединица обухватало је по две општине (Изборне јединице 3, 4, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15), док су се две изборне јединице простирале на територији четири општине (ИЈ 8 и 19). Коначно, изборна јединица 7 обухватала је само једну општину (Птуј), целска изборна јединица (5) имала је чак шест, док је главни град Љубљана са својих пет градских општина чинила једну изборну јединицу.⁹²⁹

⁹²⁷ Видети више: *Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah, Obseg pojava "teritorijalna sprememba" od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno preseljenih iz enega naselja v drugo*, Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana 2007, стр. 167-208.

⁹²⁸ Ако поредимо две бивше чланице југословенске федерације, Републику Србију и Републику Словенију, видећемо да, иако је Словенија по површини готово 4,5 пута мања, те скоро 3,6 пута демографски слабија од Србије, има 1.22 пута више јединица локалне самоуправе (212 према 174).

⁹²⁹ Čl. 3, Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, Uradni list RS, št. 48/92.

Јасно је да приликом било каквог формирања изборних јединица, њихове границе са демографског становишта не могу бити идеалне, но дефинисање словеначких изборних јединица за други дом изгледа да уопште није ни узело у обзир демографију, што се самим тим одразило и на озбиљно нарушавање принципа једнакости сваког гласа. Наиме, најмања изборна јединица (ИЈ 15 - Метлика) је по броју становника 12.2 пута мања од највеће изборне јединице (ИЈ 1 - Љубљане), што практично значи да је вредност једног гласа у најмањој јединици више од дванаест пута већа од вредности истог гласа у највећој изборној јединици. Ако израчунамо апроксимативну вредност броја становника у једној изборној јединици, долазимо до бројке од 89.363 житеља, колико би, идеално замишљено, свака словеначка изборна јединица требало да има. Овом броју најближа је ИЈ 11 (Мурска Собота) са 89.887, док се само још две изборне јединице донекле приближавају овом броју.⁹³⁰ Испод је приказана табела са бројем становника по изборним јединицама, али по попису из 1991. године, који је био важећи у тренутку формирања истих. Није тешко закључити да је још при оснивању изборних јединица за избор представника локалних интереса у Државни савет предност дата мањим, руралним и периферним подручјима, јер се сматрало како је интерес грађана највећих градова (Љубљане, Марибора, Цеља, Крања, Копра) већ довољно заступљен у Државном збору, али и у самом Државном савету,⁹³¹ имајући у виду да је велики део посланика долазио из највећих урбаних центара, што је и данас случај. Зато и не чуди презаступљеност сеоских и пограничних подручја спрема већих градских конурбација.

Табела 5. Изборне јединице за избор представника локалних интереса у Државни савет Словеније и њихова величина по попису из 1991. године.

Изборна јединица	Број становника (1991) ⁹³²	Седиште
Изборна јединица 1	321.607	Љубљана
Изборна јединица 2	91.660	Камник
Изборна јединица 3	169.304	Марибор
Изборна јединица 4	47.956	Словенска Бистрица
Изборна јединица 5	196.071	Цеље
Изборна јединица 6	59.207	Велење
Изборна јединица 7	68.753	Птуј
Изборна јединица 8	74.846	Љутомер
Изборна јединица 9	125.463	Крањ
Изборна јединица 10	66.225	Јесенице
Изборна јединица 11	89.887	Мурска Собота

⁹³⁰ У питању су ИЈ 2 (Камник са 91.660) и ИЈ 12 (Нова Горица) са 81.758 становника.

⁹³¹ Конкретно, већина чланова другог дома који представљају интересе различитих социјално-економских група долази управо из два највећа града, Љубљане и Марибора.

⁹³² Popis prebivalstva 1991, Prebivalstvo po kraju popisa in navzočnosti, Statistični urad Republike Slovenije, доступно на: https://www.stat.si/publikacije/popisi/1991/Obcine/1991_1_01.pdf, приступљено 18.01.2021.

Изборна јединица 12	81.758	Нова Горица
Изборна јединица 13	38.182	Толмин
Изборна јединица 14	76.692	Ново место
Изборна јединица 15	26.558	Метлика
Изборна јединица 16	58.832	Сежана
Изборна јединица 17	44.243	Логатец
Изборна јединица 18	75.929	Копер
Изборна јединица 19	73.789	Словењ Градец
Изборна јединица 20	72.258	Кршко
Изборна јединица 21	47.356	Трбовље
Изборна јединица 22	59.410	Гросупље

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

ОДСЕК III

ОСЕКА БИКАМЕРАЛИЗМА

У последњем одсеку централног дела рада анализираћемо два источноевропска примера – друге домове Белорусије и Румуније. Овај део насловили смо осеком бикамерализма из разлога што други дом као институција последњих година пролазио кроз озбиљна искушења, па се поставило питање бављења овим системима. У случају Белорусије, други дом био је у сенци режима тамошњег председника, док је, са друге стране, румунско бирачко тело још 2009. године изразило жељу за укидање Сената. Иако други дом није показивао готово никакву перспективу у ове две земље, након вишегодишње осеке дошло је до ревитализације његовог положаја. Наиме, иако је деловало да ће белоруски бикамерализам отићи у историју, након уставне реформе крунисане референдумом у фебруару 2022. године, Савет Републике остао је важан чинилац политичког система ове државе, те је његова позиција практично зацементирана. Са друге стране, иако су румунски грађани још пре више од једне деценије гласали за укидање Сената, ова одлука никада није заживела, стога ћемо се у овом делу позабавити анализом положаја и свеукупне улоге белоруског Савета Републике и румунског Сената.

1. Белоруски Савет Републике

1.1. Белоруска бикамерална традиција

До избијања Октобарске револуције 1917. године, Белорусија је сматрана делом сверуске државе – Царевине Русије, док је белоруски етнос, уз великоруски и малоруски (украјински) сматран делом јединственог руског народа. Иако је монархија срушена исте године у фебруару, болшевици су потпуно разорили и последње остатке руске државе у предстојећем грађанском рату који је потрајао до 1922. године. Као резултат комунистичких тежњи за ликвидацијом руске државе, у јануару 1918. године нова болшевичка влада потписала је сепаратни мир са Другим рајхом, који је, у ствари, представљао капитулацију државе. Новостворена Руска Совјетска Федеративна Социјалистичка Република одрекла се готово четвртине своје територије, укључујући и територију данашње Белорусије. На том подручју под немачком окупацијом настаје у марту 1918. године провизорна Белоруска Народна Република, као прва белоруска држава у историји. Међутим, крајем године Немачка се предаје, те ова област припада већим делом новообновљеној Пољској Републици. Након Пољско-совјетског рата (1919–1921), западна половина остаје у саставу Пољске све до 1945. године, док источна, која је остала под болшевичком контролом, постаје федерална јединица новоформираног СССР, под називом Белоруска Совјетска Социјалистичка Република. Овакво стање потрајаће све до 1991. године и распада Совјетског Савеза. Након осамостаљења, Белорусија доноси свој први устав као независна држава 1994. године.

Њиме се ова држава сврстала у ред оних које су из социјалистичког периода уставности закорачиле у демократски, мада се чини да научна јавност, под притиском политике, не дели ово мишљење. Тешко је уставно-политички систем Белорусије

окарактерисати као либерално-демократски, стога ћемо се задржати на одредници – демократски. С тим у вези је и питање оправданости бављења белоруским бикамерализмом, с обзиром на чињеницу да ову земљу многи западни аутори, те готово читава политичка и медијска сцена, сматрају недемократском, односно ауторитарном.⁹³³ У том контексту, све институције, па и други дом белоруског парламента, квалификују се само као параван за личну власт тамошњег председника Александра Лукашенка. Довољно је рећи да ни Арент Лајпхарт, али ни новији теоретичари не сврставају ову земљу у ред демократија. У домаћој литератури провејава иста оцена која Белорусију класификује као државу са ауторитарним системом власти.⁹³⁴ Има гласова који пак Белорусију сврставају у специфичан облик демократских система, нешто слично скорашњој класификацији појединих чланица Европске уније, попут Пољске и Мађарске у тзв. *нелибералне демократије*. За ову постсовјетску Републику пронађемо и термин – *демагошка демократија*.⁹³⁵ Њиме се покушава направити дистинкција између класичног ауторитарног или тоталитарног режима и белоруског политичког система који, према мишљењима појединих аутора, није ништа више недемократски и ауторитаран од својих демократских суседа – Украјине и Русије.⁹³⁶ Са друге стране, Белорусија је једина земља на европском тлу која није чланица Савета Европе. Ни целокупна западна штампа не допушта могућност другачијег сагледавања политичког система ове земље. Напоследку, за разлику од Русије, ниједна од водећих земаља ЕУ и НАТО, као ни већина држава из њеног непосредног окружења не признају ниједне изборе у Републици Белорусији. Међутим, како се трудимо да наш приступ буде објективан, ми нећемо искључити случај белоруског бикамерализма из нашег истраживања из више разлога.

Први се тиче формалних разлога. Двodomни парламент је у Белорусији уведен изменама важећег Устава 1996. године, донетим уз пуно поштовање предвиђене и правно ваљане процедуре.⁹³⁷ Други се тиче историјског контекста. Наиме, уколико би се покушало приговорити нашем бављењу белоруским другим домом због недовољно дуге демократске традиције, односно с обзиром на то да је ова земља као део СССР била једнопартијска до пре само три деценије, овде истичемо наше неслагање са поменутиим аргументима. Уколико бисмо искључили Белорусију из наше анализе, на исти начин бисмо морали поступити и према другим земљама чланицама некадашњег Источног блока, Пољској, Чешкој Републици, Румунији и Словенији. Ово је проблематично из разлога што нико, па ни у уставноправној науци, нема право да модерност (у овом случају уставноправну) веже за конкретну годину, примера ради – 1945. или 1918. То значи да постојање вишедеценијске једнопартијске праксе не може поништити претходну уставну повест ових земаља, али ни последње три деценије обновљеног демократског режима. То даље за последицу има да ми који се бавимо истраживањем појединих феномена на европском тлу не можемо да за критеријуме помоћу којих омеђавамо делокруг свог рада узимамо идеолошки и геополитички обојене оцене које долазе из једног миљеа. За нас је много сигурнији формални критеријум. Једноставније речено, ако Белорусија има Устав усвојен на правно ваљан начин, вишестраначки систем, институције изабране од стране грађана, ограничен мандат народних представника, међународне посматраче на изборима итд, она се треба сматрати демократском, без обзира како на то неко гледао спрам њених владајућих елита.⁹³⁸ Друго, Белорусија је несумњиво и

⁹³³ Видети више: Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner, New York 2000, стр. 263-267.

⁹³⁴ Дарко Симовић, *наведено дело*, стр. 216.

⁹³⁵ Elena A. Korosteleva, *Is Belarus a Demagogical Democracy?*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 3/2003.

⁹³⁶ Juan J. Linz, *наведено дело*, стр. 70.

⁹³⁷ За разлику од нпр. Државне заједнице Србије и Црне Горе, која се сматрала демократском земљом, а чија је Уставна повеља из 2003. године, донета на један посве специфичан, а понајмање демократски начин.

⁹³⁸ Тако бисмо аналогно критици белоруског политичког система, могли да недемократским означимо бројне европске државе у којима владајућа гарнитура дуго није уступила место опозицији. Довољно је само поменути Црну Гору, која ни суштински ни формално није мењала власт од 1945. године. Видети више: Александар Раковић, *Црногорски сепаратизам*, *Catena mundi*, Београд 2019.

географски и културолошки европска земља. Треће, њен парламент је организован на бикамералним основама. И напослетку, Белорусија за наше услове представља земљу која је у много чему упоредива са Републиком Србијом – слична величина, број становника, припадност истом словенско-православном цивилизацијском кругу, као и недемократско наслеђе вишедеценијске једнопартијске праксе.

1.2. Организација и положај Савета Републике

Као што је већ речено, Република Белорусија добила је свој први Устав 1994. године, а његовим изменама је две године касније увела бикамерално законодавство. Парламент ове земље назива се Национално собрање. Њега чине Представнички дом и Савет Републике. Савет Републике је дом територијалног представништва. За разлику од доњег дома који броји 110 посланика, Савет Републике има 64 члана. Иако је Република Белорусија не само унитарна, него и по много чему централизована држава, њени региони представљају важан фактор у образовању другог дома. Сам Устав конципира други дом као тело територијалне репрезентације. У том погледу, белоруска држава је подељена на територију главног града Минска и шест области које носе називе по својим административним седиштима: Брестска, Гродненска, Могилјовска, Гомељска, Витебска и Минска. Савет Републике састоји се од шездесет четири члана. По осам чланова бира се из сваке области и града Минска тајним гласањем на заседањима обласних савета депутата, те Савета депутата града Минска, што је укупно педесет шест. Председник Републике именује још осам чланова Савета Републике.⁹³⁹

Члан Савета Републике мора бити држављанин Републике Белорусије који је навршио 30 година и има пребивалиште на територији релевантног региона, односно главног града најмање пет година. Исто лице не може истовремено бити члан оба дома парламента. Члан Савета Републике не може истовремено бити и члан Владе. Највиши правни акт такође предвиђа неспојивост функције посланика општепредставничког дома, односно члана другог дома са функцијом председника Републике или судије. Мандат Собрања траје пет година ако Уставом није другачије одређено. Његове надлежности могу се проширити законом само у случају рата. Рок од тридесет дана за сазивање прве седнице Савета Републике рачуна се од дана одржавања прве седнице локалних, односно регионалних савета депутата, који обављају избор чланова Савета Републике.⁹⁴⁰ Домови се не могу распуштати за време ратног или ванредног стања, као ни током последњих шест месеци мандата председника Републике, у периоду када оба дома одлучују о питању превременог разрешења председника Републике са функције или у периоду када Свебелоруска народна скупштина одлучује о опозиву шефа државе. Такође, није могуће распуштање Собрања у првој, као ни у последњој години мандата. У случају распуштања било ког дома, новоизабрани састав одговарајућег дома вршиће своја овлашћења до краја мандата претходног сазива. То значи да ће новоизабрани дом радити у скраћеном мандату, односно да ће само довршити мандат свог претходника. Редовно заседање оба дома Собрања почиње трећег уторка у септембру и завршава се последњег радног дана у јуну следеће године. Поред тога, и Представнички дом, као и Савет

⁹³⁹ Чл. 91. ст. 2, Конституција Републики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴⁰ Чл. 92. ст. 2-4, чл. 93, ст. 1, 2, Конституција Републики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

Републике, у случају посебних околности, могу сазвати и ванредно заседање.⁹⁴¹ Чланови Савета Републике, као и посланици Представничког дома уживају парламентарне имунитете, пре свега имунитет у изражавању мишљења и вршењу својих овлашћења. Имунитети не важе у случају оптужби за клевету и увреду. За време трајања мандата посланици Представничког дома и чланови Савета Републике могу бити ухапшени или на други начин лишени слободе само уз претходну сагласност надлежног дома. Ова сагласност није потребна у случају извршења кривичног дела велеиздаје или другог тешког кривичног дела, као и случају затицања на месту извршења дела. Кривично гоњење против посланика Представничког дома или члана Савета Републике разматра Врховни суд.⁹⁴² Статус чланова Савета не разликује се превише од статуса посланика Представничког дома, осим што је за њих старосна граница за стицање пасивног бирачког права 30 година, док је за посланике нижа и износи двадесет једну годину. Они такође, попут посланика доњег дома, уживају имунитете неповредивости и неодговорности, који изузетно може бити укинут одлуком Савета. Чланови Савета имају право на службено становање, помоћника и министарску плату. Мандат саветника траје истоветно као и посланика Представничког дома – четири године.⁹⁴³ Он се може продужити само у случају ратног стања. Са друге стране, Савет Републике може бити распуштен у складу са Уставом, а на основу одлуке Уставног суда због грубог кршења Устава од стране другог дома.⁹⁴⁴ Међутим, ниједан од два дома не може бити распуштен у првих годину дана мандата, као ни у последњих шест месеци мандата председника Републике.⁹⁴⁵

Што се тиче унутрашње организације, други дом бира председника Савета, као и његове заменике. Савет Републике у свом саставу има пет сталних комисија. Ради се о Комисији за законодавство, Комисији за економију, буџет и финансије, Комисији за социјалну заштиту, Комисији за регионална питања и Комисији за спољне послове и националну безбедност. Да би се формулисала позиција Савета Републике по питањима везаним за функционисање земље, друштва и јачање улоге другог дома као важне политичке институције, основано је Истраживачко-експертско веће председника Савета Републике. Оно обухвата најквалификованије и најугледније научнике, правнике, економисте, политичке аналитичаре, представнике државних органа и друге специјалисте са високим квалификацијама и релевантним искуством. Ради лакшег функционисања Савета Републике, али и припреме и прелиминарног претреса питања која су у надлежности другог дома, формирано је и Председништво Савета Републике. Оно обухвата председника Савета Републике, његовог заменика и председнике сталних комисија другог дома.⁹⁴⁶

⁹⁴¹ Чл. 94. ст. 4-6, чл. 95, Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴² Чл. 102, Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴³ Чл. 93. ст. 1 Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴⁴ Самые невидимые выборы. Что такое Совет Республики и зачем он нужен? Читать полностью: <https://news.tut.by/politics/505090.html>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴⁵ Чл. 94 ст. 4, 5 Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴⁶ Doron Shilo, The Council of Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus, in: *Tripathi Ramesh, Second Chambers Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002, стр. 26.

1.3. Надлежности Савета Републике

Надлежности Савета Републике нису занемарљиве и утврђене су Уставом Републике Белорусије и Законом о Националном собрању Републике Белорусије. Што се тиче овлашћења за промену највишег правног акта, до недавне уставне реформе други дом није имао право на иницирање уставне ревизије. Након измена, Устав предвиђа да ће, на иницијативу председника Републике, трећине чланова оба дома или 150.000 бирача оба дома Националног собрања одлучивати о предложеним изменама. Акт о промени Устава биће усвојен тек уколико га оба дома усвоје два пута у року од три месеца. За доношење одлуке неопходна је двотрећинска већина у оба дома, као и накнадна потврда од стране бирачког тела на националном референдуму.⁹⁴⁷ Јасно је да је новим решењем други дом добио овлашћења у домену подношења предлога за промену највишег правног акта. Савет Републике такође има право законодавне иницијативе, тј. има право да подноси законске предлоге Представничком дому.⁹⁴⁸ Савет врши своја овлашћења самостално, али у појединим случајевима оба дома заседају на заједничким седницама. Он оснива одборе, сталне и привремене комисије и контролише њихов рад. Према важећем Уставу, надлежности домова Националног собрања у законодавном поступку јасно су разграничене.⁹⁴⁹ Сваки предлог закона, без обзира од кога био инициран, прво долази пред Представнички дом, где се о њему расправља и гласа, па се затим доставља другом дому.⁹⁵⁰ Савет усваја или одбија законски предлог који је изгласао Представнички дом. У случају изгласавања од стране Представничког дома и одобрења од стране Савета Републике, закон се сматра усвојеним, те се доставља на потпис председнику Републике. Закон се сматра одобреним ако за њега гласа већина од укупног броја чланова Савета или ако се у року од двадесет дана⁹⁵¹ Савет Републике не изјасни о њему. У случају одбијања закона од стране Савета Републике, домови могу, ради превазилажења сукоба, формирати паритетну комисију. Текст закона, коју је израдила ова паритетна комисија, подноси се на одобрење и Представничком дому и Савету Републике.⁹⁵²

Разматрање предлога закона у Савету Републике, дакле, обавезна је фаза законодавног процеса. Заправо, Савет Републике је последња станица на путу усвајања једног закона у највишем законодавном телу. Посебно место у раду Савета припада сталним одборима. Уосталом, они након разматрања предлога закона, свих пристиглих материјала, закључака и мишљења, дају препоруку Савету Републике о усвајању или одбијању предлога

⁹⁴⁷ Чл. 138-140 Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁴⁸ Право законодавне иницијативе признато је председнику Републике, Свобелоруској народној скупштини, Представничком дому, Савету Републике, Влади, док се њиме може користити и 50 000 бирача.

⁹⁴⁹ О роли Совета Республики в Законотворческом процессе, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, <http://center.gov.by/o-rol-i-soveta-respubliki-v-zakonotvorcheskom-protsesse/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁵⁰ Чл. 100. ст. 1, Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁵¹ У случају предлога закона који се доносе по хитном поступку овај рок износи десет дана од дана његовог изгласавања у општепредставничком дому

⁹⁵² Чл. 100. ст. 4, Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

закона. Да би се пажљиво анализирао предложена законска регулатива, стални одбори могу изнети законски предлог на јавну расправу, организовати јавна слушања, округле столове, семинаре, научне конференције и друге догађаје, тражити мишљење владиних агенција и научних делатника. Уопште, сврха ових активности јесте управо у обезбеђивању што квалитетнијег законодавства, које неће захтевати претерану разраду подзаконским актима, те остављати простора за различита противречна тумачења.⁹⁵³

Како је Белорусија умногоме задржала некадашњи социјалистички дискурс, он се нарочито примећује у бирократији. Наиме, годишње планове за припрему нацрта закона саставља Национални центар за законодавство и правна истраживања Републике Белорусије, тело састављено од стручњака свих грана права.⁹⁵⁴ Поменуте годишње планове одобрава председник Републике. Савет Републике такође активно учествује у изради ових планова. Традиција планирања проистекла је из некадашње совјетске епохе, али је тада била посебно усмерена ка економским питањима. Међутим, данас је Белорусија једна од ретких земаља која нарочиту пажњу поклања осмишљавању, тј. планирању свог законодавства на дужи рок. Оно што је приметно, јесте то да се за чланове другог дома у овој земљи углавном бирају нешто искуснији политичари који поседују огромно искуство у управљању радним колективима, јавним организацијама, па и територијалним јединицама. Овде има и бивших министара, премијера, чиновника, директора великих предузећа итд. Као резултат тога, број законских предлога које је Савет Републике одбио или вратио Представничком дому са амандманима поприлично је мали. Ово не мора да буде искључиво индикатор политичког једноумља, у коме се Савет уподобљује Представничком дому него и спремности да се током саме законодавне процедуре изнађу компромисна решења и тако избегне сукоб домова. Овакав начин рада резултирао је тиме да је током петог сазива Националног Собрања усвојило више од 400 закона. Усвојени су нови Закон о шумама, Закон о водама, као и Закон о култури. Донети су и нови закони о борби против корупције, о оперативним и истражним активностима, о безбедности у индустрији, о нотарима и нотарским активностима итд.⁹⁵⁵

Према важећем Уставу Белорусије, Савет Републике, поред законодавне, има и одређена овлашћења у оквиру своје контролне и изборне функције. Између осталог, белоруски други дом даје претходну сагласност на именовање државног тужиоца, гувернера и савета гувернера Народне банке, као и председника Комитета државне контроле, али и контролише рад наведених органа. Затим, он контролише рад локалних савета, али и поништава њихове одлуке које нису у складу са законом, односно распушта ове савете у случају грубе повреде закона. У оквиру квазисудске функције, Савет Републике одобрава истрагу о оптужби председника Републике „за издају или друго тешко кривично дело”, те одлучује о његовом разрешењу двотрећинском већином. Такође, у року од три дана одобрава или укида уредбе шефа државе о ратном или ванредном стању и мобилизацији. Важна разлика у надлежностима које Савет Републике има у односу на друге горње домове је и та што он именује начелнике регионалних извршних органа, у првом реду начелнике регионалних комитета, али и директоре низа великих индустријских предузећа и пољопривредних комбината. На тај начин остварује се већи степен корелације између региона и другог дома Националног Собрања, као њиховог представништва.⁹⁵⁶ Иако је предвиђено да Владу бира општепредставнички дом на предлог шефа државе,⁹⁵⁷ једном

⁹⁵³ О роли Совета Республики в Законотворческом процессе, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, *наведено дело*.

⁹⁵⁴ Видети више: Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, доступно на: <http://center.gov.by/>, приступљено 04.10.2021.

⁹⁵⁵ *Исто*.

⁹⁵⁶ Dohon Shilo, *наведено дело*, стр. 23-24.

⁹⁵⁷ Чл. 106, Конституция Республики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.),

месечно седницама Савета присуствују чланови Владе, те је ова седница посвећена посланичким питањима. Чланови Владе редовно подносе извештаје посланицима на заједничким заседањима оба дома. Оваква пракса је показала да директни контакти, односно режим рада који укључује дискусију између представника законодавне и извршне власти, те укључивање представника министарстава, државних комитета и организација на пленарним седницама у вези са важним законима подстиче израду квалитетнијих законских предлога. Кворум за одлучивање је веома високо постављен. У првом гласању захтева се апсолутна већина, док је у случају сукоба домова неопходна двотрећинска већина у оба дома, што је неуобичајено у упоредноправној пракси. Одлуке другог дома доносе се у облику резолуција. Да би одлука била донета, неопходна је проста већина присутних чланова, осим ако Уставом није другачије одређено.⁹⁵⁸

1.4. Сукоб домова и однос према другим органима

Сукоб домова важећи Устав прецизно регулише у чл. 100. Наиме, ако Савет Републике не одобри предлог закона који је изгласао општепредставнички дом, домови могу да формирају комисију образовану на паритетној основи за превазилажење сукоба. Текст предлога закона, који је израдила паритетна комисија, доставља се на усвајање у оба дома. Ако се не дође до усаглашеног текста, председник Републике или Влада у његово име може захтевати од Представничког дома да донесе коначну одлуку. Закон се сматра усвојеним под условом да је за њега гласало најмање две трећине од укупног броја посланика општепредставничког дома. На тај начин се анулира суспензивни вето другог дома. Закон се затим доставља шефу државе на потпис у року од десет дана. Председник Републике се у наведеном року може обратити Уставном суду са предлогом за проверу уставности закона, с тим што закључак Уставног суда мора бити усвојен најкасније у року од десет дана од дана подношења предлога. У случају неслагања са текстом закона, председник Републике га може вратити Представничком дому, који мора размотрити закон са примедбама председника најкасније у року од тридесет дана. Ако Представнички дом поново усвоји закон двотрећинском већином од укупног броја посланика, исти се, уз приговоре председника, у року од пет дана упућује Савету Републике, који такође мора поново да га размотри најкасније у року од двадесет дана. Закон се, у том случају, сматра усвојеним тек ако га усвоји двотрећинска већина од укупног броја чланова Савета Републике. Закон, након отклањања примедби председника од стране Представничког дома и Савета Републике председник потписује у року од пет дана. Закон ступа на снагу чак и ако га у том року не потпише председник. У истом редоследу домови разматрају примедбе председника на поједине одредбе закона, које се враћају на друго гласање. У овом случају, пре доношења одговарајуће одлуке Представничког дома и Савета Републике, закон потписује председник и он ступа на снагу, изузев оних одредби на које шеф државе има примедбе.⁹⁵⁹ Како смо већ навели, Савет Републике не учествује у избору Владе, али сваки члан другог дома има право постављања посланичког питања, што је својеврстан вид контроле рада ове институције. Међутим, суштинску контролу Владе врши Представнички дом који може гласати о

<http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁵⁸ Иван Иванович Пляхимович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь, 2 том*, Амалфея, Минск 2015, стр. 984.

⁹⁵⁹ Чл. 100, Конституция Республики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

поверењу Влади, на захтев председника Републике. Савет Републике не учествује у овом поступку.

Како је тешко окарактерисати систем власти у Белорусији, можемо једино дати оцену да се ова земља, након уставне ревизије из фебруара 2022. године, креће од председничког ка једној врсти хибридног система, који комбинује елементе председничког, полупредседничког и парламентарног система. У том погледу, овлашћења шефа државе су и даље веома велика, али не толико као пре последње уставне ревизије. Због тога је изузетно важно сагледати и односе другог дома и председника Републике. Наиме, како смо већ напоменули, Савет Републике даје сагласност на именовање појединих органа од стране шефа државе. Даље, у случају да председник Републике уведе ратно или ванредно стање, Савет Републике ће у року од три дана одлучивати о потврђивању ове одлуке. Председник Републике може бити разрешен дужности због трајне спречености за обављање функције. О томе одлучују оба дома Националног собрања. У том случају захтева се двотрећинска већина од укупног броја чланова Представничког дома, али и иста таква већина од укупног броја чланова другог дома.⁹⁶⁰

Изненађујуће, с обзиром на геополитички контекст, белоруски други дом је једна од ретких институција ове земље која има развијену међународну сарадњу. Примера ради, Европски парламент не признаје Представнички дом белоруског парламента из разлога што не признаје изборе у овој земљи, али комуницира са Саветом Републике, јер сматра да је он именовани орган, који није изабран на „нелегитимним” изборима. Савет Републике спроводи активну међупарламентарну активност усмерену на јачање позиција Републике Белорусије на међународној сцени. Формирано је више од педесет парламентарних група које активно сарађују са парламентима других земаља. Приоритет се даје односима са земљама Заједнице независних држава, Руском Федерацијом, која је партнер у Савезу Русије и Белорусије, и Интерпарламентарној унији, највећој међународној парламентарној организацији. У сарадњи са Представничким домом, Савет Републике учествује у делегацијама Националног собрања у органима Интерпарламентарне скупштине земаља чланица Заједнице независних држава, затим Међупарламентарног комитета земаља чланица ОДКБ (Републике Белорусије, Републике Казахстан, Републике Киргистан, Руске Федерације и Републике Тацикистан), Парламентарне скупштине Савеза Русије и Белорусије. Такође, Савет Републике активно сарађује и са Парламентарном скупштином Савета Европе, Интерпарламентарном унијом, Парламентарном скупштином Организације за европску безбедност и сарадњу, Европским парламентом, Северноатлантском скупштином, Парламентарном организацијом Централно-Европског парламента. Питања усклађивања и обједињавања националног законодавства са законодавством земаља чланица Евроазијске економске уније и даље су изузетно важна. Државе чланице ове организације све више интензивирају рад на развоју механизма за хармонизацију националних законодавстава, по узору на Европску унију.⁹⁶¹

1.5. Избори за Савет Републике

Како смо већ навели, Национално собрање Републике Белорусије је постало дводомни парламент након уставне ревизије 1996. године. Савет Републике је, као други дом,

⁹⁶⁰ Чл. 84, ст. 22, чл. 88, ст 1, Конституција Републики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁶¹ Doron Shilo, *наведено дело*, стр. 25.

конципиран као територијално представништво тамошњих региона.⁹⁶² Овакав модел је атипичан за једну централизовану унитарну државу. Прво, Белорусија јесте административно подељена на горе наведене регионе, али они немају значајнијих самоуправних надлежности. Друго, и по Уставу, Белорусија је строго унитарна држава. Треће, начин избора чланова Савета Републике, који је посредан, односно, који врше регионални савети као највиша представничка тела у тамошњим регионима, одговара класификацији белоруског другог дома као територијалног представништва. Тако је Белорусија много ближа холандском неголи француском начину територијалне организације државе, али по начину избора белоруски други дом је много ближи француском него холандском моделу сената. Конкретно, белоруски уставописац предвидео је посредан избор чланова Савета Републике који се врши од стране локалних и регионалних савета основног нивоа. То у белоруском случају значи да у оквиру сваког региона у избору чланова другог дома учествују сви чланови окружних и градских савета.⁹⁶³ У случају главног града, изборну функцију обавља Градско веће Минска. Изборна процедура је следећа. Прво, председништва наведених локалних савета и извршни одбори савета истог нивоа предлажу кандидате за чланство у другом дому. Затим, Централна изборна комисија верификује њихову кандидатуру. Тада се сви одборници савета основног нивоа, односно окружних и градских савета окупљају у регионалном центру и гласају као једно електорско тело. Чисто теоретски, нема ограничења броја кандидата јер локални одборници могу изабрати са ове листе искључиво осам имена. Осам кандидата који добију највише гласова улазе у Савет Републике. У пракси се често догађа да постоји једна листа са осам кандидата коју су одобриле локалне и централне власти. Стога се заједничка седница локалних савета углавном одржава ради изгласавања предложене листе.⁹⁶⁴ Са друге стране, начин избора саветника омогућава да се на националном нивоу, тј. на нивоу највишег законодавног органа узму у обзир интереси региона који имају посве различит историјски, а самим тим и економски развој.

Избори за нови сазив Националног собрања расписују се најкасније три месеца пре истека мандата. Ванредни избори одржавају се у року од три месеца од дана превременог престанка мандата било ког дома Собрања. Када анализирамо белоруске регионе који и образују други дом, може се констатовати да ова земља спада у ретке државе које имају и територијално и демографски уједначену административну поделу, односно уједначене изборне јединице за избор чланова другог дома. Најмањи регион је Гродно са 755.461, док је највећи територија главног града Минска са 1.278.713 уписаних бирача. То значи да је највећа област, а уједно и највећа изборна јединица за избор чланова Савета Републике 1.69 пута већа од најмање, што не представља значајно изражену диспропорцију када се овај феномен посматра компаративно. Чак се може констатовати да белоруски региони уједно представљају и најуједначеније изборне јединице за избор чланова другог дома у европској упоредној пракси. Стога и не чуди што свих седам наведених области бира исти број саветника. Оно што се са друге стране, може приговорити белоруском бикамералном моделу јесте неуобичајено процентуално велики удео именованих чланова другог дома. Наиме, њих осам, што представља чак осмину чланства, поставља шеф државе, односно председник Републике.

⁹⁶² Чл. 91. ст. 2 Конституция Республики Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

⁹⁶³ Ради појашњења ваља истаћи да је поред поделе на наведене регионе, Белорусија подељена и на 118 рејона (округа) и 12 самоуправних градова регионалне важности, чији савети у ствари, учествују у избору чланова другог дома Националног собрања.

⁹⁶⁴ Самые невидимые выборы. Что такое Совет Республики и зачем он нужен? Читать полностью: <https://news.tut.by/politics/505090.html>, приступљено 10.05.2020.



Карта 10. Административна подела Републике Белорусија на регионе у којима се бирају чланови Савета Републике (аутор: Душан Илић)

1.6. Реформе Савета Републике

Потенцијалне реформе другог дома белоруског Собрања посматране су из угла реформи целокупног политичког система ове земље. У том контексту ваља нагласити да је управо током 2021. године започео процес уставних реформи, који је дефинитивно окончан успешно одржаним референдумом 27.02.2022. године, на коме је већина бирача изгласала уставне промене. Поред других новина, попут дефинитивне афирмације Свебелоруске народне скупштине, као врховног органа, бикамерални концепт је задржан. Потврђена је позиција Савета Републике, чија су овлашћења само делимично окрњена. Са друге стране, предвиђено је обавезно чланство бившег шефа државе у овом дому.⁹⁶⁵

Највише главобоље за дефинисање уставно-политичког система Белорусије након споменутог референдума задаје управо наведена афирмација Свебелоруске народне скупштине, која је до 27. фебруара ове године имала статус консултативног органа. Изменама важећег Устава, као највише представничко тело у земљи одређена је

⁹⁶⁵ "Мина замедленного действия: что значит проект конституции для Лукашенко?", *Deutsche Welle (in Russian)* 28 December 2021. Retrieved 29 December 2021, доступно на: <https://www.dw.com/ru/mina-zamedlennogo-dejstvija-cto-znachit-proekt-konstitucii-dlja-lukashenko/a-60273475>, приступљено 28.02.2022.

Свебелоруска народна скупштина. Овај орган, који је устав познавао само као саветодавни, представљао је општи форум за сарадњу белоруских власти, како законодавних, тако и извршних и судских, са представницима привредног и јавног сектора, науке и културе итд. Суштински, ово тело заменило је некадашњи Конгрес Комунистичке партије. Међутим, за разлику од надлежности које је Конгрес некада имао, Свебелоруска народна скупштина има далеко мање овлашћења. У ову Скупштину улазе представници Савета Републике, Представничког дома, шеф државе, представници Владе, правосуђа, цивилног сектора, као и локалних власти. Свебелоруска народна скупштина је највиши представнички орган у држави, који одређује стратешке правце развоја друштва и државе, обезбеђује неповредивост уставног поретка, континуитет Републике, и има надлежности на пољу избора судија Уставног и Врховног суда, увођења ратног и ванредног стања у случају нереаговања шефа државе, а на иницијативу било ког дома Собрања, те опозива шефа државе у случају грубог кршења Устава или велеиздаје.⁹⁶⁶

О природи овог тела рано је говорити. Иако је означено као највише представничко тело, оно нема нормативних надлежности. Из тог разлога, тешко је сврстати га а priori у орган легислативе, односно тешко је сматрати га посебним парламентарним домом. Јасно је да ојачана Свебелоруска скупштина представља компромисно решење између председника Лукашенка и тамошње опозиције, како би се решио дугогодишњи политички спор и омогућила својеврсна транзиција власти са председника на представничке органе. Међутим, то се могло учинити и преносом појединих надлежности на било који од два дома Националног собрања. Разлог због кога то пак није урађено лежи у белоруској уставној традицији, која је током већег дела постојања Белорусије била социјалистичка и неговала теоријски принцип јединства власти оличен управо у оваквим телима каква је данас Свебелоруска народна скупштина. Стога је тешко говорити о увођењу тродомног парламента у белоруском случају. Са друге стране, непостојање сличног тела у европској упоредноправној пракси отежава доношење правилног суда о природи Свебелоруске скупштине, па самим тим и о структури белоруске националне легислативе. Ми ћемо се задржати на оцени да афирмисање Свебелоруске скупштине није суштински редефинисало белоруски бикамерални модел, иако су одређене надлежности истргнуте су из руку Савета Републике. Примера ради, именовање чланова Централне изборне комисије, као и судија Уставног и Врховног суда, које је раније други дом делио са шефом државе, прешло је у ингеренцију Свебелоруске скупштине, али чини се да је други дом овде био само колатерална штета у процесу развлашћивања председника Републике, те ублажавања постојећег председничког система. Најважније је истаћи да је Савет Републике ипак опстао, упркос реформама политичког система. У том контексту, не треба очекивати његову даљу политичку и уставноправну ерозију.

2. Румунски Сенат

2.1. Румунска бикамерална традиција

Румунија као држава на историјску позорницу улази у епохи националног ослобођења европских народа од вишенационалних империја, те процесу стварања

⁹⁶⁶ Чл. 89, Конституција Републике Беларусь, 1994 года, (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

национално уједињених држава. Још од XIII, односно XIV века, на овом простору постојале су три политичке целине: Кнежевина Влашка, Кнежевина Молдавија и Кнежевина Ердељ. Прве две постојале су као самосталне или полунезависне политичке творевине, док је ова трећа увек била под влашћу других великих држава (Угарске, Османског царства, Хабзбуршке монархије). И раније је било покушаја уједињења ове три целине,⁹⁶⁷ али до првог успеха морало се чекати све до 1859. године. Тада је молдавски кнез Александар Јон Куза успео да уједини две вазалне државе, Влашку и Молдавију у државу под називом Уједињене кнежевине. Три године касније, она је преименована у Уједињене румунске кнежевине, да би 1866. године и званично постала Кнежевина Румунија.

Први уставни документ усвојен у новој држави био је тзв. Кузин статут из 1864. године донесен на основу тзв. Програмског статута Париске конвенције из 1858. године.⁹⁶⁸ Опсежна законодавна активност кнеза ујединитеља омогућила је и формирање модерних представничких институција. Тако је, након плебисцита одржаног 23-26. маја/4-7. јуна 1864. године, румунска држава добила Сенат као други дом националног парламента. Овај Устав не само да је омогућио тек новоствореној румунској држави формирање модерних политичких институција по угледу на западноевропске државе него је пружио прилику да се румунски парламентаризам устроји на начелима бикамерализма, који је у том тренутку био доминантан на европском тлу. Дакле, Сенат се на румунској политичкој сцени појавио, пре свега, захваљујући кнезу ујединитељу, али и тадашњој политичкој елити која је, у циљу модернизације друштвеног и политичког живота, копирала западне политичке обрасце. Стога је први румунски Сенат представљао фактор равнотеже између владара и доњег дома. Међутим, у том моменту он је био искључиво именовано тело, што се састојало од чланова које је постављао владар, односно од представника округа и цркве. Тек након доношења новог Устава 1866. године, писаног по узору на тадашњи белгијски Устав,⁹⁶⁹ Сенат постаје изабрано тело, уз свега неколико именованих чланова, пре свега чланова владајуће династије, односно црквених великодостојника. У овај дом улазила су по два изабрана представника сваког округа на мандат од осам година, од чега је половина обнављала мандат на сваке четири године. Поред тога, представнике у други дом румунске Народне скупштине бирали су и универзитети у Букурешту и Јашу. Устав је предвидео и гласање по посебним колегијумима који су образовани на основу постављеног имовинског цензуса.⁹⁷⁰ На тај начин Румунија се сврстала у ред демократских држава тога доба. Улога Сената у првом раздобљу румунске државности до коначног уједињења 1918. године била је изузетно велика. Он је имао не само, стабилизирајућу улогу, већ и великог утицаја на усвајање бројних закона који су модернизовали земљу. Такође, он је заједно са Народном скупштином учествовао у доношењу најважнијих националних политичких одлука, попут проглашења независности 1877. године, односно коначног националног уједињења 1918. године.⁹⁷¹

Након завршетка Првог светског рата, те историјског уједињења, Краљевина Румунија добија нови Устав 1923. године. Овим Уставом оба дома румунског Парламента постала су представничка тела која су бирања на основу општег права гласа, што је означило нову фазу у развоју румунског парламентаризма. Нови Устав је учврстио комплетирање државног јединства Румуније и омогућио афирмацију на јавној сцени нових друштвених и

⁹⁶⁷ Најозбиљнији покушај био је за време влашког владара Михајла Храброг 1600. године.

⁹⁶⁸ Angela Banciu, *Istoria Constituțională a României: deziderate naționale și realități sociale*, Lumina Lex, București, 2001, стр. 35.

⁹⁶⁹ Ioan Stanomir, "The Temptation of the West: The Romanian Constitutional Tradition", in Mihaela Czobor-Lupp, J. Stefan Lupp (eds.) *Moral, Legal and Political Values in Romanian Culture*, The Council for Research in Values and Philosophy, Washington, DC, 2002, стр. 87-88.

⁹⁷⁰ Art 68-70, *Constitutiunea Romaniei din 1866*, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1866.htm>, приступљено 22.09.2021.

⁹⁷¹ Senate in the Romanian history – an honourable democratic tradition, доступно на: <https://www.senat.ro/default.aspx?Sel=442BA3CD-90E1-4FCE-AE5C-E59E2E45A1FD>, приступљено 22.09.2021.

политичких снага. Међуратни сенат састојао се од чланова који су изабрани од стране представника одређених социјално-економских група, затим од чланова изабраних непосредним гласањем по изборним окрузима, чланова који су постајали део Сената по самом закону, чланова изабраних посредно од стране локалних изборних колегијума, те представника националних универзитета у Букурешту, Јашу, Клужу и Чернивцима. У поменутом периоду усвојени су закони којима је извршена територијална реорганизација земље, аграрна реформа, модернизација привреде, реформа фискалног система, али можда и најважније – обједињавање законодавства на целокупној територији Краљевине и његова модернизација према тадашњим императивима. Чланови који су то постајали по сили закона били су Престолонаследник са 18 година, митрополити и епископи Румунске православне цркве и Грkokатоличке цркве, верски поглавари других признатих конфесија, по један на сваких 200.000 верника, као и председник Румунске академије наука.⁹⁷² Иначе, тадашњи румунски бикамерализам не можемо строго класификовати. Пре би се могло рећи да се радило о другом дому мешовитог типа, који је имао и елементе демократског и елементе социјално-економског бикамерализма. Пре свега, из разлога што је један део чланства биран од стране социјално-економских сталежа, односно представника привредних комора, индустријског сектора, пољопривреде и радничких синдиката.⁹⁷³

Након петнаест година, краљ Карол II наметнуо је нови Устав 1938. године, озваничивши лични режим, усред дубоких унутрашњих политичких тензија и спољних претњи од распарчавања државе. Нови устав оптирао је такође за бикамералну опцију. Поред Народне скупштине, Сенат је наставио своје постојање. У његов састав улазиле су три групе сенатора: именовани, вирилни и изабрани. Гласање је било обавезно, тајно и непосредно. По закону су чланови Сената постајали престолонаследник са навршених 18 година, сви чланови краљевске породице, патријарх, митрополити и епископи Румунске православне цркве, затим епископи Грkokатоличке цркве, верски поглавари других признатих конфесија, по један на сваких 200.000 верника, укључујући и дотадашње сенаторе који су чинили претходни сазив Сената.⁹⁷⁴ Изборним законодавством целокупно бирачко тело је подељено у три категорије, према критеријуму професионалне делатности (пољопривреда, трговина и индустрија, интелектуална занимања). Под режимом монархистичке диктатуре, Парламент је постао само декоративно тело, лишено својих главних надлежности. Сенат је подређен извршној власти, а краљ је о главним питањима одлучивао декретом – законима. Током Другог светског рата, успостављањем режима војне диктатуре, у јесен 1940. године, активност Сената и Народне скупштине је обустављена. Након 23. августа 1944, под налетом Црвене армије и домаћих комунистичких снага, Румунија је постала део Источног блока, потом је укинута монархија, али и Сенат. Монокамерална опција однела је победу када је други дом декретом укинут у јулу 1946. године. Парламент је затим реорганизован у јединствено законодавно тело, Народну скупштину, која ће се Уставом из 1948. године трансформисати у Велику народну скупштину, тело у потпуности потчињено новим комунистичким властима. Следствено томе, и Устав из 1952. године и онај из 1965. године задржали су не само ауторитарни карактер комунистичке власти⁹⁷⁵ него и једнодомну структуру Велике народне скупштине.⁹⁷⁶

⁹⁷² Art 72, Constitutiunea Romaniei din 1923, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1923.htm>, приступљено 22.09.2021.

⁹⁷³ Ionuț Apahideanu, "Unicameralism versus bicameralism revisited: the case of Romania", *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, Vol 1, No. 14, 2014, 47-88, стр. 79.

⁹⁷⁴ Art 64, Constitutiunea Romaniei din 1938, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1938.htm>, приступљено 22.09.2021.

⁹⁷⁵ С обзиром на то да су политички плурализам, политичке и грађанске слободе, принцип поделе власти у држави потиснути, а законодавна и извршна власт у потпуности потчињени идеолошким командама јединствене странке.

⁹⁷⁶ Mihaela Adina Apostolache, "Considerations on the bicameral parliamentary system in Romania", *Juridical Tribune*, Vol. 4, 2/2014, стр. 63.

2.1.1. Обнова демократске традиције 1991.

Након вишедеценијске комунистичке владавине, крајем 1989. године избила је револуција којом је свргнут Чаушескуов режим, чиме је отворен пут повратку Румуније демократском политичком систему, заснованом на слободним изборима и политичком плурализму, поштовању људских права и подели власти. Одлуком Привремене револуционарне Владе у пролеће 1990. године, обновљен је Сенат као други дом румунског Парламента. Већ 20. маја 1990. године, одржани су први слободни и демократски избори за Сенат и Представнички дом, који су у том тренутку сазвани као Уставотворна скупштина, са основним задатком израде новог Устава. После његовог усвајања у Уставотворној скупштини, нови Устав је 8. децембра 1991. године потврђен на референдуму.

Устав из 1991. године, предвидео је бројне надлежности Сената. Ваља на почетку истаћи да се Румунија од свог формирања средином XIX века, у политичком и друштвеном погледу готово увек угледала на романске земље – Француску и Италију. Стога и не чуди, што је румунски бикамерализам умногоме био само копија француског, односно италијанског узора. Тако је и након обнове демократије, те обнове дводомног Парламента, Сенат у принципу конципиран веома слично као у Италији, па донекле и у Француској. Предвиђено је да се оба дома бирају непосредно на период од четири године тајним гласањем, на основу универзалног и једнаког права гласа.⁹⁷⁷ Домови заседају одвојено, осим у појединим случајевима, које Устав таксативно наводи, када се одржава заједничка седница: при полагању заклетве председника Републике, расправе о државном буџету, проглашењу опште или делимичне мобилизације, проглашењу ратног стања, обустављању или престанку војних непријатељстава, разматрању извештаја Врховног савета одбране и Рачунског суда, именовању директора румунске обавештајне службе и вршења контроле над активношћу ове службе, испуњењу других овлашћења које се према Уставу или закону врше на заједничкој седници.⁹⁷⁸ Такође, председник Сената постао је друга најважнија личност у држави, одмах иза шефа државе.⁹⁷⁹ Поред тога, нови Устав је, у складу са либерално-демократском традицијом уставности, предвидео слободан мандат сенатора, некомпатибилност функција сенатора и посланика, посланичке имунитете, пре свега, имунитет неодговорности, односно неповредивости, како за посланике, тако и за сенаторе.⁹⁸⁰

2.2. Организација и положај Сената

У октобру 2003. године извршена је ревизија Устава из 1991. године, како би се његове одредбе ускладиле са новим друштвено-политичким императивима, пре свега везаним за процес европских интеграција. Главни циљеви уставних промена били су прилагођавање румунског политичког система стратешком опредељењу ове земље ка чланству у Европској унији. Тако је успостављен нови механизам функционисања дводомног система, кроз који су раздвојене законодавне надлежности Сената и Представничког дома,

⁹⁷⁷ Art. 59 & 60, Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁷⁸ Art. 62, paragraph 2, Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁷⁹ Dario Ćepo, "Uloga drugih domova u političkim sustavima Poljske i Rumunjske", *Analiz Hrvatskog politološkog društva, časopis za politologiju*, Vol. 4, No. 1/2007, стр. 184.

⁹⁸⁰ Види више: Art. 66-73, Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

обезбеђујући могућност тзв. шетања законских предлога, али и елиминацију фазе посредовања.⁹⁸¹ Уставна реформа донела је бројне новине у погледу уставног положаја другог дома. Прво, старосни цензус за стицање пасивног бирачког права за избор сенатора спуштен је са навршених 35 година на 33 године живота.⁹⁸² Друго, обезбеђено је припадницима националних мањина, који на изборима не прикупе неопходан број гласова за избор једног представника у Парламент, да основу изборног законодавства имају загарантовано једно место у највишем законодавном телу.⁹⁸³ Међутим, ова је одредба, због природе и величине домова, примењена само у случају избора за Представнички дом. Треће, именовање Заштитника грађана није више у искључивој надлежности другог дома. Заправо, ово овлашћење припада Парламенту у целини, те о омбудсману одлучују на заједничкој седници оба дома, што обезбеђује фактичку премоћ општепредставничког дома. Четврто, за разлику од ранијег решења, по коме није било важно коме ће се дому прво поднети предлог неког закона, након реформе јасније је прецизирано како у овој фази законодавне процедуре треба поступати. Предлози закона који се тичу ратификације међународних уговора и конвенција, као и предлози што се тичу најважнијих питања које регулишу органски закони, биће прво подношени Представничком дому на расправу и усвајање. Овде спадају и предлози органских закона о јавном сервису и медијима, о војној обавези, о организацији и функционисању институције заштитника грађана, о организацији Владе, о Врховном савету одбране, о организацији Законодавног одбора, о формирању аутономних управних органа, о структури националног одбрамбеног система, о Високом касационом суду правде, о Уставном суду итд. Остали законски предлози достављају се Сенату на расправу и усвајање.⁹⁸⁴ Пето, у именовању судија Високог касационог суда правде, који представља врховни суд ове државе, домови румунског Парламента више немају учешћа, што је материја које је остављена на регулисање органском закону.⁹⁸⁵

Природа мандата није мењана у односу на раније решење из 1991, где се, по угледу на Француску, чланом 69. ст. 1, императивни мандат сматра ништавим. Мандат чланова домова румунског Парламента отпочиње даном сазивања новоизабраног Парламента, а може престати и пре истека мандата, како из индивидуалних разлога, као што су оставка, губитак држављанства, неспојивост функција и смрт, тако и због распуштања Парламента. Индивидуални разлози престанка мандата пре његовог истека нису детаљније разрађени Уставом, изузев неспојивости функција, за коју се изричито прецизира неспојивост с другом јавном функцијом. Број чланова Парламента, односно број посланика Представничког дома, тј. сенатора, није фиксно утврђен. Румунски устав спада у ону групу устава које ово питање препушта изборном законодавству. Заправо, он га препушта варијабилним критеријумима, конкретно демографској ситуацији. Стога и не чуди што се број изабраних народних представника у највише законодавно тело мења од избора до избора. Пре свега, из разлога значајних демографских промена које погађају ову државу у последње три деценије. Фактор демографских промена много је више утицаја имао на промену броја посланика, него на варирање чланства у Сенату. Стога се у последњих неколико изборних циклуса број сенатора стабилизовао и тренутно износи 136. За разлику од њега, број чланова Представничког дома и даље доста варира, па је на претходним изборима за овај дом, одржаним 2020. године, износио 330 посланика. И након уставне реформе, задржане су одредбе о

⁹⁸¹ Senate in the Romanian history – an honourable democratic tradition, *наведено дело*.

⁹⁸² Art. 37, paragraph 2, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁸³ Art. 62, paragraph 2, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁸⁴ Art. 65, paragraph 2 & art. 75, paragraph 1-4, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁸⁵ Art. 28, paragraph 2, Law No. 304 Of 28 June 2004 (Republished) Concerning Judicial Organization, доступно на: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3746801/law-no.-304-of-28-june-2004-%2528republished%2529-concerning-judicial-organization.html>, ас приступљено 29.06.2022.

некомпатибилности функција сенатора и посланика. Такође, реформом није дирано у парламентарне имунитете, пре свега имунитет неодговорности, као и имунитет неповредивости. Устав је предвидео да нико не може истовремено бити и посланик и сенатор, али и неспојивост функције члана Парламента са другим јавним функцијама, осим са чланством у Влади, док се друге инкомпатибилности ближе одређују органским законом.⁹⁸⁶

Имајући у виду чињеницу да је Румунија од свог настанка изразито унитарна и централизована држава, која током већег дела своје историје баштини бикамералистичке традиције, поставља се питање карактера другог дома румунског Парламента. На то питање Устав не даје директан и изричит одговор, али се он делимично може наћи у самом називу тога дома – Сенат. Томе у прилог иде и виша старосна граница за стицање пасивног бирачког права на изборима за Сенат (33 године) од исте границе на изборима за Представнички дом (23 године). Такође, узимајући у обзир природу румунских територијалних јединица, које су искључиво административног карактера и имају једино функцију изборних јединица, може се закључити да се ради о другом дому типа сената, а не регионалном представништву. Стога и не чуди оцена појединих аутора да је румунски горњи дом сенатског, а не регионалног типа.⁹⁸⁷

Са друге стране, румунски Парламент по ранијем Уставу из 1991. године спада у нешто ређу групу оних дводомних парламената који практикују егалитарни тип бикамерализма,⁹⁸⁸ што је Сенат ове државе, уз италијански, сврставало у ред најјаче позиционираних других домова у европским унитарним државама. Ситуација се донекле изменила након уставне реформе. Након наведене уставне ревизије карактер румунског бикамерализма донекле се изменио. Има мишљења да је Румунија трансформисала однос између домова Парламента, односно да је прешла на неегалитарни тип бикамерализма. Као разлог за такав закључак наводи се што је реформа омогућила „специјализацију” домова, односно њихову функционалну диференцијацију у оквиру законодавног процеса, затим елиминацију процеса посредовања. Такође, елиминисана је и дотадашња контрадикторна природа законодавне процедуре, која је подразумевала да се предлог разматра у оном дому коме је прво поднет, док се одлука доносила у другом дому. Након промена, умногоме је убрзан овај поступак, с обзиром на утврђене рокове.⁹⁸⁹ Међутим, иако се ради о значајним изменама дотадашње праксе, тешко је донети коначан суд о природи румунске дводомности.

2.3. Надлежности Сената

Право законодавне иницијативе, поред посланика општепредставничког дома, Владе и 100.000 грађана са правом гласа, након реформе добили су и сенатори. Када је реч о законодавној процедури, други дом добио је значајну улогу. Наиме, највиши правни акт прецизирао је да се посебна група закона, које је назвао органским, усвајају апсолутном већином свих чланова оба дома, док се обични закони усвајају простом већином посланика Представничког дома и чланова Сената. Што се тиче већине потребне за доношење закона, она је регулисана на исти начин као и према ранијем Уставу из 1991. године. За органске

⁹⁸⁶ Art. 71, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁸⁷ Владан Кутлешкић, *наведено дело*.

⁹⁸⁸ *Горњи домови европских парламената, начини избора и надлежности*, Секретаријат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, припремили Сена Бајрактаревић, Нихада Кокић, Џенана Лепер, Нина Лакомица, Сарајево 2008, стр. 14.

⁹⁸⁹ Mihaela Adina Apostolache, *наведено дело*, стр. 64.

законе захтева се апсолутна, док је за обичне неопходна проста већина гласова чланова оба дома. За ревизију Устава неопходна је двотрећинска већина чланова оба дома.⁹⁹⁰ Са друге стране, за покретање поступка промене Устава неопходно је, између осталог, да предлог ревизије подржи једна четвртина посланика и сенатора. Када се анализира категорија органских закона које Устав дефинише чланом 73, ставом 3, јасно је да се један део ових закона мора прво поднети на разматрање Представничком дому, како смо малочас навели. Логично је претпоставити да се друга група ових законских предлога треба прво поднети Сенату. Ради се о предлозима који се тичу територије, држављанства, употребе националних симбола, заштите равноправности, имовинских права, заклетве сенатора и посланика, као и оних који регулишу изборни систем, организацију и надлежност Сталног изборног тела, организацију, функционисање и финансирање политичких партија, одржавање референдума, услове потпуне и делимичне мобилизације Румунске војске, услове за проглашење опсадног или ванредног стања, амнестију и помиловање, статус државних службеника, статус националних мањина, питања културе, продужење мандата председника Румуније и Економско-социјални савет.⁹⁹¹

Поред нормативних, други дом румунског Парламента има и изборна и контролна овлашћења. Када говоримо о изборним надлежностима, ваља рећи да Владу бирају заједнички оба дома, што је једно од ређих решења у унитарним бикамералним системима. Конкретно, Влада Румуније бира се већином гласова чланова Парламента, односно већином гласова посланика и сенатора који одлучују на заједничкој седници.⁹⁹² Поред избора Владе, до уставне реформе 2003. године, Сенат је имао овлашћење да именује Заштитника грађана на период од четири године. Међутим, изменама највишег правног акта, именоване Заштитника грађана није више у искључивој надлежности другог дома. Ово овлашћење сада припада Парламенту као целини, те се о омбудсману одлучује на заједничкој седници Сената и Представничког дома, што обезбеђује фактичку премоћ овог другог. Сенат равноправно са Представничким домом и председником Републике именује по троје судија Уставног суда, а истовремено потврђује избор чланова Високог савета правосуђа.⁹⁹³ Поред тога, у заједничку надлежност од 2003. године спадају и одлучивање о буџету, проглашење ратног стања, делимичне или потпуне мобилизације, усвајање националне стратегије одбране, именоване шефова обавештајно-безбедносних служби, као и утврђивање статуса посланика и сенатора, утврђивање накнаде и других права која проистичу из њиховог положаја.⁹⁹⁴ У вези са наведеним изборним овлашћењима, Сенат врши и контролну функцију. Одговорност Владе како према Представничком дому, тако и према Сенату, управо проистиче из чињенице да оба дома учествују у њеном избору. У том контексту, сенаторима, као и посланицима, стоје на располагању одређени механизми контроле Владе. Конкретно, чланови оба дома румунског Парламента имају право на постављање посланичких питања, али и на интерпелацију. Такође, на предлог најмање једне четвртине укупног броја народних посланика и сенатора, оба дома на заједничкој седници могу одлучивати о изгласавању неповерења Влади, за шта је неопходна већина гласова свих чланова Парламента.⁹⁹⁵ Најмање

⁹⁹⁰ Владан Кутлешић, *Организација власти: упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Службени лист СРЈ, Београд 2002.

⁹⁹¹ *Горњи домови европских парламената, начини избора и надлежности*, Секретаријат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, припремили Сена Бајрактаревић, Нихада Кокић, Џенана Лепер, Нина Лакомица, Сарајево 2008, стр. 14.

⁹⁹² Art. 103, paragraph 3, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁹³ Art. 142, paragraph 3 & art. 133, paragraph 2, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁹⁴ Art. 65, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁹⁵ Art. 113, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

25 сенатора је овлашћено да поднесе захтев за оцену уставности закона или другог акта Уставном суду.

2.4. Сукоб домова и однос према другим органима

У румунском случају, оба дома су равноправна у погледу законодавног процеса. До уставних реформи с почетка XXI века, равноправност домова манифестовала се на јасан начин. Наиме, до 2003. године предлог закона могао је бити поднет било ком дому. У случају да га један дом усвоји, он би се слао другом дому на разматрање. Уколико га овај одбије, он би био враћен дому који га је усвојио на поновно разматрање. Уколико буде поново усвојен, био би послат по други пут другом дому. Ново одбијање би било коначно. Ако би се десило да један од домова усвоји нацрт закона, односно предлог закона у форми различитој од оне коју је усвојио други дом, председници оба дома би, путем заједничке комисије, покретали поступак посредовања. Ако комисија не би успела да постигне споразум или ако један од домова не би одобрио њен извештај, о различитим текстовима расправљала би оба дома на заједничкој седници, те би коначни текст био усвајан већином гласова.⁹⁹⁶ Јасно је да би у оваквим случајевима Представнички дом био у повлашћенијем положају у односу на Сенат, с обзиром на његову величину. На крају законодавне процедуре, у случају усвајања закона, он би, најкасније у року од 20 дана, био послат на проглашење шефу државе, који би такође, имао право да захтева од Парламента да још једном преиспита текст усвојеног закона. Међутим, уколико би га Парламент поново усвојио, он би морао бити проглашен у року од 10 дана од поновног усвајања,⁹⁹⁷ чиме би суспензивни вето председника Републике био анулиран. Међутим, за разлику од ранијег решења, по коме није било важно коме ће се дому прво поднети предлог неког закона, након реформе јасније је прецизирано како у овој фази законодавне процедуре треба поступати. Предлози закона који се тичу ратификације међународних уговора и конвенција, као и предлози што се тичу најважнијих питања које регулишу органски закони, биће прво подношени Представничком дому на расправу и усвајање. Овде спадају и предлози органских закона о јавном сервису и медијима, о војној обавези, о организацији и функционисању институције Заштитника грађана, о организацији Владе, о Врховном савету одбране, о организацији Законодавног одбора, о формирању аутономних управних органа, о структури националног одбрамбеног система, о Високом касационом суду, о Уставном суду итд. Остали законски предлози достављају се Сенату на расправу и усвајање. Дом који први расправља о предлогу доноси о њему одлуку у року од 45 дана. За сложеније предлоге, пре свега, различите законике, као својеврсне кодификације једне гране права, рок је 60 дана. Ако се пробију наведени рокови, сматраће се да је предлог закона усвојен у облику у коме је поднет. Након доношења одлуке, без обзира на то да ли је усвојен или одбијен, предлог се шаље другом дому⁹⁹⁸ на коначно одлучивање. У случају да дом коме је предлог прво поднет исти усвоји, а ради се о материји која спада у његову надлежност одлучивања, предлог се усваја као коначан ако га усвоји и други дом. Међутим, у случају да га други дом не усвоји, тј. уколико буде искоришћен суспензивни вето, он ће бити враћен првом дому, који ће о њему донети коначну одлуку у хитном поступку.⁹⁹⁹

⁹⁹⁶ Art. 74-76, Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁹⁷ Art. 77, Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

⁹⁹⁸ Овде се не мисли на Сенат као други дом, већ на редослед по коме домови румунског Парламента одлучују о једном законском предлогу.

⁹⁹⁹ Art. 75, paragraph 1-4, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

Поступак посредовања је укинут, тако да више није могуће усаглашавање текста закона као раније. Из оваквих формулација да се закључити да суспензивни вето има како Сенат, тако и Представнички дом, што је решење које је веома специфично у компаративној пракси. Сенат је, са једне стране, ипак ослабљен, из разлога што ће, када је реч о најважнијим законима, које Устав назива органским, у оваквом систему, коначну реч имати Представнички дом. Са друге стране, пошто се Сенату доставља већина законских предлога, без обзира на суспензивни вето општепредставничког дома, коначну реч имаће управо други дом. На тај начин, положај Сената је умногоме ојачан, те је равноправност домова донекле нарушена у корист Сената, што је пракса која није забележена у европским оквирима.

Када се посматра однос легислативе према егзекутиви, запажа се важна улога другог дома, чија овлашћења готово ни по чему не заостају за општепредставничким домом. Румунију литература убраја у државе са полупредседничким системом,¹⁰⁰⁰ што и не чуди, имајући у виду значај Француске, као земље узора, која практикује исти систем. Како смо већ навели, оба дома учествују у избору Владе. Из тога произилази логична последица одговорности Владе спрам оба дома, односно Парламенту у целини. Поред тога, оба дома имају одређена овлашћења и према председнику Републике као другом чиниоцу бифедалне егзекутиве. У случају да место шефа државе остане упражњено, вршилац дужности председника Републике постаје председник Сената или председник Представничког дома. На предлог најмање једне трећине посланика и сенатора може се покренути поступак за разрешење председника Републике. Ова процедура се може покренути у случају тежих повреда Устава од стране шефа државе, али уз услов претходног консултовања Уставног суда. Затим се о предлогу за разрешење одлучује већином гласова свих чланова Парламента. У случају позитивног исхода гласања, у року од 30 дана одржава се референдум на коме бирачко тело доноси коначну одлуку о смени председника. Са друге стране, оба дома могу на заједничкој седници одлучивати и о опозиву шефа државе због велеиздаје. Наиме, предлог опозива мора потећи од већине посланика и сенатора, с тим да се о њему обавештава председник Републике, како би могао да пружи објашњење о оптужбама за велеиздају. Шеф државе ће бити опозван уколико за предлог гласа најмање две трећине чланова Парламента.¹⁰⁰¹ Са друге стране, председник Републике може распустити Парламент након консултација са председницима оба дома.¹⁰⁰²

2.5. Избори за Сенат

Као што је већ напоменуто, румунски Сенат има 136 чланова, који се бирају на непосредним изборима сваке четири године по пропорционалном изборном систему. Према важећем изборном законодавству, сваки сенатор треба да се бира на 168.000 бирача.¹⁰⁰³ Како се ради о класичном другом дому демократског типа, ни региони са једне, ни социјално-економске групе са друге стране, немају утицај на образовање другог дома. Међутим, постојећа територијално-административна подела земље искоришћена је за формирање

¹⁰⁰⁰ Дарко Симовић, *наведено дело*, стр. 248.

¹⁰⁰¹ Art. 95 & 96, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

¹⁰⁰² Art. 89, Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

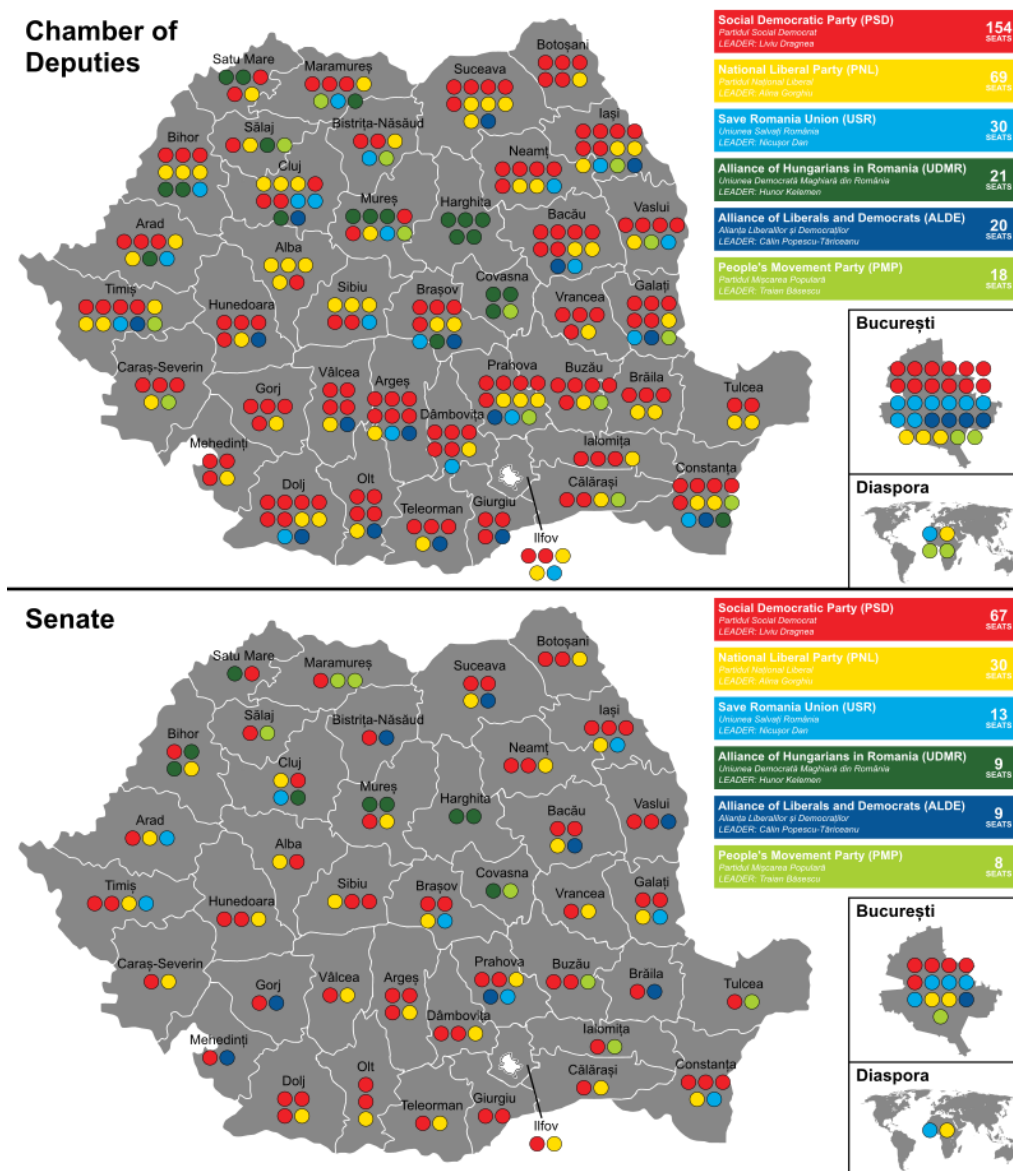
¹⁰⁰³ Art 5.3, Lege nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, доступно на: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037>, приступљено 29.09.2021.

изборних јединица за избор сенатора. Ради се о 42 округа, односно жупаније,¹⁰⁰⁴ док румунска дијаспора представља посебну изборну јединицу. Без обзира на чињеницу да наведени окрузи не представљају субјекте репрезентације, није до краја испоштовано ни начело пропорционалности, односно постоје значајна одступања броја представника који долазе из појединих изборних јединица и њихове демографске величине. Највећи изборни округ Букурешт је више него девет и по (9.66) пута већи од најмањег округа Ковасне. У том контексту, румунски изборни окрузи груписани су у неколико категорија, те се у њима, следствено томе, бира и различит број сенатора.

У односу на број сенатора који се у њима бира, румунске сенатске изборне јединице можемо поделити у неколико група. Прва група је најбројнија. Овде спадају најмање изборне јединице које бирају по два сенатора. У оквиру ове групе најмања међу њима је Ковасна са 184.316, док је највећа Валча са 336.505 уписаних бирача. Ради се о 19 изборних округа, од којих један представља дијаспору, која за сада броји 609.962 бирача.¹⁰⁰⁵ Другу категорију чине оне сенатске јединице који бирају по три члана другог дома. У ову групацију спада 10 изборних округа, међу којима су најмања изборна јединица Ботошани са 363.786, док је највећа Њамц, која броји 472.087 уписаних бирача. У трећу групу улазе они окрузи који бирају по четири члана румунског Сената. Њу такође чини 10 изборних јединица. Најмањи округ из ове групе је Мориш са 482.800, док је највећи Тамиш са 620.573 регистрована бирача. Четврту групу изборних округа сачињава свега њих три. У питању су Констанца, која има 630.391, Прахова са 672.564 који бирају по 11, те Јаши, који броји 746.855 уписаних бирача и бира 12 сенатора. И коначно, најмногољуднија сенатска изборна јединица, те уједно и највећи округ Румуније, главни град Букурешт, који броји 1.779.720 регистрованих бирача, бира и највише сенатора, њих тринаест.

¹⁰⁰⁴ Читава територија Румуније подељена је на 41 округ, односно жупанију и територију Главног града Букурешта, који има статус посебног округа.

¹⁰⁰⁵ Доступно на: https://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/09/Nr_alegatori.pdf, приступљено 30.06.2021.



Карта 11. Резултати парламентарних избора 2016. године по изборним јединицама
(Извор: Results of the election by electoral district. Top: results for the Chamber of Deputies;
bottom: results for the Senate, доступно на:
https://en.wikipedia.org/wiki/2016_Romanian_legislative_election, приступљено 26.06.2018)

2.6. Реформе Сената

Дводомност у Румунији била је током читавог XIX и XX века, пре свега, последица европеизације ове земље, која је, пратећи западне друштвене обрасце, у свој политички систем инкорпорирала и западне политичке институције. Стога је и обнова бикамерализма 1991. године, слично као и у Пољској и Чешкој Републици, била логична последица жеље за обновом предратног демократског поретка након вишедеценијске комунистичке диктатуре. У том контексту је обновљен и сенат у наведеним државама, као вид артикулације новог старог либерално-демократског уставног идентитета. Из страха од наглих друштвених промена, други дом је добро дошао у транзиционом добу, као фактор стабилности, те мирног преласка на нови демократско-капиталистички систем. У том контексту не чуди јака

позиција Сената, односно оптирање Румуна за егалитарни вид бикамерализма. Поједини румунски аутори овај модел означавали су као „квази-перфектни” облик егалитарног бикамерализма.¹⁰⁰⁶ Али од њега се делимично одступило уставном ревизијом 2003. године.

Расправа о статусу Сената обновљена је неколико година касније. Наиме, 2009. године тадашњи председник Румуније Трајан Басеску предложио је да се уз председничке изборе одржи и референдум о статусу Сената и реформи Представничког дома. Референдум је након тога и одржан. Грађани су одговарали на два питања. Прво је било везано за укидање Сената, а друго за смањење броја посланика у Представничком дому на највише 300. Постигнута је потребна излазност од 50%+1, а велика већина грађана (77.78%, односно 88.84%) је потврдно одговорила на постављена питања. Ово ипак није био крај дводомности у Румунији. Разлог за то лежи у чињеници да је након одржаног референдума било неопходно да Парламент ове државе изврши уставне промене. Међутим, већина опозиционих партија бојкотовала је овај процес означивши га популистичком мером председника Басескуа. Стога је нова Влада Социјално-либералне уније 2012. године покренула властити пројекат реформе Парламента, који је укључивао опстанак Сената, само у промењеном облику. Међутим, ни овај подухват није успео. У јавности су, међутим, постојали гласови по коме је *status quo* неodrжив.¹⁰⁰⁷

Иако је било различитих гласова за и против, чини се да је румунској јавности мањкало конкретних предлога парламентарне реформе. Зато су поједини аутори били склони да користе одређене критеријуме етаблиране у упоредној пракси. У том контексту, спомињани су критеријуми конгруенције и симетрије које је посебно анализирао Маријана Љанос.¹⁰⁰⁸ Транспонујући ове факторе, румунски Парламент би добио просечну оцену 6 у смислу конгруенције, на скали од 0 (екстремна конгруенција) до 26 (крајња неконгруенција), односно 16 у погледу симетрије, на скали од 0 (екстремна асиметрија) до 18 (крајња симетрија), што га сврстава у групу других домова које можемо означити као изузетно симетричне и конгруентне. Када се анализирају тренутна решења из 2003. године, није тешко закључити да су домови румунског Парламента егалитарни. Разлога за такав закључак је доста. У првом реду идентичан метод избора посланика и сенатора, идентичан изборни систем за изборе у оба дома, истовременост њиховог одржавања, истоветан тип мандата, преклапање четворогодишњег мандата, равноправност и самосталност оба дома у погледу унутрашње организације и финансирања, истоветни парламентарни имунитети, једнако право на законодавство иницијативу, као и овлашћења оба дома у погледу усвајања закона.¹⁰⁰⁹ Оваква комбинација крајње симетрије и изражене конгруенције критикована је од стране појединих аутора, где се наглашавало да се оваквим моделом, који подсећа на

¹⁰⁰⁶ Cynthia Curt, “Modele bicamerale comparate. România: monocameralism versus bicameralism”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 19, no. 1, 2007, стр. 30.

¹⁰⁰⁷ Ionuț Arahideanu, *наведено дело*, стр. 81.

¹⁰⁰⁸ Тзв. Љанос индекс конгруенције и симетрије обухвата различите критеријуме којима се објашњава положај другог дома у односу на општепредставнички. Он обухвата два индекса. Први, који садржи десет критеријума који представљају институционалне механизме и процедуре који утичу на конгруенцију, односно једнакост домова. Поједини се тичу изборног система: изборни окрузи, заступљеност мањина, број именованих чланова, посредни избори. Затим, ту су и други фактори. Величина домова, законски услови за стицање сенатског бирачког права по основу старости, али и по основу других захтева. Даље, критеријуми који се тичу мандата, али и обнове чланства, у првом реду, синхроности обнове чланства, али и истовремености избора. Други индекс обухвата шест фактора који утичу на тзв. симетрију међу домовима. У првом реду, овде спадају критеријуми који се тичу законодавних овлашћења другог дома, означавања дома коме се првом достављају законски предлози, начина решавања сукоба домова, али и инструменти контролне функције, пре свега, истрага и интерепелација, учешће домова у именованима, као и подела надлежности при коришћењу института опозива. Видети више: Mariana Llanos, “*El bicameralismo en América Latina*”, paper presented at the Tercer Congreso Latinoamericanistas Europeos, Amsterdam, July 3-6, 2002; стр. 354-355, 359, 364 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf>, last приступљено 25.04.2014)

¹⁰⁰⁹ Ionuț Arahideanu, *наведено дело*, стр. 82-83.

италијански, са елементима чешког и пољског бикамерализма, одржавају сувишни паралелизми надлежности два дома, те подстиче неефикасност у њиховом раду.¹⁰¹⁰

Иначе, како смо већ навели, врло је мало значајнијих разлика између Сената и Представничког дома, попут бројности чланства, старосног цензуса за стицање пасивног бирачког права или присуства националних мањина. У појединим случајевима, при избору Владе, изгласавања неповерења Влади, гласању о буџету, домови заседају на заједничкој седници, што практично значи да тада Парламент функционише као једнодомно тело. С друге стране, у румунском јавном мњењу постоји веома слабо поверење у највише државне институције, што није заобишло ни Сенат. Постоје спорадично и предлози да се други дом укине. Најчешће замерке румунских монокамералиста тичу се непостојања оних фактора који обично представљају разлог да се у једној унитарној држави уведе други дом. Прво, Румунија је не само унитарно него и веома централизована држава, уз то и етноконфесионално хомогена. Друго, Сенат многи сматрају превеликим институционалним „теретом” легислативе у њеним односима са егзекутивом, у чију страну се клатно политичке моћи поодавно окренуло. Треће, јасна већина грађана Румуније одлучила је на референдуму 2009. године, као изразу народне суверености, да укине други дом.¹⁰¹¹ Ова три аргумента заиста представљају велики изазов за опстанак дводомности у Румунији, стога ваља покушати да се одговори на њих контрааргументима. Као прво, Румунија јесте централизована земља, али познаје и различите видове децентрализације. Она спада у европске државе које су настале уједињењем потпуно самосталних државних ентитета, а кроз своју историју познавала је и облике територијалне аутономије. Довољно је навести да је од 1952. до 1968. године постојала Мађарска аутономна покрајина, која се простирала у средишњем делу земље. Са друге стране, ни данас Румунија није у потпуности хомогена земља у етноконфесионалном смислу. Мађари и даље представљају најмногљуднију националну мањину са преко 6% и значајним присуством у Трансилванији, Банату и Кришани. Роми чине 3% становника, док Руса и Украјинаца у значајнијем броју има у Сучави и Добруци. Друго, ако се узме у обзир да Владу бирају оба дома на заједничкој седници, а имајући у виду бројчану надмоћ Представничког дома, јасно је да опстанак Владе зависи, пре свега, од већине у овом дому. Стога Сенат пре може представљати последње упориште ослабљене легислативе, него њен „терет” у односима са егзекутивом. И треће, последњи аргумент је најтеже оповргнути. Референдум из 2009. године, који је једва испунио услов од предвиђених 50% излазности, одржан је у условима дневнополитичких препуцавања тадашњих политичких актера. То се може закључити и по томе што укидање Сената није било једино референдумско питање,¹⁰¹² а готово половина парламентарних партија одбила је да учествује у поступку измена Устава којим би се прешло на монокамерални модел.

Иако монокамерална струја и даље истрајава на спровођењу референдумске воље, прошло је већ више од једне деценије како румунски бикамерални систем опстаје. Не треба пренебрегнути чињеницу да постоји јака бикамерална традиција, али и конкретни аргументи бикамералиста који ипак, имају озбиљног упоришта у румунском политичком систему. Сенат се у тим круговима види као брана злоупотреби моћи шефа државе, односно Владе. Даље, наводи се класични аргумент који се тиче квалитета законодавства. Такође, прелазак на једнодомни Парламент, те смањење броја посланика драстично би смањило ефекат репрезентације националних мањина.¹⁰¹³ Имајући у виду да сам Устав предвиђа равноправност домова, стоји констатација да се румунски бикамерализам може

¹⁰¹⁰ Ramona Duminičă, Andreea Drăghici, “A Few Considerations on the Structure of the Romanian Parliament within the European Context”, *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, vol. 5, no. 2, 2010, стр. 76.

¹⁰¹¹ Ionuț Arahideanu, *наведено дело*, стр. 86.

¹⁰¹² Уз питање које се тичало укидања Сената, постављено је и питање смањења броја посланика општепредставничког дома, што је у условима велике економске кризе било веома примамљиво бирачком телу.

¹⁰¹³ Mihaela Adina Apostolache, *наведено дело*, стр. 67.

окарактерисати „симетричним, што у комбинацији са конгруентношћу даје средње јаку бикамералну законодавну структуру”.¹⁰¹⁴

¹⁰¹⁴ Dario Šero, *наведено дело*, стр. 186.

ГЛАВА III

НОВЕ ПЕРСПЕКТИВЕ БИКАМЕРАЛИЗМА

Коначно, у трећој глави, детаљније ћемо анализирати резултате претходног истраживања. У првом поглављу, компаративно ћемо размотрити сваки од претходно наведених критеријума, кроз који смо провукли девет бикамералних система. Пре свега, организацију и положај другог дома, затим надлежности, сукоб домова и однос према другим органима, изборе за други дом, као и реформе кроз које ова институција пролази. У другом поглављу, подробније ћемо анализирати територијални аспект репрезентативности наведених других домова. Фокусираћемо се нарочито на карактер и величину изборних јединица за избор чланова другог дома, имајући у виду управо територијални критеријум као један од најважнијих, али и најдоминантнијих у данашње време. Такође, овај параметар је, за разлику од осталих претходно коришћених, доста лакше емпиријски операционализовати. Због тога ћемо се исцрпније позабавити бројем, величином и карактером конкретних сенатских изборних јединица у свакој од претходно обрађених земаља. Тиме ћемо указати на могуће перспективе даљег развоја концепта дводомности као инструмента територијалне децентрализације унитарних држава. Затим ће бити извршена детаљна компаративна анализа добијених резултата везаних за све факторе који суштински одређују улогу и свеукупни положај институције другог дома у наведеним земљама. Разматрајући најважнија овлашћења којима други домови у споменутих девет земаља располажу, пре свега ревизионе, законодавне, изборне, контролне надлежности, али и право вета у случају сукоба домова, те постојање могућности распуштања, начин избора, дужину трајања мандата и старосни цензус за избор чланова, покушаћемо да, колико је то изводљиво на пољу друштвених наука, емпиријски оценимо позицију других домова у европским унитарним системима. У том контексту ћемо извршити индексацију вредности сваког од наведених девет параметара, како бисмо дошли до укупног индекса бикамерализма, који би требало да на емпиријски начин укаже на снагу конкретног другог дома у свакој земљи понаособ.

1. Упоредна анализа других домова у европским унитарним државама

1.1. Организација и положај другог дома у европским унитарним државама

Компаративну анализу других домова девет унитарних система у Европи ваљало би започети симболично, поређењем њихових назива. Иако то не делује суштински важно, *nomen est omen*. Из тог разлога, чини се да управо назив другог дома умногоме одређује и његов положај у уставном систему једне државе. Па тако од девет анализираних других домова, њих седам носи назив сенат, док два – словеначки и белоруски други дом, носе назив савет. Истовремено, шест првих домова носе назив – представнички дом, док остала три носе традиционално одомаћане називе у тамошњим парламентарним традицијама – Сејм,

Државни збор и Национална скупштина. Већ се из овога да претпоставити како је конципиран бикамерални модел у посматраним системима. Други аспект који ваља нагласити јесте питање величине других домова. Иако квантитативни аспект овог проблема није суштински важан, он нам, на посредан начин, може указати на значај овакве институције у политичком систему једне земље. Конкретно, однос броја чланова првог и другог дома не може нам ништа озбиљније говорити о њиховом међусобном односу, али може бити индикатор многих закључака. Примера ради, бројчана надмоћ општепредставничког дома може бити показатељ и његове снаге при гласању на заједничкој седници оба дома. Такође, бројчана слабост другог дома може бити индикатор квалитета његовог састава итд. Стога је изузетно важно поћи од квантитативног елемента. Француски Сенат броји 348 чланова, за разлику од Националне скупштине, која има 577 посланика. То значи да је други дом 1.66 пута мањи од општепредставничког дома. Пољски Сенат има 100 чланова, док Сејм броји 460 посланика, што уједно прави и највећу дискрепанцу у унитарним земљама Европе, где је разлика 4.6 пута у корист првог дома. У Чешкој Републици, у други дом улази 81 сенатор, док се истовремено за Представнички дом бира 200 посланика. То чини разлику од 2.47 пута у корист овог потоњег. Након реформи, италијански Сенат ће бројати 200 чланова, за разлику од дупло већег Представничког дома, састављеног од 400 посланика. У ирски Сенат улази 60 чланова, док у Представнички дом улази 160 посланика, што је 2.67 пута више. Када је реч о Словенији, Државни савет броји 40, а Државни збор 90 чланова, што прави разлику од 2.25 пута у корист општепредставничког дома. У Белорусији је однос нешто другачији. Тамошњи Савет Републике броји 64 члана, док у Представнички дом улази 110 посланика, што овај дом чини већим од Савета 1.72 пута. И напослетку, румунски Сенат, који има 136 сенатора, 2.42 пута је мањи од Представничког дома, који броји 329 посланика, стога можемо рећи да је у просеку назив другог дома у европским унитарним државама – сенат, те да је он у просеку 2.42 пута мањи од општепредставничког дома. Овај „златни” стандард применила је Румунија, а прате га Чешка Република и донекле Словенија, док од њега највише одступа Пољска, а затим и Француска.

Када је реч о статусу чланова другог дома, ваља рећи да сви анализирани уставни гарантују парламентарне имунитете члановима оба дома парламента. Тако највиши правни акти наведених земаља предвиђају постојање имунитета неодговорности и имунитета неповредивости. Све анализирани државе усвојиле су готово истоветан стандард при дефинисању парламентарних имунитета. Ниједан члан другог дома не може одговорати за изречено мишљење током обављања своје парламентарне функције. Незнатне варијације овакве формулације срећемо у свим наведеним примерима. Једино Белорусија донекле одступа решењем по коме имунитети генерално не важе кад се ради о кривичним делима клевете и увреде, што се ипак може тумачити не као ограничење имунитета неодговорности него као ограничење имунитета неповредивости. Са друге стране, када је реч о имунитету неповредивости, мисли се, пре свега, на заштиту од кривичног гоњења члана другог дома од стране судских органа током трајања мандата. Сви анализирани уставни начелно гарантују овај имунитет, али остављају простора за одређене изузетке. Споменути изузеци тичу се ретких ситуација у којима је сенатор ухваћен у вршењу кривичног дела (*in flagranti*), као и када се ради о тешким кривичним делима. Ниједан устав не наводи конкретније која дела сматра тешким, али ирски Устав уз ова дела наводи и дела против мира, док белоруски спомиње велеиздају, као и већ наведено дело клевете и увреде. У свим примерима, за укидање парламентарних имунитета надлежан је други дом. Куриозитет представља чињеница да белоруски Устав нарочито даје на важности функцији члана националног парламента, предвиђајући његово евентуално кривично гоњење од стране Врховног суда, што у другим државама није случај.

На статус сенатора утицај има и неспојивост сенатске функције са другим јавним функцијама. Углавном је реч о чланству у општепредставничком дому и влади. Поред тога,

функција члана другог дома је неспојива са функцијом шефа државе, али и функцијама у правосуђу, уставном суду, као и другим јавним органима, попут заштитника грађана, те чланства у централној банци, ревизорским институцијама итд. У Француској сенатори не могу обављати ниједну другу функцију осим члана Европског парламента или члана регионалног, односно локалног савета. У Пољској и Чешкој Републици се инкомпатибилност примењује без изузетака. У Италији, осим неспојивости функција сенатора и посланика, устав не прецизира друге детаље по питању парламентарне инкомпатибилности. Иста ситуација је и у Словенији. Холандија допушта могућност истовременог чланства у Сенату и Министарском савету, али се оваква могућност предвиђа само у једном случају, који представља изузетак. Наиме, лице може постати министар или државни секретар, али мора да поднесе оставку на чланство у парламенту. До прихватања његове оставке у конкретном парламентарном дому, он ће обављати две функције, али генерално је прихваћен инкомпатибилитет између ове две функције. Са друге стране, ирски Устав пропушта да експлицитно одреди неспојивост функције сенатора са другим јавним функцијама. Напоследку, Румунија једина у овој групи земаља допушта могућност да сенатори, као и посланици, буду истовремено чланови Владе, стога можемо истаћи да је инкомпатибилитет функције члана другог дома са другим функцијама, нарочито неспојивост чланства у сенату и влади, правило које румунски изузетак само потврђује.

Када је реч о парламентарној накнади, у већини случајева они или устав, као највиши правни акт или закон којим се регулише статус чланова другог дома, признају право на парламентарну накнаду не само посланицима него и сенаторима. То и не чуди, с обзиром на то да већина система прати француски пример по коме је парламентарна накнада гарантована члановима оба дома. Међутим, и овде има изузетака. Посланици холандског доњег дома представљају професионалне политичаре са пуном накнадом, док сенатори, као хонорарни политичари, имају право на накнаду која је приближно једнака четвртини накнаде коју примају посланици. Чланови словеначког Државног савета имају право на накнаду зараде, али и накнаду изгубљене зараде, као и трошкова насталих обављањем функција члана другог дома. Међутим, на основу Закона о функционерима у Државном збору, постоји одредба која предвиђа да функционер који своју функцију обавља на непрофесионалној основи, а који још није примио надокнаду за свој лични доходак, има право на 33% личног дохотка који би припадао функционеру ако би ову функцију обављао на професионалној основи. Ову одредбу је примењивао и Државни савет у корист својих чланова. У Румунији је сам Устав дефинисао утврђивање накнаде као једну од заједничких надлежности Сената и Представничког дома. У том контексту ваља нагласити да је равноправност сенатора и посланика по питању парламентарне накнаде готово општеприхваћено решење, које холандски изузетак само потврђује.

Природа мандата чланова другог дома у суштини прати природу мандата посланика општепредставничког дома. Слободан мандат је готово општеприхваћени стандард у наведеним државама. У случају Холандије се он дефинише експлицитно као слободан, а много чешће имамо дефиницију која на негативан начин регулише овај институт. Па је тако у Француској и Румунији императивни мандат изричито забрањен, док се у Пољској и Италији предвиђа деловање сенатора без обавезујућих упутстава бирачког тела. Ирски устав ништа изричито не говори о природи мандата сенатора, али се тамошња пракса ослања на слободни мандат чланова оба дома. Белоруски устав, попут ирског, такође не говори ништа о природи мандата чланова Савета Републике. Имајући у виду начин избора чланова овог дома, могло би се закључити да ова земља практикује императивни мандат, међутим не постоје правила која би експлицитно предвиђала тако нешто, стога у недостатку регулативе једино можемо извући закључак на основу праксе, где се практикује слободан мандат. Напоследку, у Словенији, где је ситуација истоветна као у претходне две државе, Франц Град је био мишљења да се ради о императивном мандату, имајући у виду начин избора чланова Државног савета. Међутим, новија пракса оповргава ову тезу. Када говоримо о дужини

трајања мандата, овде се решења разликују од државе до државе. Мандат сенатора у Француској и Чешкој Републици траје шест година; у Италији, Републици Ирској и Словенији пет; а у Пољској, Холандији, Белорусији и Румунији четири године. Само је у Француској и Чешкој пракса да се други дом обнавља парцијално, и то у првој на три, а у другој земљи на две године. Остале државе не познају ову праксу. Ваља напоменути да се у Холандији и Белорусији, у случају распуштања горњег дома пре истека његовог мандата, наредни сазив бира само као допунски. Другим речима, то значи да ће новоизабрани дом радити у скраћеном мандату, односно да ће само довршити мандат свог претходника.

Када говоримо о унутрашњој организацији анализираних других домова, овде се уочавају бројне сличности. На челу другог дома налази се председник, односно председавајући,¹⁰¹⁵ који у случају Пољске и Републике Ирске има посебан назив. Председник другог дома има своје заменике, који заједно са њим у појединим случајевима образују председништво као нарочит орган који има и посебна овлашћења (Француска, Пољска, Белорусија). У пољском случају, ово тело саставља опште планове рада Сената и расправља о питањима везаним за тренутну законодавну активност, те разматра питања која се односе на рад другог дома. Председништво је такође одговорно за међународну интерпарламентарну сарадњу, као и за избор чланова делегација у другим парламентима и међународним конференцијама. Председник другог дома, поред тога што руководи радом другог дома и сенатским администрацијама, одређује дневни ред, води пленарне седнице и томе слично, може имати и нарочита овлашћења. У француском случају председник Сената именује по једног члана Уставног савета, као и једног члана Високог савета правосуђа, док у Пољској маршал Сената сачињава нацрт буџета канцеларије Сената и надзире његово спровођење. Такође, председник француског Сената постаје вршилац дужности председника Републике у случају спречености шефа државе да обавља своју функцију или уколико она остане упражњена. Истоветна ситуација је и у Италији, где, у случају да је председник Републике због болести, дуже службене одсутности из земље или оставке, привремено спречен да обавља своју функцију, његове функције до избора новог преузима председник Сената. У Пољској, маршал Сената преузима дужности шефа државе у случају да маршал Сејма није у могућности да преузме функцију председника Републике. У Холандији, када оба дома заседају на заједничкој седници, том седницом председава председавајући горњег дома. Устав Ирске предвидео је да, ако приликом гласања о неком питању у било ком од два дома резултат буде нерешен, одлучујући глас припада управо председнику тог дома. Када, са друге стране, говоримо о унутрашњој организацији другог дома, ваља споменути различите врсте органа попут одбора, али и различитих врста комисија. Нека од ових тела су стална, док се у појединим ситуацијама формирају и *ad hoc* одбори и комисије. Други домови, попут општепредставничких, имају посланичке, односно сенатске групе. У Чешкој, примера ради, сенатски клуб може основати најмање пет чланова Сената, док се у Италији захтева десет сенатора,¹⁰¹⁶ с тим да сваки сенатор мора бити члан неког клуба.

Што се тиче заседања, у већини случајева она могу бити редовна и ванредна. Редовна су обично временски ограничена. У Француској редовно заседање траје од првог радног дана у октобру до последњег радног дана јуна, с тим да број дана за одржавање седница у оквиру овог периода не може бити већи од 120, док у Белорусији редовно заседање оба дома Националног собрања почиње трећег уторка у септембру и завршава се последњег радног дана у јуну следеће године. Због посебних околности, могу бити заказивана и ванредна заседања. У Француској, поред ова два вида заседања, постоји и трећи вид – посебно заседање, које може бити одржано у случају да шеф државе уведе ванредно стање. Седнице

¹⁰¹⁵ У зависности од превода, понегде би се ова функција могла превести као председник (Француска, Белорусија), а негде и као председавајући (Холандија).

¹⁰¹⁶ Изузетно и три сенатора, али сваки мора долазити из различитог региона, што је последица важне улоге који региони имају у уставно-политичком животу Италије.

другог дома су јавне, осим у случајевима у којима исти донесе одлуку о делимичном или потпуном искључењу јавности. У холандском случају је за искључење јавности неопходно да предлог поднесе најмање једна десетина сенатора. Поред одвојених заседања, у појединим случајевима домови заседају и одлучују на заједничкој седници. Углавном се ради о ситуацијама када врше овлашћења из заједничке надлежности. У чешком случају је могуће организовати и јавна слушања о појединим питањима од ширег значаја. Што се тиче кворума неопходног за рад и одлучивање, углавном је прихваћено решење по коме се у оба случаја тражи проста, односно релативна већина. Француска је изузетак, јер предвиђа половину од укупног броја сенатора када је у питању кворум неопходан за рад, али се исти утврђује само на захтев конкретног члана Сената, што у пракси потпуно обесмишљава овај институт. Са друге стране, у чешком случају је неопходно присуство свега једне трећине чланова оба дома, што је несвакидашње решење у упоредној пракси. За одлучивање је углавном прихваћена пракса која захтева релативну већину, осим у случају Белорусије, где се тражи апсолутна већина, а у случају сукоба двотрећинска већина у оба дома, што је веома неуобичајена пракса.

Када је реч о условима за улазак у други дом, у свих девет система као основни услов постављено је поседовање држављанства. Једини изузетак донекле прави Словенија. Она признаје и странцима који раде у појединим секторима активно, али не и пасивно бирачко право. Међутим, оно по чему се разликују наведене државе јесте старосни цензус за стицање активног и пасивног бирачког права за избор чланова другог дома. Углавном се прави разлика у стицању бирачког права за избор сенатора и за избор посланика. Практика је да се активно бирачко право стиче пунолетством, што је граница углавном постављена на 18 година, док се старосни цензус за стицање пасивног бирачког права разликује од случаја до случаја. У Француској активно бирачко право за избор чланова другог дома стиче се са навршених 18 година, док се могућност кандидовања стиче са 24 године живота. У Пољској се активно бирачко право стиче са 18, а пасивно са 30 година. Овакво решење практикује и Белорусија. У Чешкој Републици се пунолетством стиче активно бирачко право, а праг за могућност кандидовања је највиши у европској пракси и износи 40 година. Овако висок праг прати и Италија. Холандија, Република Ирска и Словенија постављају овај праг најниже могуће. И активно и пасивно бирачко право у ове три земље стиче се пунолетством, односно са навршених 18 година. И коначно, Румунија је границу за стицање пасивног бирачког права поставила на 33 године. Стога је тешко пронаћи универзални образац анализом услова за стицање пасивног бирачког права у европским унитарним системима. Иначе, опште право гласа је правило, док се у случају Ирске и Словеније од њега одступа. Наиме, у ове две земље се представници изабрани по социјално-економском критеријуму бирају на основу посебног бирачког права.

1.2. Надлежности другог дома у европским унитарним државама

Када говоримо о ревизионим овлашћењима другог дома у компаративној пракси, у већини случајева други дом учествује у промени устава у већој или мањој мери. У том погледу, једини изузетак представља словеначки Државни савет који нема никаквих ингеренција у овој сфери. У Француској предлог ревизије морају да усвоје оба дома у истоветном тексту. Након тога, ова одлука мора бити потврђена на референдуму. У Пољској предлог ревизије Устава могу поднети оба дома, с тим што када је реч о Сејму, иза њега мора стати једна петина посланика, док у случају Сената, он иза предлога мора стати као целина. Када је реч о гласању, у случају Сејма, захтева се двотрећинска већина, док се у случају Сената тражи апсолутна већина. Устав Чешке Републике предвиђа да је за измене највишег правног акта неопходна тропетинска већина од укупног броја посланика и тропетинска

већина присутних сенатора. Што се Италије тиче, предвиђено је решење по коме Сенат потпуно равноправно са Представничким домом учествује у ревизији устава као највишег правног акта. У Холандији је нешто компликованија ситуација. Предложене промене Устава прво морају да одобре оба дома простом већином. Затим се Представнички дом распушта и одржавају се парламентарни избори. Предложене уставне промене се затим расправљају други пут, с тим што је овога пута за њихово усвајање потребна двотрећинска већина у оба дома. Међутим, у пракси се, уместо распуштања општепредставничког дома и одржавања превремених избора, предлог измена разматра након одржавања следећих редовно расписаних избора. Са друге стране, иако је ранија пракса била да се истовремено са распуштањем Представничког дома распушта и Сенат, од тога се одустало, па се једноставно сачекају наредни редовни избори како би се решило питање уставне ревизије. Ирски Сенат има најмање овлашћења од преосталих осам других домова. Наиме, он нема право да иницира промену устава, већ може само да се изјасни о предлогу уставне ревизије иза које стане општепредставнички дом, при чему располаже само суспензивним ветом. Белоруски други дом до скоро није имао ревизионих надлежности, али након реформи 2022. године Устав даје право на покретање ревизионог поступка трећини чланова оба дома, с тим да ће оба дома Националног собрања одлучивати двотрећинском већином о предложеним изменама. Након тога, неопходна је потврда од стране бирачког тела на референдуму. Румунски устав за покретање ревизионог поступка захтева да предлог подржи једна четвртина посланика и сенатора, док је за ревизију Устава неопходна двотрећинска већина чланова оба дома.

Што се тиче законодавне функције, очите су разлике у степену надлежности другог дома у наведених девет система. У Француској је ситуација по овом питању најкомплекснија, најпре због претпоставке законодавне надлежности у корист Владе. Право законодавне иницијативе је, могућношћу да егзекутива цени допуштеност конкретног предлога, у суштини обесмишљено. Поред предлога закона, који подносе чланови Парламента, постоји и пројект закона, који подноси Влада. Предлози, односно пројекти закона могу се поднети било ком дому. Једини изузетак направљен је на пољу финансијског законодавства, те је предвиђено да се пројекти закона из домена финансија имају поднети на разматрање прво Националној скупштини. Међутим, пракса је да се пројекти већег политичког значаја шаљу Скупштини, док они који подразумевају ратификацију међународних уговора, као и они са наглашеним техничким карактером, шаљу Сенату. Право на амандмане имају подједнако и сенатори и посланици. У Пољској право законодавне иницијативе припада члановима оба дома, уз разлику да, када је реч о општепредставничком дому, код кога је за подношење предлога закона довољна подршка петнаест посланика, када је реч о другом дому, иза конкретног предлога мора стати Сенат као целина. Други дом је делимично ограничен када је реч о буџету, на који може да уложи само амандмане, и то у року нешто краћем од 20 дана. У случају закона који се усвајају по хитном поступку, овај рок је још краћи и износи 14 дана. У Чешкој сваки сенатор има право законодавне иницијативе, али законодавни поступак увек започиње у Представничком дому. Сенат има овлашћења искључиво у погледу разматрања законских предлога, осим када се ради о буџету, који искључиво претреса општепредставнички дом. Међутим, Сенат расправља о пореским законима и другим финансијским законима. Закони се усвајају простом већином у оба дома, осим у случају уставних закона, за које је неопходна тропетинска већина и у Сенату и у Сејму. И италијански Сенат располаже правом законодавне иницијативе. Када је реч о законодавним надлежностима постоји потпуна равноправност домова, чак и када се ради о буџету и финансијским законима, што је веома редак случај у упоредноправној пракси. Са друге стране, холандски Сенат нема право законодавне иницијативе. Он такође у законодавном поступку претреса законске предлоге, али нема право предлагања амандмана. То значи да Сенат може конкретан предлог да усвоји или одбије у целисти. Холандски други дом представља редак пример другог дома који има

апсолутни вето на све предлоге, па чак и на буџет и финансијске законе. Ирски Сенат има право законодавне иницијативе, осим у случају буџета и финансијских закона. Такође, поред тога што се изјашњава о предлозима усвојеним у доњем дому, Сенат може да први претреса одређени предлог и да се први о њему изјасни. У том случају, Представнички дом о њему одлучује, па ако има одређених амандмана сматраће се да је у њему инициран. У домену финансијског законодавства, Сенат даје само необавезујуће препоруке. Словеначки други дом има право законодавне иницијативе. Међутим, он не претреса законе, већ само даје мишљење на предлоге изгласане у Државном збору. Једини изузетак представљају закони везани за његову властиту организацију. Белоруски Савет Републике такође има право законодавне иницијативе. Сваки предлог закона, без обзира на то од кога је инициран, прво долази пред Представнички дом, где се о њему расправља и гласа, па се затим доставља другом дому, који се потом о њему изјашњава. За усвајање закона неопходна је већина од укупног броја чланова Савета или ћутање другог дома у року од двадесет дана.¹⁰¹⁷ И чланови румунског Сената имају право законодавне иницијативе. Представнички дом први разматра и усваја органске законе, док се о њима потом изјашњава Сенат. Када је реч о осталим законима, ситуација је обрнута. За органске законе захтева се апсолутна, док је за обичне довољна проста већина у оба дома. Стога, можемо закључити да други дом углавном располаже правом законодавне иницијативе, које је понекад ограничено у домену финансијског законодавства. Једини изузетак је холандски и делимично француски Сенат. Други дом, осим у словеначком случају, има право претреса одређеног законског предлога. Већина других домова се затим изјашњава о предлогу који је усвојио први дом, но редослед не игра улогу у италијанском случају. Закони се затим одобравају већином гласова чланова другог дома. У појединим случајевима, попут Белорусије и Пољске, другом дому се даје одређени рок за изјашњење, али углавном када је реч о финансијском законодавству или законима који се доносе по хитној процедури.

Изборна функција, за разлику од нормативне, много је мање изражена у случају другог дома. Наиме, готово да је правило да други дом не бира владу, уз изузетак Италије и Румуније. Међутим, другом дому су, као својеврсна компензација, поверена овлашћења избора појединих високих државних функционера, па тако председник француског Сената именује по једног члана Уставног савета на сваке три године, али и једног члана Високог савета правосуђа. Пољски други дом даје сагласност на избор заштитника грађана и председника Главне контроле од стране Сејма. Сенат такође бира два представника у Високи савет судства, док у Државно веће тужилаца бира три представника. Поред тога, други дом именује и део чланова Националног радиодифузног савета, као и део чланова Националног фискалног савета. У надлежност чешког другог дома спада и давање сагласности за именовање судија Уставног суда. Чешки Сенат предлаже заштитника грађана, као и његовог заменика, те председника и инспектора Канцеларије за заштиту података о личности. Ирски други дом нема изборних надлежности, осим када је реч о опозиву члана Канцеларије председника, као и судија Врховног и Високог суда и омбудсмана. Белоруски други дом даје претходну сагласност на именовање државног тужиоца, гувернера и савета гувернера Народне банке, као и председника Комитета државне контроле. Коначно, Италија и Румунија су једине две унитарне државе у којима сенат учествује у избору владе. Уз то, у Италији оба дома на заједничкој седници учествују у избору шефа државе и Владе, те бирају једну трећину судија Уставног суда, односно једну трећину чланова Високог савета правосуђа (Вишег магистарског савета). Са друге стране, у Румунији домови заједнички бирају омбудсмана. Сенат равноправно са општепредставничким домом и председником Републике именује по троје судија Уставног суда, а истовремено потврђује избор чланова Високог савета правосуђа.

¹⁰¹⁷ У случају предлога закона који се доносе по хитном поступку овај рок износи десет дана од дана његовог изласавања у општепредставничком дому

У Француској, иако Парламент не бира Владу, предвиђа се делимична одговорност Владе пред Парламентом. Сенатори, као и посланици имају право постављања посланичких питања. Сенат нема ингеренција у домену изгласавања (не)поверења Влади, али Влада може затражити од Сената да гласа о потврди декларације о општој политици Владе, али она не проузрокује никакве правне последице. Пољски Сенат врши контролу само оних институција у чијем избору је учествовао, али према егзекутиви нема никаквих контролних овлашћења. Чешки Сенат такође не располаже контролним надлежностима спрам Владе, али има право оснивања истражних комисија, као и да захтева информисање и објашњења од министарстава. У том погледу, иако не учествује у избору Министарског савета, холандски други дом има право на истрагу, анкету, посланичко питање, али и интерпелацију, што је јако неуобичајено решење. Једино право из корпуса ових овлашћења које холандски Сенат не поседује јесте право на изгласавање неповерења Министарском савету. Ирски други дом може једино да покрене поступак опозива оних лица које и бира, попут члана Канцеларије председника, затим судија, али и омбудсмана. Словеначки Државни савет има понајмање контролних овлашћења. Он једино има право на покретање парламентарне истраге. Чланови белоруског другог дома имају право на постављање посланичких питања једном месечно, иако Владу бира општепредставнички дом на предлог шефа државе. Такође, Савет Републике контролише рад локалних савета, уз могућност поништавања њихових одлука, односно њиховог распуштања у случају грубе повреде закона. Напоследку, два најјача друга дома, италијански и румунски, имају и посебне надлежности на овом пољу. Италијански Сенат равноправно са Представничким домом контролише рад Владе, којој може да изгласа и неповерење. У румунском случају, оба дома равноправно контролишу Владу. Поред права на посланичка питања и интерпелацију, на предлог најмање једне четвртине укупног броја народних посланика и сенатора, оба дома на заједничкој седници могу одлучивати о изгласавању неповерења Влади, за шта је неопходна већина гласова свих чланова Парламента.

Квазисудска функција другог дома готово да је неодвојива од исте функције општепредставничког дома. Јавља се у Италији, што је и логично, с обзиром на чињеницу да се шеф државе бира у Парламенту. Другим речима, оба дома бирају председника државе на заједничкој седници, те с тим у вези било који дом може покренути поступак његовог опозива. У Румунији је такође могуће покренути и поступке разрешења и опозива шефа државе од стране било ког дома, с тим што је у првом случају неопходно да предлог потекне од једне трећине сенатора и посланика, а у другом се одлучује двотрећинском већином свих чланова Парламента. У Чешкој Републици, искључиво Сенат може оптужити шефа државе за велеиздају или грубу повреду Устава пред Уставним судом, но за то је неопходна сагласност Представничког дома. У овом случају, за покретање тужбе тражи се тропетинска већина у Сенату, али и иста таква већина у општепредставничком дому. Поред ова три сената, и белоруски Савет Републике има квазисудских овлашћења. Он одобрава истрагу о оптужби против председника Републике за издају или друго тешко кривично дело, а затим одлучује двотрећинском већином о његовом разрешењу. Пољски други дом има одређених овлашћења у погледу кривичног гоњења шефа државе. Наиме, на предлог најмање 140 чланова пољског Парламента, оба дома заседају на заједничкој седници на којој се доноси и одлука о покретању кривичног гоњења шефа државе пред Државним судом. Од осталих овлашћења, ваља напоменути да поједини други домови учествују у доношењу одлуке о увођењу ратног и ванредног стања, што је ситуација у Чешкој Републици, Белорусији и Румунији. Такође, овде спада и право појединих сената да поднесу предлог за оцену уставности закона или другог правног акта, где се захтева и минималан број подносилаца предлога. Па тако у Чешкој Републици овај предлог може поднети минимум 17 сенатора, а у Румунији њих 25. Поред тога, француски, пољски и ирски други дом имају одређених надлежности у погледу праћења начела супсидијарности на нивоу ЕУ. Француски Сенат представља територијалне заједнице ове државе, док белоруски други дом контролише рад

локалних, односно регионалних савета, уз могућност њиховог распуштања. Пољски Сенат, поред осталог, има и овлашћења у домену политике према пољској дијаспори.

1.3. Сукоб домова и однос другог дома према другим органима

Сукоб домова представља једно од најосетљивијих питања бикамерализма. Од њега умногоме зависи положај, али и значај другог дома у политичком систему једне земље. Девет наведених других домова можемо сврстати у две групе. У прву, мању, улазили би они који располажу правом апсолутног вета, док би у другу, већу, спадали они који располажу само правом суспензивног вета. Сасвим логично је што у прву групу спада италијански Сенат, имајући у виду егалитарну форму бикамерализма коју ова држава практикује. Као последица апсолутног вета, италијански систем познаје институт шетања законског предлога до потпуног усаглашавања коначног текста закона. Сасвим неочекивано, овде можемо убројити и холандски Сенат, који упркос мањем опсегу надлежности располаже правом апсолутног вета на све предлоге, па чак и на буџет и финансијско законодавство. Сви остали други домови располажу искључиво правом суспензивног вета, који се може ануирати на лакши или нешто тежи начин. Поред тога, у појединим земљама срећемо и институт паритетних комисија за превазилажење сукоба домова. Па тако, у Француској, уколико услед сукоба домова неки пројект или предлог закона не буде усвојен ни после два читања у сваком дому или у случају да га Влада прогласи хитним након свега једног читања, први министар има право да захтева формирање мешовите комисије на паритетној основи, која има задатак да предложи јединствен текст о оним одредбама о којима није била постигнута сагласност. Међутим, ако паритетна комисија не успе да усагласи заједнички текст или у случају да то и уради, али он не добије тражену сагласност оба дома, Влада има право да, након још једног претреса у оба дома, затражи од Националне скупштине да донесе коначну одлуку и тако реши сукоб. За обичне законе довољна је проста већина, док се за органске захтева апсолутна већина за неутралисање суспензивног вета. Уз то, органски закони који регулишу промену статуса, организације и надлежности Сената морају бити усвојени у оба дома у истоветном тексту, што дефакто у овој материји Сенату посредно пружа могућност апсолутног вета. Пољска не познаје институт паритетних комисија. Суспензивни вето пољског другог дома анулира се апсолутном већином гласова чланова Сејма. Неизјашњавање Сејма о суспензивном вету Сената га не анулира. Чешки Сенат поред права суспензивног вета, који се може поништити апсолутном већином гласова првог дома, познаје и институт шетања законског предлога, али и апсолутни вето. Наиме, други дом располаже правом апсолутног вета када је реч о ревизији Устава, изборном законодавству и ратификацији међународних повеља о људским правима. У ирском случају, Сенат има право суспензивног вета, који Представнички дом може ануирати,¹⁰¹⁸ с тим да је другом дому остављена могућност да, уз подршку најмање једне трећине посланика општепредставничког дома, предложи шефу државе да размотри спорни предлог, те да га стави на референдумско одлучивање. Словеначки други дом може искористити суспензивни вето, али само против предлога у целини. Овај вето Државни збор може поништити апсолутном већином или неком другом врстом квалификоване већине која се примењује за конкретну законску материју. У Белорусији, у случају коришћења суспензивног вета, прво се формира паритетна комисија, па ако она не успе да превазиђе сукоб, шеф државе или Влада могу затражити од првог дома да донесе коначну одлуку. У том случају је за поништавање суспензивног вета неопходна двотрећинска већина од укупног броја посланика. Румунија има и најнеобичније решење.

¹⁰¹⁸ Ирски устав не прецизира каквом већином се има поништити суспензивни вето другог дома, те се у недостатку презицизне формулације да закључити да је довољно да Представнички дом то учини и обичном већином.

Наиме, овде оба дома имају суспензивни вето на одлуке оног другог, који га може анулирати самим тим што о њему доноси коначну одлуку. Више нема поступка посредовања. Што се тиче рока за коришћење права вета, у појединим случајевима он износи 30 дана (Пољска, Чешка Република), понегде 90 дана (Република Ирска), а негде је веома кратак и износи седам дана (Словенија).

Када говоримо о могућности распуштања домова, ваља истаћи да европска упоредна пракса познаје разноврсна решења. Спрам овог питања, можемо класификовати анализиране друге домове у две групе. У прву спадају они који не могу бити распуштени, те као такви представљају озбиљне чиниоце стабилности и континуитета. Овде, пре свега, говоримо о француском и чешком Сенату, који су састављени на принципу парцијалне обнове чланства, па је немогућност распуштања само логична последица оваквог модела. Међутим, у ову групу сасвим изненађујуће спада и словеначки Државни савет. Са друге стране, белоруски други дом, који формално може бити распуштен само у случају грубог кршења Устава, а на основу одлуке Уставног суда, такође можемо убројати у ову категорију. У другу групу спада осталих пет сената (Пољска, Холандија, Италија, Ирска, Румунија), који могу бити распуштени. Поједини међу њима прате судбину првог дома (Ирска, Румунија), а у осталим је могуће распустити било који дом, независно од оног другог.

Што се тиче односа европских сената према другим најважнијим органима, имајући у виду да смо ово питање умногоме покрили у делу о изборним, контролним и квазисудским надлежностима другог дома, овде ћемо само сумарно приказати овај однос. Наиме, осим италијанског и румунског Сената, ниједан други дом у унитарним државама европског континента не учествује у избору владе. Аналогно томе, и контролна овлашћења спрам владе су веома ограничена или их уопште нема, па тако само италијански и румунски Сенат имају право да гласају о неповерењу Влади, док остали други домови углавном имају ограничено право контроле, које се огледа у праву на постављање посланичког питања, формирању истражних комисија, праву анкете и томе слично. Једини изузетак представља право холандског Сената на интерпелацију. Са друге стране, када је реч о односу на релацији други дом – шеф државе, италијански Сенат је једини који учествује у избору шефа државе. Поред Италије, и у Чешкој Републици, Румунији, Белорусији и делимично Пољској други дом има одређених надлежности када је реч о опозиву, односно разрешењу шефа државе. Ако изузмемо Холандију, која је монархија, једино у Француској, Ирској и Словенији други дом нема оваквих ингеренција. Такође, један број других домова учествује у избору појединих носилаца правосудних функција. Поред избора појединих чланова уставних судова (Француска, Италија, Румунија), ту је и избор појединих чланова врховног правосудног органа, али и других судских инстанци (Француска, Пољска, Италија, Румунија). Поред тога, веома је чест случај да други дом учествује у избору, односно именовању носилаца других јавних функција, попут заштитника грађана (Пољска, Чешка Република, Румунија), гувернера (Белорусија), државног тужиоца (Пољска, Белорусија), те чланова других институција, попут радиодифузног или фискалног савета (Пољска).

Претходне оцене постају нам много јасније, посебно ако се узме у обзир систем власти у наведеним европским државама. Ако изузмемо Белорусију, чији систем власти није тако једноставно квалификовати, нарочито након овогодишње уставне реформе, све остале државе се могу класификовати у две групе. У прву улазе Француска, Пољска и Румунија, које практикују полупредседнички систем. Са друге стране, осталих пет земаља упражњавају парламентарни систем власти. Међутим, у оквиру друге групе ваља направити разлику. Чист парламентарни систем практикује Италија, у којој се једино и бира шеф државе. Холандија, као једина монархија у наведеној номенклатури, такође примењује парламентарни систем. Са друге стране, Чешка Република, Словенија и Република Ирска практикују парламентарни систем, али уз непосредан избор председника, који, додуше, нема значајнијих овлашћења. Када се упореде надлежности другог дома, чини се да понајбоље стоје сенати у државама са

полупредседничким и чистим парламентарним системом, док је положај ових тела нешто слабији у системима који комбинују различите елементе претходна два система.

1.4. Избори за други дом у европским унитарним државама

Када је реч о изборима за други дом, анализа је показала различите моделе. Прво, један број ових тела бира се посредно, што је случај у Француској, Холандији, Словенији, Белорусији и Републици Ирској. Другу групу чине сенати изабрани непосредно, што је ситуација у Пољској, Чешкој Републици, Италији и Румунији. Именовани чланови другог дома заступљени су у значајнијој мери у Републици Ирској (11 од 60), Белорусији (8 од 64) и у нешто мањој мери, у Италији. У оквиру групе која чланове другог дома бира непосредно, можемо направити додатну класификацију на оне које користе искључиво већински изборни систем (Пољска, Чешка Република), затим на оне које се служе искључиво пропорционалним изборним системом (Румунија), те оне који користе оба наведена модела (Италија). Међутим, Италија ће од наредних избора напустити мешовити и прећи на пропорционални изборни систем. Поред изабраних и именованих чланова, у појединим државама и дијаспора бира одређени број сенатора. У Француској дијаспору тренутно представља 12 сенатора. У Италији дијаспора тренутно има шест, а од наредних избора имаће четири представника. Са друге стране, у Румунији је број сенатора - представника дијаспоре – два. Такође, ваља подсетити да једино Француска и Чешка Република практикују парцијалну обнову чланства, и то половину на три, односно трећину на две године.

У Француској се сенатори бирају посредно, путем електорских колегијума, у чији састав улази преко 162.000 бирача. Део се бира по већинском, док се део бира по пропорционалном изборном моделу. Посредан избор врши се преко тзв. Колегијума великих бирача, у чији састав улазе посланици изабрани у департману, регионални саветници и саветници корзиканске Скупштине, као и општи саветници и представници општинских савета. Електори су обавезни да гласају. Један део сенатора бира се по пропорционалном, док се други део бира по већинском изборном систему. У департманима континенталне Француске бира се 315, у прекоморским територијама 21, док 12 сенатора представља француске држављане у иностранству. Што се општинских већа тиче, како у Француској постоји огроман број општина, Изборни закон прави класификацију општина по величини. Тако општине које имају мање од 500 становника, а чија већа имају између 7 и 9 одборника, полажу право да бирају једног електора. На три електора имају право она општинска већа која имају 15 чланова, а која представљају општине са мање од 1.500 људи. Пет електора бирају већа са 19 одборника за оне јединице локалне самоуправе које имају мање од 2.500 становника. На седам електора има право свака општина са 2.500–3.500 житеља, чије веће броји 19 одборника. Коначно, када је реч о општинама које броје више од 3.500, а мање од 9.000 људи, са 27 до 29 чланова, оне имају право на избор 15 електора. Што се тиче општина са више од 9.000 становника, сви одборници аутоматски улазе у састав изборног колегијума. Уз то, јединице локалне самоуправе са више од 30.000 становника имају право на додатне електоре, и то по једног на сваких 800 људи.

Поред Француске, и Холандија врши посредан избор сенатора. У овој држави, 12 провинцијских већа и три прекоморска изборна колегијума врше посредан избор чланова горњег дома. Изборни процес започиње најкасније у року од три месеца након избора за провинцијска већа. Сви чланови провинцијских већа и изборних колегијума прекоморских општина, њих укупно 589, састају се на дан избора, како би изабрали чланове горњег дома. Могуће је гласати и преко пуномоћника. Међутим, због нешто компликованије изборне једначине, нема сваки посланик у појединим провинцијским већима једнако вредан глас.

Вредност гласа зависи од величине провинције, односно њеног већа. При избору сенатора користи се посебна једначина. Прво се узима у обзир број становника сваке провинције, а затим се број становника дели бројем посланика који улазе у провинцијско веће. На крају се тако добијени количник дели са 100 и на тај начин се добија укупна вредност гласова конкретне провинције. Да би се утврдио резултат гласања за члана Сената, глас посланика провинцијског већа множи се вредношћу гласа те провинције, које је унапред одредила Изборна комисија. Када се сабере укупна гласачка вредност свих холандских провинција и подели укупним бројем места у Сенату, добија се количник који представља минималну гласачку вредност коју једна провинција мора да има да би поседовала капацитет за избор једног сенатора. На основу претходне рачунице, јасно је да свака холандска провинција може самостално да изабере од 2 до 14 сенатора, док три прекоморске општине немају капацитета за тако нешто. И у белоруском случају постоји посредан избор чланова другог дома. Он се врши од стране локалних и регионалних савета. То значи да у оквиру сваког региона у избору чланова другог дома учествују сви чланови окружних и градских савета. У случају главног града, изборну функцију обавља Градско веће Минска. Изборни процес започиње тако што председништва и извршни одбори наведених локалних савета предлажу кандидате за чланство у другом дому. Затим, Централна изборна комисија верификује њихову кандидатуру. Тада се сви одборници савета основног нивоа, односно окружних и градских савета, окупљају у регионалном центру и гласају као једно електорско тело.

Република Ирска и Словенија такође спадају у прву групу, но избори за ова два друга дома су посве специфични. Након реформе, у Ирској 28 сенатора бира пет струковних панела, шест бирају универзитети, а 13 бира Изборни колегијум који чине сви посланици Представничког дома, одлазећи сенатори и одборници градских и среских већа. Поред већ постојећих струковних панела, од новог сазива одређени број кандидата бираће се и у парламентарне одборе, као заједничке одборе оба дома. Тако Културно-образовни панел и Административни панел бирају по пет, а Пољопривредни панел, Раднички и Индустијски панел и Комерцијални панел бирају по шест сенатора. Истовремено, од наредних избора свих пет наведених панела бираће по три члана у заједничке парламентарне одборе. Универзитетски панел ће од сада бирати шест чланова Сената, с тим што је значајно повећано његово бирачко тело. Поред тога, 11 сенатора именује премијер. Председник сенатске Комисије за изборе задужен је за спровођење избора за други дом. Он је одговоран за целокупан изборни процес, како за организовање избора, тако и за бројање гласова, утврђивање и проглашавање резултата. Са друге стране, Словенија има још компликованији начин избора чланова другог дома. Он је посредан, али се 22 члана бирају на територијалној, док се 18 бира на социјално-економској основи. Избори се одвијају једнокружно, по систему релативне већине. Ако два или више кандидата добију исти број гласова, победник се одлучује жребом. Представници локалних интереса бирају се у 22 једномандатне изборне јединице од стране електорских тела, које бирају локалне скупштине. Свакој јединици локалне самоуправе припада једно место у електорском телу, без обзира на број становника, а на сваких додатних 5.000 становника још по једно. Представници функционалних интереса бирају се од стране електорских тела које састављају интересне организације у складу са својим правилима. Четири представника послодаваца бирају привредне коморе и удружења послодаваца, при чему свако од ових удружења бира по једног електора на 10.000 чланова. Четири члана представника запослених бирају репрезентативни синдикати. Четири члана представника пољопривредника, занатлија и самосталних занимања бирају се на следећи начин: два представника пољопривредника бирају професионалне организације пољопривредника, једног представника занатлија струковне организације занатлија и једног представника независних струка бирају професионалне организације других самосталних делатности. Свака организација има по једног електора. Право на додатне електоре стиче се на основу броја чланова и то: 1.000 за пољопривредне организације, 500 за удружења занатлија и 100 чланова за самосталне предузетнике. Шест представника неекономских

активности бирају се из редова следећих организација: један представник универзитета, високих и виших школа, један представник из области образовања и стручних организација наставног особља, један представник за област истраживачких делатности којег бирају стручне организације истраживача, један представник за област културе и спорта, који долази из професионалних организација културних и спортских радника, један представник здравствене струке из професионалне организације здравствених радника и помоћног медицинског особља, те један представник за подручје социјалне заштите кога бирају професионалне организације социјалних радника.

У другу групу спадају државе које чланове сената бирају непосредно. Тако је Пољска, за разлику од избора за Сејм, где постоји 41 вишемандатна изборна јединица, издељена на 100 једномандатних изборних округа, што кореспондира са бројем чланова Сената. Избори за чланове чешког Сената одржавају се такође по већинском систему, те је ова земља издељена на 81 једномандатну изборну јединицу. Са друге стране, 136 чланова Сената Румуније бирају се по пропорционалном изборном систему. Румунија је административно подељена на 42 жупаније, које са дијаспором уједно представљају и изборне округе при избору сенатора. Румунске изборне јединице јесу вишемандатне и бирају између два и 13 чланова другог дома. Напослетку, Италија тренутно комбинује оба изборна система, односно користи својеврстан мешовити изборни систем, па се тако један број сенатора (116) бира по већинском моделу, при чему се читава држава дели на исти број једномандатних изборних јединица. Други део чланова Сената бира се по пропорционалном изборном систему, при чему италијански региони истовремено представљају и изборне јединице. На крају, италијанска дијаспора бира шест сенатора. Од наредног сазива биће коришћен искључиво пропорционални изборни систем, где ће 200 сенатора бити бирано по регионима. Сваки регион бираће у наредном сазиву минимум три, а у каснијим циклусима најмање седам сенатора, уз изузетак два региона, Молиза и Долине Аосте, који ће бирати два, односно једног представника у други дом. Дијаспора ће од сада бирати четири, док број именованих сенатора не може прелазити пет.

Што се тиче предвиђених рокова за одржавање избора, ваља истаћи да ово питање регулише свега неколико устава. Другим речима, наведено питање углавном спада у материју којом се детаљније бави изборно законодавство. У холандском случају, предвиђено је да се номинација за избор чланова горњег дома врши у уторак, од 19. до 25. априла или у року од 40 дана од ступања на снагу краљевог указа о распуштању Сената. У Словенији изборе за Државни савет расписује председник општепредставничког дома најраније 130, а најкасније 75 дана пре истека петогодишњег или продуженог мандата Државног савета. Од дана расписивања избора до датума гласања не може проћи више од деведесет ни мање од шездесет дана. Допунске изборе председник Државног збора расписује најкасније петнаест дана по престанку мандата члана Државног савета. Од дана расписивања избора до датума гласања не може проћи више од шездесет, а ни мање од четрдесет дана. У Белорусији се избори за нови сазив Националног собрања расписују најкасније три месеца пре истека мандата. Ванредни избори одржавају се у року од три месеца од дана превременог престанка мандата било ког дома Собрања.

1.5. Реформе другог дома у европским унитарним државама

Готово у свим анализираним системима јављају се тежње за реформом другог дома. Овакве тенденције прате опште трендове који захтевају реформу целокупног политичког система у данашњим европским државама погођеним бројним социо-економским, политичким и другим проблемима. Поједине земље испробавају различите моделе реформи,

тако да њихов бикамерализам доживљава одређену врсту трансформације. Друге се пак земље тек припремају да реформишу свој политички систем, али и други дом, те се у њима воде жустре расправе и износе различити предлози о реформама овог тела. У Републици Ирској и Румунији су одржани и референдуми о укидању сената. У ирском случају је референдум био неуспешан, а у румунском успешан, међутим, он на крају није резултовао укидањем другог дома.

У Француској је у последњих двадесетак година извршено неколико реформи које су погодиле други дом. Прво је током двехиљадитих уведен пропорционални изборни систем за тзв. велике општине. Затим је мандат сенатора скраћен са девет на шест година, уз парцијалну обнову половине, а не више трећине чланства сваке три године. Старосна граница за стицање пасивног бирачког права смањена је прво са 35 на 30 година, а затим 2011. године са 30 година на 24 године. Након реформе 2013. године, повећан је број сенатора који долазе из многољуднијих департмана, а извршене су измене и у погледу броја представника дијаспоре у другом дому. У Пољској питање укидања другог дома представља један од главних политичких адута у предизборним програмима странака које желе да гломазан државни апарат растерете „непотребних трошкова”. У том смислу, други дом је једна од главних жртава предизборних и дневнополитичких препуцавања. И док се десница из чисто традиционалистичких разлога залаже за његов опстанак, левица и либерали представљају окосницу монокамералне идеје. Једини озбиљнији предлог реформе протеклих година дошао је од владајуће странке Право и правда, која је предложила смањење броја сенатора са 100 на 30. Међутим, како ниједна опција не може тако лако да обезбеди неопходну већину за промену Устава, јасно је да ће и реформе Сената бити веома тешко оствариве у наредном периоду.

Када је реч о чешком Сенату, протеклих година није било реформских акција, но нису изостајали предлози за реформу другог дома. Готово сви предлози ишли су углавном у смеру трансформације другог дома у територијално представништво чешких региона. Иначе, консолидовање чешке нације и територије извршено је разбијањем традиционалних историјских покрајина – Бохемије, Моравске и Шлезеије, што је резултовало формирањем 14 региона. Стога већина предлога за реформу Сената иде у смеру „регионализације” другог дома, конкретно за трансформисање Сената у представника регионалних интереса. У том контексту могу се издвојити два основна правца. Први је онај који Сенат види као територијално представништво чешких региона. Заговорници оваквог приступа сматрају да чешки други дом ваља преименовати, а самим тим променити и начин избора његових чланова, на шта би пресудно утицали споменути региони. И други, чији заговорници промовишу реформу Сената у смислу његове „функционалне регионализације”, што би значило прилагођавање надлежности другог дома регионалним питањима, односно проширивање овлашћења Сената у смислу вођења тзв. регионалне политике, аналогно француском примеру. Такође, било је и предлога да се двокружни већински модел замени једнокружним, због економичности, ефикасности и једноставности. Међутим, овакав модел би директно ишао у прилог владајућој гарнитурџи, а највише би погодио демохришћане и комунисте, па због тога није добио ширу подршку.

У Италији су реформе биле веома динамичне у последњој половини века. Поједини предлози укључивали су потпуно укидање дводомне структуре парламента, док је било и предлога да се Сенат сведе на тело које би имало само контролну функцију над радом Владе, са веома ограниченим нормативним надлежностима. Први процес реформи започео је још давне 1963. године, када је измењен и фиксиран број чланова Сената, те утврђен минимални број сенатора по регионима. Ова фаза реформи неуспешно је окончана почетком деведесетих година, након више покушаја Бозијеве комисије да изврши јаснију функционалну диференцијацију надлежности два дома. Друга фаза реформи започела је великом институционалном кризом 1992. године и трајала је све до 2006. У овом периоду,

италијанске власти покушале су да Сенат трансформишу прво у дом региона, где би се утврдила претпоставка надлежности у корист региона. Затим је покушано да се, према француском моделу, други дом преобрази у територијално представништво тамошњих региона. Како ни то није прошло, у процесу криптофедерализације Италије било је покушаја да се Сенат утврди као други дом федералног типа. Међутим, како је Италија задржала унитарну структуру, и ови покушаји остали су без успеха, што се манифестовало неуспехом референдума 2006. године. Трећа фаза започела је већ наредне године. Нови процес реформи ишао је у правцу рационализације италијанског бикамерализма. Предложена решења ишла су за смањењем надлежности, али и променом састава другог дома. Затим је у периоду од 2014. до 2016. године Ренџијева влада предложила опсежније реформе које би Сенат поприлично развластиле, како у погледу нормативне, тако и у погледу контролне функције. Други дом би постао искључиво дом регионалног представљања, док би број сенатора био драстично смањен, а и начин њиховог избора умногоме промењен. Међутим, оваква решења су Италијани великом већином одбили на референдуму 2016. године. Коначно, процес реформи је успешно окончан тек 2019. године. Број сенатора који ће бити бирани смањен је са 315 на 200. Лимитиран је број чланова другог дома који бира дијаспора на четири, односно број именованих сенатора на пет. Такође, региони ће бирати минимум три, а касније седам чланова Сената, са изузетком два најмања – Молиза и Долине Аосте.

У Холандији се могу чути различита решења – од укидања горњег дома и преласка на једнодомни парламент до оних која подразумевају оснаживање позиције Сената у холандском политичком систему. Конкретно, предлози који су предвиђали укидање Сената нису добили неопходну подршку горњег дома. Са друге стране, било је предлога реформи његових надлежности. Рутеова влада је због тога 2017. године образовала Државну комисију за реформу парламентарног система, која је предложила одређене реформе. Наиме, Сенат би добио право предлагања амандмана, али би са друге стране изгубио право апсолутног вета, који би био замењен суспензивним ветом. Поред овог решења, предложено је продужавање мандата сенатора са четири на шест година, као и реафирмација института парцијалне обнове чланства. Оваква решења значајно би поједноставила законодавну процедуру, али би, са друге стране, ослабила позицију овог дома. Због тога се Сенат за сада опире предложеним реформама.

Република Ирска је једна од ретких анализираних земаља, која је, након много турбуленција, успешно окончала процес реформи другог дома. Предложена решења била су веома радикална, те је 2013. године, уз подршку готово свих партија, ова држава ишла на референдум о укидању Сената. Међутим, и поред усмеравања социјалног и политичког незадовољства ка другом дому, грађани Ирске већински су гласали против. Након тога, било је више озбиљних пакета реформи. Прво је 2015. године основана Радна група за реформу Сената, која је предложила довођење другог дома у потпуно инфериорни положај у односу на општепредставнички. Како ово није имало озбиљнијег одјека, 2018. године образовано је ново радно тело – Група за имплементацију реформе Сената. Она је предложила проширење бирачке базе, пре свега проширењем универзитетског бирачког списка, али и протезањем сенатског изборног законодавства на ирску дијаспору и ирске држављане у Северној Ирској. Такође, предложено је да се законском регулативом дефинише ниво знања и искуства који се тражи од кандидата за чланство у Сенату, а који Устав само начелно прокламује. Поред тога, предвиђено је формирање две врсте панела, као и гласање по принципу један човек – један глас. Коначно, реформа је успешно окончана 2020. године. Новим Законом је редефинисан број чланова панела. Бирачко право је проширено на ирске држављане у Северној Ирској, али и на целокупну ирску дијаспору. Универзитетска бирачка база значајно је проширена, а за припадност конкретної струковној групи неопходне су и професионалне квалификације у виду диплома акредитованих високошколских установа. Такође, предвиђено је формирање две врсте панела. Поред већ постојећих струковних панела који учествују у раду Сената, одређени број кандидата бира

се и у парламентарне одборе, као заједничке одборе оба дома. На тај начин, слично као и у Италији, није се суштински задржало у надлежности другог дома, већ готово искључиво у његов састав. Када је реч о Словенији, у овој држави претходне три деценије није било озбиљнијих предлога реформи. Ту и тамо могли су се чути гласови о сувишности дводомног модела, односно предлози о укидању Државног савета као непотребног чиниоца законодавне процедуре. Оваква решења долазила су махом из кругова који су словеначки државни дом третирали искључиво као саветодавни орган.

Белорусија је управо током 2022. године извршила уставну ревизију. Она није заобишла ни бикамерални парламент, но суштински овом ревизијом афирмисан је положај Свебелоруске народне скупштине као врховног представничког тела. Међутим, наведене измене нису суштински редефинисале белоруски бикамерални модел, иако су одређене надлежности истргнуте из ингеренција другог дома. Примера ради, именоване чланова Централне изборне комисије, као и судија Уставног и Врховног суда, које је раније други дом делио са шефом државе, прешло је у надлежност Свебелоруске народне скупштине. Међутим, чини се да је Савет Републике овде био само колатерална штета у процесу развлашћивања председника Републике, те ублажавања постојећег председничког система. Најважније је истаћи да је Савет Републике ипак опстао, упркос реформама политичког система. У том контексту не треба очекивати његову даљу политичку и уставноправну ерозију.

Румунија је у протекле две деценије озбиљно разматрала положај другог дома. У том смислу могли су се чути различити предлози. Прво је 2003. године извршена реформа, чиме су диференциране надлежности два дома, која су суштински остала равноправна. Расправа о статусу другог дома настављена је неколико година касније. Наиме, 2009. године тадашњи председник Трајан Басеску предложио је да се уз председничке изборе одржи и референдум о статусу Сената и реформи Представничког дома. На референдуму су грађани одговарали на два питања. Прво је било везано за укидање Сената, а друго за смањење броја посланика у Представничком дому на највише 300. Постигнута је потребна излазност од 50%+1, а огромна већина грађана (77.78%, односно 88.84%) је потврдно одговорила на постављена питања. Ово ипак није био крај бикамералног парламента у Румунији. Разлог за то лежи у чињеници да је након одржаног референдума било неопходно да Парламент ове државе изврши уставне промене. Међутим, већина опозиционих партија бојкотовала је овај процес означивши га популистичком мером тадашњег председника, стога је нова Влада 2012. године покренула властити пројекат реформе Парламента, који је укључивао опстанак Сената, само у промењеном облику. Ипак, ни овај подухват није успео. У јавности су, међутим, постојали гласови по коме је *status quo* неодржив. Иако је било различитих гласова за и против, чини се да је румунској јавности мањкало конкретних предлога парламентарне реформе. Иако монокамералисти и даље истрајавају на спровођењу референдумске воље, прошло је већ више од једне деценије како румунски бикамерални систем опстаје. Не треба пренебрегнути чињеницу да постоји јака бикамерална традиција, али и конкретни аргументи бикамералиста који ипак имају озбиљног упоришта у румунском политичком систему. Сенат се у тим круговима види као брана злоупотреби моћи шефа државе, односно Владе. Стога ће, како време буде пролазило, Сенат све лакше бранити своје позиције, које су најозбиљније биле угрожене 2009. године.

2. Територијални аспект репрезентације у другом дому у европским унитарним државама

У овом поглављу детаљније ћемо обрадити питање територијалног представљања у другом дому у девет анализираних система. Веза између територије и састава другог дома у неким случајевима је веома очита и манифестује се кроз својеврсну регионализацију другог дома. То значи да други дом постаје уставни фактор територијалне репрезентације, односно репрезент различитих територијалних ентитета, као што су региони или покрајине. Институционална веза региона и бикамералног парламента, како смо раније навели, најочигледнија је на примеру Холандије и Италије. Поред сената ове две државе, и француски и белоруски други дом изражавају ову везу дефинисањем њиховог статуса кроз репрезентацију територијалних заједница, односно региона. Нешто мало више од половине словеначког другог дома такође репрезентује бирачко тело на територијалној основи, с тим што се овде ради о локалним а не регионалним интересима, из разлога невелике националне територије коју Словенија покрива. Ипак, принцип је истоветан. У Пољској, Чешкој Републици и Румунији, које имају класичан други дом типа сената, ова веза се манифестује кроз различите појавне форме. Па тако Пољска и Чешка Република практикују већински изборни систем за избор чланова другог дома, што у тренутним околностима ојачава везу између изборних јединица и народних представника. Са друге стране, у Румунији жупаније играју важну улогу у сенатским изборима, имајући у виду да уједно представљају изборне јединице при избору сенатора.

У контексту тенденција децентрализације и регионализације унитарних држава, које су захватиле европски континент протеклих деценија, важну улогу у овом процесу играло је и дефинисање другог дома као регионалног дома, односно као тела које репрезентује интересе различитих територијалних заједница у оквиру две децентрализоване унитарних система. Својеврсна регионализација другог дома током деценија пратила је све више феномен децентрализације у наведеним земљама. Стога и не чуди што су прво Француска, затим и Италија и Холандија, а нешто касније и Белорусија и делимично Словенија пратиле ове трендове. Са друге стране, и оне државе које нису успостављале било какву везу између чланства у сенату и јединица територијалне децентрализације, почеле су, барем кроз изборни процес, све више да везују ове институције за сопствену територијалну организацију. Једина држава која није била захваћена оваквим тенденцијама била је Република Ирска. Зато се њоме у овом поглављу нећемо бавити. Конкретно, овде ћемо анализирати везу између изборних јединица и чланства у другом дому. Позабавићемо се географском распрострањеношћу и демографском величином изборних јединица за избор чланова другог дома, њиховом (не)уједначеношћу, одступањем од принципа пропорционалне заступљености, тј. степеном диспропорције, односно одступањем од начела један човек – један глас, тј. потрудићемо се да покријемо најважније индикаторе територијалне репрезентације, односно својеврсне регионализације другог дома.

2.1. Француска

Француска је, што се тиче начина избора сенатора, била узор многим европским државама. Наиме, ова традиционално централизована држава, која још од времена Велике грађанске револуције тежи уравнотеженој административној подели, користи департмане као изборне јединице за избор чланова другог дома. У том смислу, читава територија Републике подељена је на 108 департмана, где спада и неколико прекоморских департмана,

некадашњих француских колонија са статусом прекоморске територије. Формирање департмана имало је за циљ стварање малих, али по површини територије релативно уједначених области. Међутим, приближно једнака величина департмана није значила и истоветан број становника, стога је при одређивању броја сенатора по наведеним изборним јединицама послужио, пре свега, демографски критеријум. Упркос томе, вредност гласа у најмањој и највећој изборној јединици није би приближно једнака. Најмањи департман Сент Пјер и Микелон бира једног сенатора са свега 4.963 уписана бирача, док највећи Север, са 1.804.404 гласача, бира једанаест чланова Сената. Тако је вредност гласа у најмањој изборној јединици јача од вредности гласа у највећој невероватних 33 пута. Зато је неопходно класификовати департмане по броју сенатора које бирају. Стога све француске сенатске изборне округе можемо сврстати у осам група.

Прву чине најмање изборне јединице, које бирају свега једног сенатора. Њих има укупно једанаест. У оквиру ове групе најмањи је Сент Пјер и Микелон са 4.963, док су највећи Горњопровансалски Алпи са 126.459 уписаних бирача. Разлика у величини ова два округа износи чак 25.5 пута. За разлику од осталих анализираних примера, где би у следећу групу улазили нешто већи изборни окрузи, овде то није случај. Наиме, у другу групу улазе изборне јединице које имају и мање бирача од споменутих Горњопровансалских Алпа, али ипак, стицајем политичких околности, бирају више сенатора. Најмањи департман из ове групе је Мајот са 82.482, док су највећи Источни Пиринеји са 347.864 регистрованих бирача. Степен диспропорције је овде доста мањи и износи 4.2, али ипак неуобичајено велики када се посматра европска пракса. Ова група је најбројнија. У њу спада 41 изборни округ који бира по два сенатора. И трећа група департмана такође се демографски преплиће са претходном групом. Тако најмањи округ из ове групе Ер и Лоар има 301.455, док највећи Морбијан има 576.899 уписаних бирача. У овом случају је количник између споменуте две изборне јединице 1.9, што практично значи да се са повећањем броја становника степен диспропорције смањује. Иначе, трећу групу чини укупно двадесет пет департмана, које представљају по три сенатора.

Четврта група је нешто мања. Њу чини укупно десет изборних јединица, где се у свакој на посредним изборима бира по четири члана Сената. Најмањи изборни округ, Мерт и Мозел има 495.086, што је мање од највећег округа из претходне групе. Са друге стране, Еро, као највећи департман са 800.264 регистрована бирача је 1.6 пута већи од најмањег из ове групе, што само потврђује чињеницу повећања степена пропорционалности са повећањем демографске величине изборних јединица. У пету групу спада осам изборних округа који бирају по пет представника у други дом француског парламента. Ову групу чине департмани који имају између 751.246 и 906.832 уписаних бирача, колико имају Мозел, као најмањи, односно Горња Гарона, као највећи. Степен пропорционалности овде даље расте, те износи 1.2. Шеста група, у коју спада шест изборних јединица, садржи изборне округе у којима се бира по шест чланова другог дома. Најмањи округ Сена - Сен Дени са 766.977 је 1.4 пута мањи од Жиронде, као највећег департмана који има 1.086.565 уписаних бирача. У седму групу улазе свега три велика округа – Горња Сена (983.522), Па де Кале (1.090.441) и Рона (1.155.506), који бирају по седам сенатора у други дом. Јасно је да и овде постоји одређени степен интерференције између група, док је у оквиру саме групе највећи округ 1.17 пута већи од најмањег.

Преостала три департмана бирају различит број сенатора. Буш ди Рон са 1.307.057 бирача има право на осам сенатора, Север са 1.804.404 на једанаест, док главни град Париз са 1.301.537 представља дванаест чланова француског другог дома. Исти број сенатора бира и француска дијаспора, где је регистровано 1.265.230 бирача. То значи да је, за разлику од других анализираних примера, француска дијаспора једина која је колико толико пропорционално представљена. Јасно је да Француска по много чему одудара од осталих европских држава. Пре свега, она представља једину земљу где поједине изборне јединице са

већим бројем становника бирају мање сенатора од демографски слабијих. Јасно је да су, у том смислу, поједини департмани повлашћенији од других, а разлози се могу наћи у историји, када је распоред становништва био кудикамо другачији. Стога се може закључити да демографска јачина изборних округа није најподесније валоризована када је реч о местима у Сенату.

Табела 6. Француске изборне јединице за избор чланова Сената

Департман	бр.изборника ¹⁰¹⁹	уписаних бирача ¹⁰²⁰	број сенатора
Ен (Рона-Алпи)	1.860	415.950	3
Ен (Пикардија)	1.742	375.791	3
Алије	977	253.479	2
Горњопровансалски Алпи	558	126.459	1
Горњи Алпи	446	109.892	1
Приморски Алпи	2.043	761.780	5
Ардеш	1.021	249.216	2
Ардени	962	194.349	2
Арјеж	624	117.406	1
Об	1.018	203.800	2
Од	1.179	272.643	2
Аверон	900	218.097	2
Буш ди Рон	3.587	1.370.057	8
Калвадос	2.093	501.062	3
Кантал	549	117.394	2
Шарант	1.142	259.951	2
Приморски Шарант	1.792	491.298	3
Шер	883	228.984	2
Корез	780	185.245	2

¹⁰¹⁹ Ministère de l'Intérieur, Résultats des élections sénatoriales 2020, доступно на: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Senatoriales/elecresult__senatoriales-2020/\(path\)/senatoriales-2020/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Senatoriales/elecresult__senatoriales-2020/(path)/senatoriales-2020/index.html), приступљено 29.06.2021.

¹⁰²⁰ Ministère de l'Intérieur, Résultats par département du second tour de scrutin de l'élection du Président de la République 2017, доступно на: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017171pdr/resultatsdepartement2ndtour.pdf, приступљено 29.06.2021.

Јужна Корзика	575	108.760	1
Горња Корзика	427	124.873	1
Златна обала	1.638	360.646	3
Обала Армора	1.731	455.840	3
Крез	483	93.122	2
Дордоња	1.374	313.901	2
Ду	1.649	368.314	3
Дром	1.425	369.462	3
Ер	1.936	427.522	3
Ер и Лоар	1.318	301.455	3
Финистер	2.294	690.439	4
Гар	1.912	537.840	3
Горња Гарона	3.162	906.832	5
Жерс	769	144.950	2
Жиронда	3.507	1.086.565	6
Еро	2.556	800.264	4
Ил и Вијен	2.630	730.055	4
Ендр	705	170.405	2
Ендр и Лоара	1.537	428.840	3
Изер	3.020	856.330	5
Јура	1.001	190.316	2
Ланд	1.153	310.122	2
Лоар и Шер	963	245.294	2
Лоара	1.839	510.903	4
Горња Лоара	731	177.116	2
Атлантска Лоара	2.856	993.413	4 (5)
Лоаре	1.667	452.621	3
Лот	681	136.265	2
Лот и Гарона	991	240.882	2
Лозер	349	59.496	1
Мен и Лоара	2.006	569.235	4
Манш	1.588	379.038	3

Марна	1.603	381.657	3
Горња Марна	810	134.119	2
Мајен	888	222.338	2
Мерт и Мозел	2.041	495.086	4
Меза	880	137.552	2
Морбијан	1.863	576.899	3
Мозел	2.926	751.246	5
Нијевр	751	159.382	2
Север	5.856	1.804.404	11
Оаз	2.331	561.950	4
Орн	1.046	208.691	2
Па де Кале	4.062	1.090.441	7
Пиј де Дом	1.770	460.919	3
Атлантски Пиринеји	1.859	502.323	3
Високи Пиринеји	854	177.678	2
Источни Пиринеји	1.205	347.864	2
Доња Рајна	2.790	766.650	5
Горња Рајна	1.998	526.161	4
Рона	3.710	1.155.506	7
Горња Саона	969	179.187	2
Саона и Лоара	1.687	406.311	3
Сарт	1.565	405.623	3
Савоја	1.231	310.179	2
Горња Савоја	1.975	538.007	3
Париз	2.969	1.301.537	12
Приморска Сена	3.177	880.756	6
Сена и Марна	3.216	880.940	6
Ивлин	2.918	950.821	6
Де Севр	1.115	272.387	2
Сома	1.824	408.957	3
Тарн	1.115	291.153	2
Тарн и Гарона	749	183.329	2

Вар	2.249	794.665	4
Воклиз	1.303	402.307	3
Вандеја	1.774	514.425	3
Вијен	1.205	306.977	2
Горњи Вијен	993	266.309	2
Вогези	1.223	282.532	2
Јон	1.116	241.891	2
Територија Белфор	382	95.258	1
Есон	2.540	795.235	5
Горња Сена	2.346	983.522	7
Сена - Сен Дени	2.318	766.977	6
Долина Марне	2.149	785.586	6
Долина Оазе	2.300	730.335	5
Гваделуп	820	316.062	3
Мартиник	856	310.673	2
Гијана	527	92.601	2
Реинион	1.340	639.391	4
Сен Пјер и Микелон	39	4.963	1
Мајот	486	82.482	2
Св.Вартоломеј	21	5.290	1
Свети Мартин	25	20.155	1
Валис и Фатуна	22	8.464	1
Нова Каледонија	552	189.368	2
Фр. Полинезија	727	203.973	2
Дијаспора	553	1.265.230	6+6
Укупно	25.257	47.568.693	348

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.2. Пољска

За разлику од других европских земаља, Република Пољска нема сенатске изборне јединице које се у потпуности поклапају са административним. Наиме, за потребе избора

чланова другог дома, Пољска је издељена на онолико изборних округа колико се бира чланова Сената. Како је тај број 100, целокупна територија ове државе издељена је на исто толико једномандатних изборних јединица које се делимично поклапају са другостепеним јединицама локалне самоуправе. Конкретно, као основ за формирање сенатских изборних округа коришћени су повјати, тј. 380 пољских округа, који представљају јединице локалне самоуправе другог степена. Како све сенатске јединице бирају исти број сенатора, јасно је да је у пољском случају немогуће испоштовати начело један човек – један глас. Једино је питање у којој мери пољске изборне јединице одступају од овог начела. Када се упореде најмногољуднија и најмања изборна јединица, ова прва је 3.11 пута већа од ове друге. За толико пута је Освјенћим (506.754) већи од Бјелска Подласког (162.951). Као и у другим анализираним случајевима, и овде се изборни окрузи могу груписати у поједине скупине, пре свега по основу њихове демографске снаге.

Прву групу чине они изборни окрузи који су демографски најслабији, тј. они који броје приближно до 250.000 уписаних бирача. Готово четвртина свих изборних јединица (25) спада у ову групу. Разлика у величини највећег (250.787) и најмањег (162.951) округа у оквиру ове групе износи 1.54 пута у корист првог. У другу групу можемо сврстати оне изборне јединице чија је величина бирачког тела приближно између 250.000 и 350.000. Њих је уједно и највише – педесет осам. Степен диспропорционалности у оквиру ове скупине износи 1.36, за колико је пута највећи округ (347.134) већи од најмањег (255.801). Трећу, уједно и најмању групу, сачињава 17 највећих изборних јединица. То су углавном територије највећих градова, где је и највећа концентрација становништва. У оквиру ове групе највећа изборна јединица (506.734) је 1.44 пута већа од најмање (352.152). Имајући у виду начин избора чланова Сената, тј. величину изборних јединица, која се истовремено рефлектује и на вредност сваког гласа, није тешко констатовати да се пољски други дом, који је сенатског типа, може, у неку руку, сврстати у територијалне друге домове.

Табела 7. Пољске изборне јединице за избор чланова другог дома

Редни број	Град	Уписаних бирача 2019. године ¹⁰²¹
1.	Болеславјец	219.010
2.	Јелења Гора	219.472
3.	Легница	313.689
4.	Валбжих	250.787
5.	Ђержоњов	258.392
6.	Олесњица	491.960
7.	Вроцлав 1	232.164
8.	Вроцлав 2	269.620
9.	Бидгошч	462.305

¹⁰²¹ Państwowa komisja wyborcza, Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019, Wyniki wyborów 2019 do Senatu RP, доступно на: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl>, приступљено 25.08.2021.

10.	Иновроцлав	314.632
11.	Торуњ	268.938
12.	Груђондз	255.667
13.	Влоцлавек	282.225
14.	Пулави	339.009
15.	Свидњик	335.720
16.	Лублин	260.113
17.	Бјала Подласка	207.856
18.	Хелм	196.953
19.	Замошћ	339.507
20.	Зјелона Гора	248.694
21.	Гожов Вјелкополски	293.431
22.	Нова Сол	232.447
23.	Лођ 1	298.940
24.	Лођ 2	309.844
25.	Кутно	216.712
26.	Пабјањице	265.333
27.	Сјерадз	282.540
28.	Пјотрков Трибуналски	308.435
29.	Томашов Мазовјецки	257.260
30.	Освјенћим	506.754
31.	Олкуш	344.853
32.	Краков 1	288.077
33.	Краков 2	309.980
34.	Бохња	287.402
35.	Тарнов	292.008
36.	Нови Трг	298.964
37.	Нови Сонч	312.351
38.	Плоцк	380.938
39.	Ћеханов	269.161
40.	Легионово	422.780
41.	Прушков	427.827

42.	Варшава 1	324.264
43.	Варшава 2	377.593
44.	Варшава 3	328.828
45.	Варшава 4	345.940
46.	Остроленка	302.179
47.	Мињск Мазовјетски	255.801
48.	Сједлице	192.397
49.	Козјењице	187.871
50.	Радом	367.440
51.	Ниса	308.974
52.	Ополе	196.434
53.	Кенђежин Козле	271.637
54.	Сталова Вола	270.766
55.	Мјелец	369.470
56.	Жешов	344.258
57.	Кросно	269.873
58.	Пшемисл	427.417
59.	Сувалки	366.622
60.	Бјалисток	389.557
61.	Бјелск Подласки	162.951
62.	Слупск	347.134
63.	Хојњице	330.625
64.	Гдиња	250.616
65.	Гдањск	385.271
66.	Тчев	266.291
67.	Малборк	171.439
68.	Мишков	296.532
69.	Ченстохова	172.394
70.	Гљивице	333.776
71.	Забже	245.990
72.	Јастшембје – Здрој	317.793
73.	Рибњик	239.551

74.	Руда Шлеска	314.539
75.	Тихи	197.627
76.	Донброва Горњича	307.438
77.	Сосновјец	228.429
78.	Бјелско – Бјала	341.367
79.	Ћешин	259.379
80.	Катовице	226.001
81.	Коњскје	352.152
82.	Островјец Свјентокшиски	325.899
83.	Кјелце	319.641
84.	Елблаг	245.879
85.	Илава	236.893
86.	Олштин	307.933
87.	Елк	307.946
88.	Пила	313.994
89.	Шамотули	285.295
90.	Сважендз	294.136
91.	Познањ	414.154
92.	Гњезно	310.074
93.	Коњин	295.337
94.	Лешно	259.675
95.	Остров Вјелкополски	273.972
96.	Калиш	248.880
97.	Шћећин	352.634
98.	Старград	444.089
99.	Колобжег	258.025
100.	Кошалин	234.720
Укупно		29.746.542

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.3. Чешка Република

Чешка Република спада у ред густо насељених земаља Европе. Без обзира на то што ни ова држава није најравномерније демографски профилисана, изборне јединице за избор чланова другог дома представљају можда и најадекватније скројене изборне јединице у упоредној пракси. Наиме, ова централноевропска држава бира осамдесет једног члана другог дома. То се чини у исто толико једномандатних изборних јединица које су у демографском смислу веома сличне величине. Степен диспропорције између највеће (120.263) и најмање (80.253) изборне јединице је мањи од 1.5. То је, имајући у виду број изборних округа, те распоред становништва, веома мала диспропорција у односу на друге европске примере. Међутим, слично Пољској, ни Чешка није у потпуности пратила своју административну поделу, односно територијалну организацију када је формирала изборне округе за избор чланова Сената. Наиме, ова земља подељена је на 13 региона и територију главног града, односно на 76 округа. Међутим, као главни критеријум за формирање сенатских изборних јединица послужила је демографија, те су они образовани спајањем појединих општина, без обзира на то да ли се оне налазиле у истом округу или не.

У том смислу, најмноогољуднији градови, попут Прага, Брна, Остраве и Либереча издељени су на више јединица, док су поједини слабо насељени предели груписани у јединствене изборне округе. Сада ваља рећи нешто и о карактеру Сената као другог дома, имајући у виду овако конципиране изборне јединице. Наиме, без обзира на то што је степен диспропорције овде веома низак, ипак се и у оквиру чешких сенатских јединица може извршити класификација. Стога смо све чешке сенатске округе сврстали у две групе. Прву, мању групу, чинили би они изборни окрузи који имају мање од 100.000 уписаних бирача, док би у другу ушли они који имају више од наведеног броја. Зашто је узета ова вредност? Из простог разлога јер она представља аритметичку средину између највеће и најмање изборне јединице. У том погледу, у прву групу спадају 32 изборне јединице, у оквиру којих постоје одређена одступања у величини. Највећи округ (99.350) је за 1.24 пута већи од најмањег (80.253). Са друге стране, у оквир потоње скупине улази 49 изборних јединица. И овде је степен одступања, односно диспропорције сличан и износи 1.2, колико је количник између највећег (120.263) и најмањег (100.342) изборног округа. Стога се чешки Сенат, који, попут пољског, спада у групу класичних других домова типа сената, може сврстати и у круг оних других домова који, између осталог, представљају бирачко тело узимајући у обзир територијални аспект репрезентације. Разлог, пре свега, лежи у чињеници да, без обзира на начелну уједначеност изборних јединица, ипак постоје одређена одступања, која не могу бити у потпуности занемарена.

Табела 8. Изборне јединице за избор чланова Сената Чешке Републике

Редни број	Град	2016, ¹⁰²²	2017, ¹⁰²³	2018, ¹⁰²⁴	2020 ¹⁰²⁵
------------	------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------

¹⁰²² Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 7.10. – 8.10.2016, <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20161007>, приступљено 23.07.2021.

¹⁰²³ ZÁPIS O VÝSLEDKU VOLEB DO SENÁTU PARLAMENTU ČR VE VOLEBNÍM OBVODU, <https://www.volby.cz/pls/senat/se711?xjazyk=CZ&xdatum=20170127&xobvod=4&xkolo=1>, приступљено 23.07.2021.

¹⁰²⁴ Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 5.10. – 6.10.2018, <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20181005>, приступљено 23.07.2021.

¹⁰²⁵ Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 2.10. – 3.10.2020, <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20201002>, приступљено 23.07.2021.

1.	Карлове Вари	88.422
2.	Соколов	89.475
3.	Хеб	97.183
4.	Мост	90.821
5.	Хомутов	98.578
6.	Лоуни	117.020
7.	Плзен-град	102.773
8.	Рокицани	114.144
9.	Плзен-град	101.637
10.	Чешки Крумлов	117.782
11.	Домажлице	102.991
12.	Стракоњице	110.074
13.	Табор	113.579
14.	Чешке Будјејовице	113.886
15.	Пелхримов	108.470
16.	Бероун	113.230
17.	Праг 12	91.456
18.	Прибрам	120.263
19.	Праг 11	96.627
20.	Праг 4	89.458
21.	Праг 5	103.885
22.	Праг 10	82.750
23.	Праг 8	104.956
24.	Праг 9	104.334
25.	Праг 6	81.960
26.	Праг 2	80.253
27.	Праг 1	83.534
28.	Мјелњик	115.249
29.	Литомерице	117.941
30.	Кладно	116.921
31.	Усти на Лаби	96.600

32.	Теплице	101.263
33.	Дјечин	103.214
34.	Либерец	115.158
35.	Јаблонец на Ниси	113.277
36.	Чешка Липа	116.786
37.	Јичин	115.954
38.	Млада Болеслав	112.516
39.	Трутнов	99.156
40.	Кутна Хора	114.465
41.	Бенешов	114.970
42.	Колин	118.105
43.	Пардубице	111.416
44.	Хрудим	113.635
45.	Храдец Кралове	106.429
46.	Усти на Орлицы	101.993
47.	Наход	100.342
48.	Рихнов на Књежној	104.446
49.	Бланско	108.385
50.	Свитави	99.530
51.	Ждјар на Сазави	94.772
52.	Лихлава	102.892
53.	Требич	90.804
54.	Знојмо	93.564
55.	Брно-град	113.751
56.	Брецлав	103.048
57.	Вишков	114.602
58.	Брно-град	87.601
59.	Брно-град	96.187
60.	Брно-град	97.039
61.	Оломоуц	110.597
62.	Простјејов	103.057
63.	Преров	105.542

64.	Брунтал	91.014
65.	Шумперк	98.153
66.	Оломоуц	110.620
67.	Нови Јичин	115.877
68.	Опава	105.490
69.	Фридек-Мистек	102.840
70.	Острава-град	98.815
71.	Острава-град	89.428
72.	Острава-град	92.363
73.	Фридек-Мистек	93.549
74.	Карвина	95.036
75.	Карвина	87.967
76.	Кромјержиж	95.225
77.	Всетин	106.307
78.	Злин	106.962
79.	Ходоњин	106.116
80.	Злин	97.667
81.	Ухерско Храдиште	99.491
Укупно		8.343.668

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.4. Италија

Република Италија, за разлику од других приказаних држава, има нешто специфичније унутрашње уређење. Наиме, ради се о држави која је, услед одређених историјских околности, устројена на регионалној основи, односно изразито децентрализованом држави, која је у делу научне јавности навођена као пример постојања трећег, прелазног облика државног уређења. Стога су њени региони изузетно важан чинилац политичког система. То се, како смо раније навели, огледа и у партиципацији региона у законодавној грани власти, тачније у Сенату, као другом дому италијанског парламента. У наредним табелама биће дат приказ укупног броја представника које италијанске покрајине бирају у други дом парламента. С тим у вези биће приказан број сенатора који су региони до сада бирали по већинском и по пропорционалном систему, али и укупан број сенатора који сваки регион бира у други дом, без обзира на начин избора.

Табела 9. Број сенатора који се бирају по већинском и пропорционалном изборном систему у италијанским изборним јединицама

Покрајина	Бр.сенатора по већинском систему	Бр.сенатора по пропорц. систему	Уписаних бирача ¹⁰²⁶
Пијемонт	8	14	3.142.084
Ломбардија	18	31	6.933.297
Трентино-Алто Адије	6	1	724.073
Венето	9	15	3.440.131
Фурланија-Јулијска Крајина	2	5	886.339
Лигурија	3	5	1.149.900
Емилија Ромања	8	14	3.098.700
Тоскана	7	11	2.647.437
Умбрија	2	5	625.891
Марке	3	5	1.095.884
Лацио	10	18	4.052.534
Абруцо	2	5	964.353
Молизе	1	1	233.710
Кампанија	11	18	4.088.744
Апулија	8	12	2.971.874
Базиликата	1	6	423.233
Калабрија	4	6	1.402.353
Сицилија	9	15+1	3.630.336
Сардинија	3	5	1.269.860
Долина Аосте	1		92.087
Дијаспора		6	3.149.501
Укупно	116	199	46.022.321

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

¹⁰²⁶ По подацима МУП Италије за изборе 2018, доступно на: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=1&tpe=R&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&nel=1&es0=S&es1=S&ms=S>, приступљено 20.07.2021.

Табела 10. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по покрајинама Италије

Покрајина	Укупан бр.сенатора по покрајинама	Број бирача по сенатору	Уписаних бирача ¹⁰²⁷
Пијемонт	22	142.822	3.142.084
Ломбардија	49	141.496	6.933.297
Трентино-Алто Адије	7	103.439	724.073
Венето	24	143.339	3.440.131
Фурланија-Јулијска Крајина	7	126.620	886.339
Лигурија	8	143.738	1.149.900
Емилија Ромања	22	140.850	3.098.700
Тоскана	18	147.080	2.647.437
Умбрија	7	89.413	625.891
Марке	8	136.986	1.095.884
Лацио	28	144.733	4.052.534
Абруцо	7	137.765	964.353
Молизе	2	116.855	233.710
Кампанија	29	140.991	4.088.744
Апулија	20	148.594	2.971.874
Базиликата	7	60.462	423.233
Калабрија	10	140.235	1.402.353
Сицилија	25	145.213	3.630.336
Сардинија	8	158.732	1.269.860
Долина Аосте	1	92.087	92.087
Дијаспора	6	524.917	3.149.501
Укупно	315	146.103	46.022.321

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

¹⁰²⁷ Исто.

Када се погледа на колико бирача долази један сенатор у свакој покрајини, јасно се уочава да, иако постоји тенденција да сваки глас вреди приближно исто, ипак ни у овом случају се не може говорити о томе да је испоштовано начело један човек – један глас. Пре свега зато што, иако постоји тенденција да у већини региона по један сенатор долази на 140.000–145.000 бирача, ипак је то случај у тек седам од двадесет покрајина, што је тек трећина. Ваља констатовати да када се анализира просечан број бирача по сенатору на националном нивоу, он износи 146.103. Међутим, јасно је да на овакву вредност понајвише утиче дијаспора, која, с обзиром на своју демографску јачину, бира неупоредиво мање представника у Сенат од било ког другог италијанског региона.¹⁰²⁸ Упркос томе, пре него што се да неки озбиљнији суд о природи италијанског Сената, ваља нагласити још неке чињенице. Наиме, поједине покрајине једноставно немају довољан број становника како би уопште задовољиле национални просек који смо горе навели. Примера ради, Долина Аосте има свега 92.087 уписаних бирача, те стога и не чуди што ова покрајина бира свега једног сенатора. Такође, регион Трентино–Алто Адиђе, некада познатији као Јужни Тирол, такође је натпредстављен, пре свега из историјских, али и етничких разлога. У овом региону велики проценат становништва чине припадници немачке националне мањине, што је последица чињенице да је ова покрајина после Првог светског рата отргнута од Аустрије и предата Италији. Са друге стране, тешко је објаснити зашто су поједини региони драстичније натпредстављени од већине других. Примера ради, Базиликата, која би, на основу националног просека, требало да бира три сенатора, бира њих чак седам. Такође, и Умбрија бира неупоредиво више сенатора од других. У ову групу може се сврстати и малена покрајина Молизе. Када пак говоримо о супротним примерима, ваља истаћи Сардинију, која је у односу на све друге регионе, потпредстављена, но степен диспропорције ни у случају ове покрајине није драстичан. Компарацијом са другим регионима, Сардинија би требало да бира девет, а не осам сенатора, што и није драстичније одступање.

Табела 11. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по италијанским покрајинама према већинском изборном систему

Покрајина	Бр.сенатора по већинском систему	Бр.бирача по сенатору (већ.сист)	Уписаних бирача ¹⁰²⁹
Пијемонт	8	392.760	3.142.084
Ломбардија	18	385.183	6.933.297
Трентино-Алто Адиђе	6	120.679	724.073
Венето	9	382.237	3.440.131
Фурланија-Јулијска	2	443.170	886.339

¹⁰²⁸ Примера ради, док Пијемонт, који има приближно исто регистрованих бирача, бира 22 сенатора, докле, италијанска дијаспора бира свега шест, што је скоро четири пута мање.

¹⁰²⁹ По подацима МУП Италије за изборе 2018, доступно на: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=1&tpe=R&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&nel=1&es0=S&es1=S&ms=S>, приступљено 20.07.2021.

Крајина			
Лигурија	3	383.300	1.149.900
Емилија Ромања	8	387.338	3.098.700
Тоскана	7	378.205	2.647.437
Умбрија	2	312.946	625.891
Марке	3	365.295	1.095.884
Лацио	10	405.253	4.052.534
Абруцо	2	482.176	964.353
Молизе	1	233.710	233.710
Кампанија	11	371.704	4.088.744
Апулија	8	371.484	2.971.874
Базиликата	1	423.233	423.233
Калабрија	4	350.588	1.402.353
Сицилија	9	403.371	3.630.336
Сардинија	3	423.287	1.269.860
Долина Аосте	1	92.087	92.087
Дијаспора			3.149.501
Укупно	116	396.744	46.022.321

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Када анализирамо степен пропорционалности у случају избора искључиво оних сенатора који се бирају по већинском систему, овде је ситуација нешто другачија. Као прво, дијаспора, која је озбиљније утицала на степен диспропорције на националном нивоу, овде уопште нема утицаја. Разлог је једноставан. Италијанска дијаспора чланове другог дома бира искључиво по пропорционалном систему. Друго, ако се изузму Долина Аосте као најмања, те Трентино-Алто Адије као етнички најмешовитија покрајина, све друге имају релативно уједначене вредности гласа по бирачу. Озбиљнија одступања постоје у случају Калабрије, која је натпредстављена, односно Абруца, који је потпредстављен. Међутим, када је реч о тако малом броју сенатора који се бира у назначеним регионима, ова одступања и нису толико велика. Стога можемо рећи да, када се говори о члановима другог дома изабраним по већинском моделу, величина италијанских покрајина игра пресудну улогу у броју сенатора који се бира.

Табела 12. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по италијанским покрајинама према пропорционалном изборном систему

Покрајина	Бр.сенатора по пропорц. систему	Бр.бирача по сенатору (проп.сист)	Уписаних бирача ¹⁰³⁰
Пијемонт	14	224.435	3.142.084
Ломбардија	31	223.655	6.933.297
Трентино-Алто Адије	1	724.073	724.073
Венето	15	229.342	3.440.131
Фурланија-Јулијска Крајина	5	177.268	886.339
Лигурија	5	229.980	1.149.900
Емилија Ромања	14	221.336	3.098.700
Тоскана	11	240.676	2.647.437
Умбрија	5	125.178	625.891
Марке	5	219.177	1.095.884
Лацио	18	225.141	4.052.534
Абруцо	5	192.871	964.353
Молизе	1	233.710	233.710
Кампанија	18	227.152	4.088.744
Апулија	12	247.656	2.971.874
Базиликата	6	70.539	423.233
Калабрија	6	233.726	1.402.353
Сицилија	15+1	226.896	3.630.336
Сардинија	5	253.972	1.269.860
Долина Аосте		/	92.087
Дијаспора	6	524.917	3.149.501
Укупно	199	231.268	46.022.321

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Што се тиче оних сенатора који се бирају по пропорционалном изборном систему, њих је много више од прве групе изабране по већинском моделу. Како представља најмањи регион, Долина Аосте бира само једног члана Сената, те природно не улази у категорију

¹⁰³⁰ Исто.

покрајина које спадају у ову групу. За разлику од претходне табеле, овде је ствар умногоме другачија. Наиме, поред дијаспоре, која је и у упоредној пракси углавном потпредстављена, упада у очи чињеница да је регион Трентино-Алто Адиђе изузетно слабо представљен. Разлог лежи у већ споменутој чињеници специфичног статуса ове покрајине, која због мешовитог етничког састава већину својих сенатора бира по већинском изборном систему. Још неколико региона драстичније одступа од националног просека, који износи 231.268 уписаних бирача по једном сенатору. За ове регионе можемо рећи да су натпредстављени. То су Фурланија - Јулијска Крајина, Умбрија, Абруцо, где одступања и нису толико велика, те Базиликата, која има три пута више сенатора изабраних по пропорционалном моделу у односу на друге покрајине. Једино објашњење за натпредстављање ове покрајине, која иначе нема никакав посебан статус, може лежати у чињеници да је удео њеног становништва у укупној популацији некада био много већи, тј. да је био већи у време формирања изборних јединица за избор чланова другог дома. Након реформи Сената 2019. године, предвиђено је да ће од наредног сазива чланови другог дома бити бирани искључиво по пропорционалном систему по регионима. Свакако, региони остају не само изборни оквир, него и незаобилазни фактор при формирању другог дома. Иако је италијански Сенат, на основу свих других критеријума класичан други дом типа сената, незаобилазна улога региона при образовању изборних јединица јасан је индикатор феномена регионализације овог тела.

2.5. Холандија

Како смо већ образложили у претходној глави, Холандија се одликује специфичним начином избора чланова горњег дома. У одељку у коме смо анализирали холандски бикамерализам, објаснили смо поступак рачунања гласачке вредности сваке провинције. На основу тога смо израчунали капацитет сваке провинције за самостални избор сенатора, тачније број сенатора који, према вредности гласа, конкретна провинција може сама да изабере.¹⁰³¹ Иако већ раније поменути холандски Изборни закон оперише бројем становника као критеријумом за одређивање гласачке вредности провинција, ми ћемо ради конзистентније анализе у овом делу баратати бројем регистрованих бирача, јер смо то чинили и у случају осталих европских унитарних држава. Јасно је из приложене табеле да се вредност гласа разликује у зависности од провинције, тако најјачу вредност гласа поседују бирачи у покрајини Утрехт, где је неопходно само 66.990 гласова за „избор” једног сенатора, затим у провинцији Дренте (129.975). Следеће три провинције имају релативно сличну вредност гласа. То су Зеланд (145.226), Флеволанд (149.768) и Гронинген (152.584). Преосталих седам провинција улази у демографски опсег између 168.000 и 200.000 уписаних бирача неопходних за избор једног сенатора. Из свега до сада наведеног, Холандија би се, без много колебања, могла сврстати у земље које други дом профилишу као регионални, односно чији други дом представља репрезента територијалних заједница.

Табела 13. Изборни капацитет за самосталан избор чланова Сената по провинцијама Холандије

¹⁰³¹ Видети више: Табела 3. Капацитет за самостални избор сенатора по провинцијама Холандије.

Покрајина	Уписаних бирача ¹⁰³²	Изборни капацитет	Број бирача по сенатору
Дренте	389.925	2+1	129.975
Флеволанд	299.536	2	149.768
Фризија	506.868	3	168.956
Гелдерланд	1.605.669	8	200.709
Гронинген	457.753	3	152.584
Лимбург	872.100	5	174.420
Северни Брабант	1.945.875	10	194.588
Северна Холандија	2.082.562	11	189.324
Оверејсел	887.844	5	177.569
Јужна Холандија	2.689.094	14+1	179.273
Утрехт	1.004.853	5+1	66.990
Зеланд	290.453	2	145.226
Бонер	14.114	0	
Саба	1.078	0	
Св.Еустахије	2.102	0	

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.6. Словенија

Како смо већ раније навели, други дом словеначког парламента формиран је већ по распаду друге југословенске државе, односно по стицању независности ове Републике. Стога је за избор представника локалних интереса коришћена тадашња административно-територијална организација. Зато и не чуди изразита диспропорција у демографској снази изборних јединица. Иако је Словенија једна од ретких европских држава која има равномеран распоред становништва, а самим тим и повољне услове за формирање изборних округа релативно исте величине, то ипак није био случај у овој земљи. Наиме, Љубљана као највећа изборна јединица већа је читавих 12.78 пута од Метлике, као најмање изборне јединице. Међутим, као и упоредној пракси, и овде можемо груписати поједине изборне јединице у конкретне скупине.

¹⁰³² Bekijk hier alle uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen, доступно на: <https://nos.nl/collectie/13738/artikel/2276806-bekijk-hier-alle-uitslagen-van-de-provinciale-statenverkiezingen>, приступљено 25.05.2021.

У прву групу улазе најмање јединице које броје између 22.300 и 35.778 уписаних бирача. Овде спадају свега четири изборна округа. Што се тиче степена диспропорције у оквиру ове групе, он износи 1.6, колико пута је најмногољуднија изборна јединица већа од демографски најслабије. Друга група је најбројнија. Њу чини више од половине изборних јединица, тачније њих тринаест, величине бирачког тела од 45.118 до 73.784 бирача. У оквиру ове групације запажа се готово истоветан степен диспропорционалности, који износи 1.64. Затим, трећу групу чине изборне јединице које приближно имају око 100.000 људи. То су Камник (96.922) и Крањ (112.366). Напослетку, у последњу, пету групу улазе три највеће изборне јединице, уједно и три највећа словеначка града: Љубљана (285.060), Марибор (142.400) и Цеље (176.110). У оквиру ове скупине, Љубљана, као највећа, тачно је два пута већа од Марибора, као најмање изборне јединице. У чисто теоријском смислу ово не би представљало проблем да наведене изборне јединице не бирају истоветан број представника локалних интереса у Државни савет. Стога је наша оцена да се словеначки други дом, барем у овом делу може сматрати територијалним другим домом, јер демографска јачина конкретних изборних округа није узимана у обзир приликом избора чланова другог дома. Иако словеначка пракса оперише појмом локалних, а не нпр. регионалних интереса, уважавајући малу територију ове државе, можемо закључити да се, у овом делу, Државни савет може сврстати у друге домове регионалног типа.

Табела 14. Словеначке изборне јединице за избор представника локалних интереса у Државни савет

Изборна јединица	Регистрованих бирача ¹⁰³³	Седиште
Изборна јединица 1	285.060	Љубљана
Изборна јединица 2	96.922	Камник
Изборна јединица 3	142.400	Марибор
Изборна јединица 4	29.892	Словенска Бистрица
Изборна јединица 5	176.110	Цеље
Изборна јединица 6	47.793	Велење
Изборна јединица 7	57.474	Птуј
Изборна јединица 8	61.289	Љутомер
Изборна јединица 9	112.366	Крањ
Изборна јединица 10	54.658	Јесенице
Изборна јединица 11	67.379	Мурска Собота
Изборна јединица 12	69.307	Нова Горица
Изборна јединица 13	29.593	Толмин
Изборна јединица 14	67.211	Ново место

¹⁰³³ Доступно на: <https://www.electionguide.org/elections/id/3079/>, приступљено 01.08.2021.

Изборна јединица 15	22.300	Метлика
Изборна јединица 16	50.796	Сежана
Изборна јединица 17	45.118	Логатец
Изборна јединица 18	73.784	Копер
Изборна јединица 19	59.586	Словењ Градец
Изборна јединица 20	61.387	Кршко
Изборна јединица 21	35.778	Трбовље
Изборна јединица 22	57.358	Гросупље
Укупно	1.703.561	

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.7. Белорусија

Република Белорусија је административно подељена на шест области и територију главног града Минска. Ови региони су, како у територијалном, тако и у демографском смислу, прилично уједначене величине. Најмања област је Гродненска са 755.461, док је највећа територија главног града Минска са 1.278.713 уписаних бирача. То значи да је највећа област, а уједно и највећа изборна јединица за избор чланова Савета републике 1.69 пута већа од најмање, што не представља толико значајну диспропорцију када се овај феномен посматра компаративно. Штавише, може се рећи да белоруски региони представљају најуједначеније изборне јединице за избор чланова другог дома у европској упоредној пракси. Стога и не чуди, што свих седам наведених области бира исти број саветника. Оно што се, са друге стране, може приговорити белоруском бикамералном моделу, то је неубичајен број именованих чланова другог дома. Наиме, њих осам, што представља чак осмину чланства, поставља шеф државе, односно председник Републике. Имајући у виду посредан начин избора чланова Савета Републике, који наликује оном који се примењује у Француској, те уставну формулацију, која други дом види као територијалног репрезента, јасно је да се и Савет Републике може сврстати у све већу групу других домова које савремена литература означава као регионалне.

Табела 15. Изборне јединице за избор чланова Савета Републике Белорусије

Област	Уписаних бирача ¹⁰³⁴	Број сенатора по области
Брестска област	975.358	8

¹⁰³⁴ СВЕДЕНИЯ о количестве избирателей, По состоянию на 1 ноября 2019 г, доступно на: <https://web.archive.org/web/20200721054624/http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat27.pdf>, приступљено 19.04.2021.

Витепска област	856.350	8
Гомељска област	1.081.718	8
Гродненска област	755.461	8
Минска област	1.123.425	8
Могильовска област	805.898	8
Град Минск	1.278.713	8
Председник Републике		8
Укупно	6.876.923	64

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

2.8. Румунија

Слично другим европским земљама, и Румунија користи важећу административно-територијалну поделу као основ за формирање сенатских изборних јединица. Наиме, ова земља је административно подељена на четрдесет једну жупанију или округ, те територију главног града Букурешта. Наведене жупаније представљају уједно и изборне јединице за избор чланова Сената, с тим што постоји још једна изборна јединица коју чине румунски држављани у расејању, а у којој се такође бира одређени број сенатора. Када говоримо о величини споменутих округа, у територијалном погледу они су врло уједначени, но у демографском смислу, румунске сенатске изборне јединице веома су неуједначене. Највећи округ Букурешт је више него девет и по (9.66) пута већи од најмањег округа Ковасне. Иначе, једна група изборних јединица има у просеку по 200.000, док на пример друга група има у просеку по 600.000 регистрованих бирача. Стога и не чуди што румунске изборне јединице за избор чланова другог дома не бирају исти број сенатора. Наиме, ово колико толико зависи од њихове демографске јачине, но ваља истаћи да број сенатора није апсолутно пропорционалан броју уписаних бирача. Заправо, од пропорционалности се одступа у неку руку, што би румунски Сенат, између осталог, екстензивнијим тумачењем, могло сврстати у ред територијалних представништава.

С обзиром на број сенатора које бирају, румунске изборне јединице можемо поделити у више група. Најбројнија је прва група у коју спадају најмање изборне јединице. Најмања међу њима је Ковасна са 184.316, док је највећа међу њима Валча са 336.505 уписаних бирача. Ови окрузи бирају по два сенатора. Стога највећи степен диспропорционалности у оквиру ове групе износи 1.72, колико је пута највећи округ већи од најмањег. У ову групу улази чак 19 округа, од којих један представља дијаспору, која за сада броји 609.962 бирача. Ако бисмо и ову изборну јединицу упоређивали са најмањим округом, степен диспропорционалности био би много драстичнији, те би износио 3.31, но готово ни у једном упоредном примеру дијаспора није ни приближно пропорционално заступљена у највишем представничком телу, па ни у другом дому, те стога ни Румунија није изузетак од ове праксе.

Другу групацију чине они окрузи који бирају по три сенатора. У ову скупину спада 10 изборних округа. Најмања изборна јединица из ове скупине су Ботошани са 363.786, док је највећа Њамц која броји 472.087 уписаних бирача. Степен диспропорције је овде знатно

мањи и износи свега 1.3, што значи да су изборне јединице ове групе веома уједначене величине. У трећу групу улазе они окрузи који бирају по четири члана румунског Сената. Њу такође чини 10 изборних јединица. Најмањи округ из ове групе је Мориш са 482.800, док је највећи Тамиш са 620.573 регистрована бирача. За разлику од других група, овде је степен диспропорције још мањи и износи свега 1.28, за колико пута је највећа изборна јединица већа од најмање. У четврту групу округа спада свега њих три. У питању су Констанца, која има 630.391, затим Прахова са 672.564, те Јаши, који броји 746.855 уписаних бирача. Када се упореде величине највеће и најмање јединице у оквиру ове групе, јасно је да се овде ради о најмањем степену диспропорционалности од свега 1.18. И коначно, најмногољуднија сенатска изборна јединица, те уједно и највећи округ Румуније, главни град Букурешт, који броји 1.779.720 регистрованих бирача, бира и највише сенатора, њих тринаест. Када се упореди број сенатора које бирају мање и нешто веће изборне јединице, јасно је да су прве натпредстављене, односно да су друге потпредстављене, што је једна од одлика територијалних представништава. Како је највећа изборна јединица Букурешт чак 9.66 пута већа од најмање Ковасне, требало би очекивати и сличну пропорцију у погледу избора сенатора. Међутим, то није случај. Док Ковасна бира два, Букурешт бира свега 13 чланова Сената, што је 6.5 пута више. Да је поштован принцип пропорционалности, Букурешт би бирао читавих 19 представника.

Табела 16. Румунске изборне јединице за избор чланова Сената 2016. године

Изборни округ	Уписаних бирача ¹⁰³⁵	Број сенатора по окрузима
Алба	316.279	2
Арад	392.525	3
Арђеш	539.459	4
Бакау	606.316	4
Бихор	505.370	4
Бистрица-Насауд	263.051	2
Ботошани	363.786	3
Брашов	518.522	4
Браила	298.859	2
Бузау	394.866	3
Васлуј	392.250	3
Валча	336.505	2
Вранча	317.789	2

¹⁰³⁵ Доступно на: https://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/09/Nr_alegatori.pdf, приступљено 30.06.2021.

Галац	522.884	4
Горж	303.931	2
Дамбовица	433.374	3
Долж	580.741	4
Ђурђево	228.103	2
Јаломица	235.880	2
Јаши	746.855	5
Илфов	326.352	2
Калараш	256.869	2
Караш-Северин	273.904	2
Клуж	604.855	4
Констанца	630.391	5
Ковасна	184.316	2
Марамуреш	429.314	3
Мехединци	238.124	2
Мориш	482.800	4
Њамц	472.087	3
Олт	377.306	3
Прахова	672.564	5
Сагу Маре	317.668	2
Салаж	199.838	2
Сибињ	378.464	3
Сучава	590.410	4
Телеорман	326.317	2
Тамиш	620.573	4
Тулча	200.437	2
Харгита	270.728	2
Хунедоара	395.513	3
Букурешт	1.779.720	13
Дијаспора	609.962	2
Укупно	18.935.857	136

2.9. Компаративна анализа

Када анализирамо величину другог дома у наведеним европским унитарним државама, видећемо да је бројчано најмањи словеначки Државни савет са свега 40 чланова, док је највећи француски Сенат са чак 348 чланова. Ово је и логична последица имајући у виду величину ових земаља. Наиме, када посматрамо демографски аспект, Словенија је међу набројаним државама најмања по броју становника, односно броју бирача. Са друге стране, Француска има најмногољуднију популацију, односно највеће бирачко тело. Међутим, када упоредимо само ове две земље, тј. величину њиховог бирачког тела и број сенатора, уочићемо диспропорцију већ на првом кораку. Компарацијом броја сенатора види се да француски други дом има 8.7 пута веће чланство од словеначког другог дома, но француска популација која има бирачко право већа је 27.92 (скоро 28) пута од словеначког бирачког тела. Стога, док у Словенији један саветник долази просечно на 42.589 бирача, докле у Француској један сенатор долази у просеку на 136.692 гласача. Дакле, степен репрезентације бирача је 3.21 пута већи у Словенији него у Француској. Овакав податак се може двојачко посматрати. Са једне стране, може се доћи до закључка да је Словенија држава чије представничко тело (у овом случају, други дом) репрезентативније, тј. ближе грађанима, него што је то случај у Француској. Са друге стране, ваља узети у обзир чињеницу да је Француска једна од најмногољуднијих држава Европе и света, те се степен репрезентативности највишег представничког тела не може посматрати уско математички. Стога појава оваквих одступања не може да чуди.

Када говоримо о другим европским примерима, ваља рећи да, након Словеније, Република Ирска има најмањи Сенат, који броји свега 60 чланова, али и друго најмање бирачко тело од тек нешто више од 3.5 милиона људи. Зато је степен репрезентације ирских грађана веома висок. Наиме, сваки ирски сенатор долази на 58.499 бирача. Овакви подаци имају смисла једино када се анализирају у тоталитету. Наиме, у ранијим поглављима смо показали начин избора словеначких саветника и ирских сенатора, који је посве другачији од чланова другог дома осталих наведених европских држава. У том смислу, степен репрезентације ирских грађана у Сенату био би беспредметан, имајући у виду начин њиховог избора. Са друге стране, имајући у виду чињеницу да се 55% (22 од 40) чланова словеначког Државног савета, али и готово читав француски и цео холандски Сенат бирају посредно, преко локалних, односно регионалних електорских тела, компаративна анализа степена репрезентације постаје знатно отежана. Зато смо у претходној табели дали апсолутне бројеве које треба у глобалу да нам покажу каква је тенденција конкретног политичког система спрам репрезентације бирачког тела у другом дому парламента.

С тим у вези, можемо наведене случајеве груписати у више скупина. У прву групу спадају Словенија и Република Ирска, као државе са највећим степеном репрезентације бирача. Како смо већ истакли, у Словенији један члан другог дома долази на 42.589, а у Ирској један сенатор на 58.499 бирача. У другу групу улазе две земље, релативно сличне величине – Чешка Република и Белорусија, које се ипак разликују по броју уписаних бирача. С обзиром и на различиту величину другог дома, степен пропорционалности у ове две земље је готово исти. Наиме, у Чешкој Републици један сенатор долази у просеку на 103.008, док у Белорусији један члан Савета Републике долази у просеку на 107.452 бирача. Трећу групу чине Француска, Румунија и Италија. Иначе, Француска и Италија имају готово подједнак број становника, те и не чуди што им је степен репрезентације бирачког тела готово подједнак. Румунија је више од три пута мања држава, али ипак, како има доста мањи Сенат,

јасно је зашто је сврстана у ову групу. Дакле, у Француској један сенатор се бира на 136.692, у Румунији на 139.244, док у Италији сваки сенатор долази у просеку на 143.372 гласача. Након ове три групе, долазе две државе које се не могу сврстати ни у једну од њих, јер по много чему одскачу од осталих примера. Наиме, Краљевина Холандија има, у поређењу са другим примерима, изразито низак степен репрезентације, имајући у виду да у овој земљи један сенатор долази у просеку тек на 173.767 бирача, што је резултат који много одскаче од других земаља. Ипак, једна држава има несразмерно мали други дом у односу на број бирача. Реч је о Пољској, у којој се један сенатор бира у просеку на 297.465 бирача, што је далеко највиша бројка у овој компаративној анализи. Стога се из овде изнетог може закључити да демографски слабије државе имају далеко израженију и „приснију” везу између грађана и њихових представника. Такође, чини се да земље сличне величине имају сличан степен репрезентативности, али постоје и одступања, која понекад могу бити и драстичнија, као што је случај у Пољској.

Табела 17. Степен пропорционалности броја уписаних бирача и укупног броја сенатора по државама

Држава	Укупан број сенатора	Уписаних бирача	Степен пропорционалности
Белорусија	64	6.876.923	107.452
Румунија	136	18.935.857	139.244
Холандија	75	13.049.826	173.767
Словенија	40	1.703.561	42.589
Пољска	100	29.746.542	297.465
Чешка	81	8.343.668	103.008
Италија ¹⁰³⁶	321	46.022.321	143.372
Француска	348	47.568.693	136.692
Р. Ирска	60	3.509.969	58.499

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Са друге стране, ако у ову анализу не укључимо оне примере где изабрани сенатори не представљају грађане по идеолошко-политичком већ по социјално-професионалном критеријуму, ирски случај би нам свакако остао изван фокуса.¹⁰³⁷ Такође, у овај рачун не

¹⁰³⁶ У овој анализи користићемо тренутни број чланова италијанског Сената, имајући у виду да ће се тек на наредним изборима чланство другог дома смањити на 200 сенатора.

¹⁰³⁷ Имајући у виду начин избора чланова другог дома у већини европских унитарних држава, ирски и делимично словеначки пример представљају изузетке од правила. Наиме, у избору представника социјално-економских интереса учествује веома мали број лица, која, статистички посматрано, немају значајнији удео у

треба укључити ни 45% словеначког другог дома који представља бирачко тело ове земље на социјално-економској основи. Поред тога, у следећој табели навели смо искључиво изабране сенаторе, без обзира на начин избора, док су изостављени именовани чланови других домова. Стога, када се упореди степен репрезентативности другог дома у наведеним државама, узимајући у обзир и ове чињенице, могу се извући нешто другачији закључци. Наиме, поред Словеније, која остаје држава са највећим степеном репрезентације бирача, где један изабрани сенатор – представник локалних интереса долази на 77.435 бирача, те Чешке Републике, где једног сенатора у просеку бира 103.008 гласача, трећу, уједно и највећу групу, чини чак четири државе. Када се изузме осам саветника које именује председник Републике, белоруски грађани практично бирају 56 чланова овог тела, зато је, према овој рачуници, степен представљености белоруских бирача нешто мањи. Конкретно, један саветник у Белорусији долази на 122.802 бирача. У ову скупину спадају већ споменуте Француска, са 136.692, односно Румунија са 139.244 бирача по сенатору. Што се тиче Италије, када се изузме шест именованих сенатора постављених на ту функцију доживотно, сваки члан горњег дома долази у просеку на 146.103 бирача. Међутим, када је реч о Холандији, а нарочито Пољској, овде наведене бројке остају неизмењене.

Табела 18. Степен пропорционалности броја уписаних бирача и броја изабраних сенатора по изборним јединицама

Држава	Изабрани сенатори по изборним јединицама	Уписаних бирача	Степен пропорционалности
Белорусија	56	6.876.923	122.802
Румунија	136	18.935.857	139.244
Холандија	75	13.049.826	173.767
Словенија	22	1.703.561	77.435
Пољска	100	29.746.542	297.465
Чешка	81	8.343.668	103.008
Италија	315	46.022.321	146.103
Француска	348	47.568.693	136.692

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Један од највећих изазова при одређивању броја чланова другог дома јесте и формирање таквих изборних јединица које ће бити приближно исте демографске снаге. Разлог за то лежи у чињеници да од степена репрезентативности једног представничког тела зависи и реализација основних демократских начела. Свако представничко тело требало би

укупном бирачком телу. Стога је у овој анализи изостављена Република Ирска, док је у словеначком случају оперисано цифром од 22 саветника, на чији избор конкретније могу (макар и посредно) да утичу бирачи.

да буде што вернији одраз друштвене стварности. Стога је важно да се формирањем изборних јединица обезбеди демократско представљање грађана на основу бројности,¹⁰³⁸ како би се што верније испоштовало начело један човек – један глас. Географске, али ни демографске прилике ни у једној земљи нису савршено погодне за тако нешто, зато често долази до већих или мањих одступања од основног демократског принципа. Ова анализа биће посвећена компарацији најмањих изборних јединица у предметним државама. Када кажемо најмањим, мислимо, пре свега, на њихову демографску снагу, али и на партиципацију у највишем представничком телу, конкретно у горњем дому националног парламента. У табели је дат приказ популационо најмањих изборних јединица, узимајући у обзир величину бирачког тела, а не сам број становника.

Са друге стране, приказано је колико најмање националне изборне јединице бирају представника у други дом. Интересантно је да највећа међу анализираним државама – Француска има уједно и најмању изборну јединицу која бира представника у Сенат. Разлог за то је искључиво историјски, с обзиром на чињеницу да је ова колонијална сила ипак инкорпорирала поједине прекоморске територије, односно бивше колоније, у свој политички систем. Реч је о прекоморском департману Сент Пјер и Микелон, али ако посматрамо искључиво континентални део Француске, најмања сенатска изборна јединица је департман Лозер са 59.496 бирача. И ово је у компаративном светлу далеко испод просека других европских држава. Изузимајући Словенију, као најмању државу у овој групи земаља, остале државе можемо поделити у две скупине. Прву би чиниле Чешка Република, Италија, Румунија и Белорусија, чије најмање изборне јединице за избор чланова другог дома имају у просеку 80.000–94.000 бирача по сенатору. У другу групу би улазиле Холандија и Пољска, у просеку са око 150.000 бирача по изабраном сенатору. До овакве рачунице долази се узимајући у обзир и број сенатора које најмањи изборни окрузи бирају. Наиме, Румунија, Белорусија и Холандија, за разлику од осталих земаља, немају једномандатне сенатске изборне јединице, те је било неопходно одредити на колико бирача долази један члан другог дома у најмањој изборној јединици сваке од поменутих држава.

Како смо већ навели, у већини посматраних држава се демографски опсег најмање изборне јединице креће између 80.000 и 94.000 бирача по сенатору. У питању су Чешка Република (80.253), Италија (92.087), Румунија (92.158) и Белорусија (94.433). Преостале четири државе доста одскачу од ових бројки. Убедљиво најмалобројније изборне окрузе имају Француска (4.963) и Словенија (22.300). У Холандији је за избор једног сенатора у најмањој изборној јединици неопходно 145.226 уписаних бирача, док најмањи изборни округ у Пољској далеко одскаче од других и има 162.951 бирача. То значи да, када се посматрају све побројане земље, просечна величина најмање изборне јединице за избор чланова другог дома износи 86.796 бирача. Уколико бисмо пак рачунали просек само оних држава које имају окрузе релативно сличне величине, тј. ако бисмо из рачуна елиминисали Француску, Словенију, Холандију и Пољску, чији најмалобројнији окрузи драстично одскачу од других, просечна величина најмање сенатске изборне јединице износила би 89.733 бирача.

Табела 19. Степен пропорционалности између најмање изборне јединице и најмањег броја сенатора по изборној јединици

¹⁰³⁸ Vatter Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden, 2014, стр. 312. According to: *Representing Regions, Challenging Bicameralism*, Edited by Anna Gamper, Perspectives on Federalism, Vol. 10, issue 2, 2018, стр.156.

Држава	Најмањи бр. сенатора по избор. јединици	Најмања изборна јединица ¹⁰³⁹	Степен пропорционалности
Белорусија	8	755.461	94.433
Румунија	2	184.316	92.158
Холандија	2	290.453	145.226
Словенија	1	22.300	22.300
Пољска	1	162.951	162.951
Чешка	1	80.253	80.253
Италија	1	92.087	92.087
Француска	1	4.963	4.963

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Што се тиче компаративног прегледа највећих изборних јединица у анализираним државама, ствар је нешто сложенија. Прво, треба имати у виду да Словенија, Пољска и Чешка Република имају искључиво једномандатне сенатске изборне округе. Друго, осталих пет земаља има различит број чланова Сената који се бира у највећим јединицима, а који се простире у великом опсегу – од осам до 49. И треће, у Италији је до сада био случај да се у оквиру истог региона одређени број сенатора бира по већинском, а одређени број по пропорционалном изборном систему. Ми смо за потребе ове анализе рачунали укупан број чланова Сената који долази из конкретне покрајине. Када је реч о најмногољуднијим окрузима, претпоставља се да се углавном ради о територијама главних градова, међутим, то не мора увек да буде случај. Заправо, тек у половини поменутих држава је главни град уједно и највећа изборна јединица. Ради се углавном о источноевропским земљама – Белорусији, Румунији и Словенији, али овде можемо делимично сврстати и Холандију.¹⁰⁴⁰ Са друге стране, у Француској, Италији, Пољској и Чешкој то није случај. Иако је Париз главни и највећи град Француске, због специфичне територијалне организације, највећи департаман је Север са центром у Лилу. Иако је Рим највећи град Италије, покрајина Ломбардија је, стицајем околности, највећи регион, па самим тим и највећа изборна јединица. У случају Пољске и Чешке Републике, главни градови Варшава и Праг подељени су на више сенатских изборних округа, те опет, стицајем околности, највеће изборне јединице представљају Освјенћим у Пољској, односно Прибрам у Чешкој.

Када је реч о величини бирачког тела на које долази по један сенатор у свакој од ових земаља, ситуација је много уједначенија него што би то могло да се помисли. Компаративном анализом може се утврдити да се у већини посматраних држава

¹⁰³⁹ За ову компарацију коришћене су најмање изборне јединице које самостално бирају, односно могу изабрати чланове Сената. Стога је, у случају Холандије приказан Зеланд као најмања изборна јединица, иако је заправо, најмања изборна јединица ове државе Саба, са свега 1.078 уписаних бирача. Но, ова јединица нема капацитета да озбиљније утиче на избор нити једног сенатора. Стога смо, у овој прилици користили податке за демографски најмању изборну јединицу која може изабрати представнике у Сенату.

¹⁰⁴⁰ Ова држава је позната по томе што има два главна града, Хаг и Амстердам. Па како је Хаг уједно и центар покрајине Лужне Холандије, ми смо и ову земљу сврстали у групу држава у којој је главни град истовремено и највећи изборни округ.

демографски опсег највеће изборне јединице креће између 120.000 и 160.000 бирача по сенатору. У питању су Чешка Република (120.263), Румунија (136.902), Италија (141.496), Француска (150.367) и Белорусија (159.839). Преостале три државе доста одскачу од ових бројки. У Холандији је за избор једног сенатора у највећој изборној јединици неопходно 192.078 уписаних бирача. Словеначка најмногољуднија изборна јединица има 285.060, док се убедљиво највећи изборни округ налази у Пољској са 506.754 бирача. То значи да, када се посматрају све побројане земље, просечна величина највеће изборне јединице за избор чланова другог дома износи 211.595 бирача. Уколико бисмо пак рачунали просек само оних држава које имају округе релативно сличне величине, тј. ако бисмо из рачуна избадили Словенију и Пољску, чији највећи окрузи драстично одскачу од других, просечна величина највеће сенатске изборне јединице износила би 150.158 бирача.

Табела 20. Степен пропорционалности између највеће изборне јединице и највећег броја сенатора по изборној јединици

Држава	Највећи бр. сенатора по избор. јединици	Највећа изборна јединица ¹⁰⁴¹	Степен пропорционалности
Белорусија	8	1.278.713	159.839
Румунија	13	1.779.720	136.902
Холандија	14	2.689.094	192.078
Словенија	1	285.060	285.060
Пољска	1	506.754	506.754
Чешка	1	120.263	120.263
Италија	49	6.933.297	141.496
Француска	12	1.804.404	150.367

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

Анализирајући у претходном излагању величине сенатских изборних јединица, за крај смо оставили табелу, која треба да нам пружи увид у просечну величину изборног округа у свакој посматраној држави. Ову вредност добили смо на основу аритметичке средине између броја бирача у највећој, и броја бирача у најмањој изборној јединици која има самостални капацитет за избор сенатора у свакој земљи понаособ. Стога ова вредност пре свега треба да нам пружи увид у то колики је демографски јаз између највеће и најмање јединице у свакој држави. У том смислу можемо закључити да је тај јаз понајвише изражен у Италији, где је и највећа разлика између граничних вредности две посматране јединице. Разлике су драстичне

¹⁰⁴¹ За ову табелу коришћени су подаци о највећим изборним јединицама, као и о највећем броју сенатора који једна изборна јединица бира у други дом. Када је реч о Холандији, број чланова Сената који бира највећа изборна јединица не треба узимати у обзир у буквалном смислу, јер се ради о снази највеће холандске изборне јединице, то јест о броју сенатора које би она самостално могла да изабере.

и у Холандији,¹⁰⁴² Француској и Румунији. Нешто умереније су у Белорусији и Пољској, док су још слабије изражене у Словенији. Ипак, Чешка Република је држава која има убедљиво најравномернији распоред и величину изборних округа за избор чланова другог дома. Овакви подаци могу нам бити индикатори степена везивања другог дома за територијално устројство државе, односно његове трансформације у регионални други дом.

Табела 21. Однос броја уписаних бирача у највећој и најмањој изборној јединици по државама

Држава	Најмања изборна јединица ¹⁰⁴³	Највећа изборна јединица	Просечна величина изб. јединице
Белорусија	755.461	1.278.713	1.017.087
Румунија	184.316	1.779.720	982.018
Холандија	290.453	2.689.094	1.489.774
Словенија	22.300	285.060	153.680
Пољска	162.951	506.754	334.852
Чешка	80.253	120.263	100.258
Италија	92.087	6.933.297	3.512.692
Француска	4.963	1.804.404	904.684

Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели

3. Индекс бикамерализма у европским унитарним државама

У овом поглављу детаљније ћемо анализирати и компаративноправно тумачити најважније карактеристике других домова наведених девет европских земаља. Као параметре које сматрамо кључним за оцену анализираних бикамералних система, односно улогу другог дома у конкретним политичким системима, одабрали смо следеће: партиципација у ревизији највишег правног акта, законодавна функција, затим изборна, те контролна функција другог дома, право вета у контексту сукоба домова, могућност распуштања другог дома, начин избора и дужина трајања мандата његових чланова, као и старосни цензус за стицање права чланства у другом дому. Свака од ових карактеристика није посматрана изолована, него је

¹⁰⁴² Ако би се у обзир узела и прекоморска холандска територија Саба, тај јаз био би кудикамо израженији.

¹⁰⁴³ За ову компарацију, као што је то био случај и у претходним табелама, коришћене су најмање изборне јединице које самостално бирају, односно могу изабрати чланове Сената. Стога је, у случају Холандије приказан Зеланд као најмања изборна јединица, иако је заправо, најмања изборна јединица ове државе Саба, са свега 1.078 уписаних бирача. Но, ова јединица нема капацитета да озбиљније утиче на избор нити једног сенатора. Стога смо у овој прилици користили податке за демографски најмању изборну јединицу која може изабрати представнике у Сенату.

контекстуализована поређењем са истим таквим надлежностима општепредставничког дома. Заправо, сваки од ових параметара анализиран је у односу на оба дома, те је у том контексту, покушано да се одреди каква је позиција другог дома у свакој наведеној држави. Стога смо покушали да статистички валоризујемо, односно математички искажемо позицију другог дома у односу на општепредставнички. Због тога је за сваки параметар уведен конкретан индекс. Апроксимативни индекс свих параметара пружиће нам укупан индекс бикамерализма, те нам помоћи да оценимо бикамерални систем конкретне државе, а самим тим и положај и перспективе дводомности у данашњим унитарним државама.

Прво питање које се поставља гласи – како смо индексирали поједине параметре. За већину њих коришћен је индекс од 0 до 1. Конкретно, овлашћења другог дома могу у већини примера, у најбољем случају, бити истоветна надлежностима општепредставничког дома. То јест, она могу бити слабија, али никако и јача. Примера ради, код избора владе не постоји случај да исту бира само други дом, односно не постоји ситуација да други дом има јача овлашћења од првог. Због тога, максимални индекс може бити 1, и то само у ситуацији да оба дома равноправно бирају владу. Уколико пак само општепредставнички дом бира владу, то јест други дом нема ингеренција у том погледу, тада индекс дводомности износи 0. Постоји и трећа могућност, када овај индекс има вредност између две наведене екстремне вредности. То ће бити случај када, на пример, оба дома учествују у избору владе, али на заједничкој седници, где доњи дом има бројчану предност над горњим. Друго питање односи се на оне параметре који могу приказати надмоћ другог дома над општепредставничким. Како у том случају индексирати параметар? Од девет приказаних критеријума, за њих седам коришћена је вредност индекса од 0 до 1. За остала два,¹⁰⁴⁴ коришћене су нешто другачије вредности. Наиме, овде смо индексирали параметре вредностима од 1 до 2. Разлог је тај што, у случају постојања могућности распуштања домова, имамо ситуацију да сваки општепредставнички дом у наведеним земљама може бити распуштен, док то није увек случај и са другим домом. У том погледу, у ситуацијама када и други дом може бити распуштен као и општепредставнички, вредност индекса износи 1, што осликава исти положај домова, док у случају непостојања опције распуштања, вредност индекса износи 2, што показује предност другог дома. Исто важи и за дужину трајања мандата. Уколико мандат посланика и сенатора траје исти број година, јасно је да ће вредност индекса бити 1, што ће указати на равноправност домова у овом сегменту. Међутим, уколико мандат чланова сената траје дуже, то ће се читавати и у индексираним вредностима. Конкретно, ако на пример мандат посланика траје четири, а сенатора шест година, вредност индекса износиће 1.5, што је заправо количник претходна два броја. Стога ћемо се сада осврнути на појединачне, али и укупне вредности индекса бикамерализма за сваку земљу понаособ.

3.1. Француска

Када је реч о француском другом дому, он свакако спада у групу најбоље позиционираних других домова у Европи. Француски Сенат потпуно равноправно учествује у поступку ревизије Устава, где се захтева да измене буду усвојене у оба дома у истоветном тексту. Стога је индекс у овом случају 1. Иако по питању законодавне функције ни један ни други дом не стоје баш најбоље,¹⁰⁴⁵ ипак је Сенат у нешто слабијем положају у односу на Националну скупштину, имајући у виду финансијско законодавство, које спада у домен надлежности Националне скупштине, па је индексирана вредност нешто слабија и износи 0.75. Параметар који се односи на изборна овлашћења индексираним је бројем 1, из разлога што

¹⁰⁴⁴ Конкретно, за могућност распуштања другог дома и за дужину трајања мандата.

¹⁰⁴⁵ Имајући у виду улогу егзекутиве и њене законодавне надлежности.

Сенат нема значајнијих надлежности спрам егзекutive, али у ништа бољој позицији није ни општепредставнички дом. Када је реч о контролним овлашћењима, индекс је нешто слабији. Њега смо га поставили на 0.8 из разлога што ни један ни други дом немају озбиљнијих ингеренција, с обзиром да не бирају Владу. Међутим, док се питање (не)поверења Влади може поставити пред Националном скупштином, оно не може бити постављено и пред Сенатом. Са друге стране, од другог дома једино може бити тражена потврда декларације о општој политици Владе. Даље, када је реч о сукобу домова, ствар је нешто другачија. Иако Сенат има право вета, који се може анулирати простом већином за обичне, а апсолутном за органске законе, предвиђено је да Влада има право да реши сукоб домова у корист првог дома, што би нас наводило на индексацију 0.75. Међутим, у појединим околностима, тачније када се ради о органским законима којима се регулише статус, организација или надлежности Сената, други дом практично располаже правом апсолутног вета, што диже вредност индекса на 0.8.¹⁰⁴⁶ Начин избора чланова Сената је посредан, те је индексирани вредност двоструко слабија него када је реч о избору посланика који се бирају непосредно (0.5). Како, за разлику од Националне скупштине, није могуће распустити француски Сенат, вредност овог критеријума износи 2. Што се дужине мандата тиче, сенатори се бирају на шест, а посланици на пет година, те је количник ова два броја уједно и вредност овог параметра и износи 1.2. На крају, старосни цензус за стицање пасивног бирачког права је различит и износи 18 година за општепредставнички, а 24 за други дом. Због тога је вредност индекса 0.75. Када саберемо свих девет релевантних вредности и поделимо бројем анализираних критеријума, у случају Француске добијамо укупан индекс дводомности који износи 0.98, што је веома висока цифра. Она нам, заправо, показује високи степен егалитарности домова, те ову земљу умногоме приближава концепту дводомног система, тачније сврстава је у оне државе које практикују дводомни систем у пуном смислу тог појма.

Табела 22. Индекс бикамерализма у Француској

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	оба дома у истоветном тексту (потпуна равноправност)	1
Законодавна функција	било ком дому (осим финансијских закона), право законодавне иницијативе постоји, али је ограничено	0.75
Изборна функција	не бира Владу, али је не бира ни Народна скупштина	1
Контролна функција	посланичка питања, потврда декларације о општој политици Владе	0.8
Сукоб домова	суспензивни вето (анулира	0.8

¹⁰⁴⁶ Разлог за овакво индексирање лежи у чињеници да смо у другим случајевима право апсолутног вета означавали вредношћу 1, јер то осликава потпуно равноправност домова, док смо право суспензивног вета означавали вредношћу 0.5. Стога је у француском случају узета апроксимативна вредност.

	се простом или апсолутном већином), паритетна комисија, апсолутни вето на органске законе који регулишу статус Сената	
Могућност распуштања	не распушта се	2
Начин избора	посредан (део по пропорционалним + део по већинском)	0.5
Дужина мандата	6 (1/2 на три године)	1.2
Старосни цензус	24 године	0.75

Извор: табелу приредио аутор

3.2. Пољска

Када говоримо о пољском бикамерализму, ситуација је нешто сложенија. Наиме, када је реч о ревизионим овлашћењима, други дом има доста слабију позицију у фази иницирања промене Устава. Док у случају општепредставничког дома промену може затражити једна петина посланика, у случају Сената иза предлога о промени Устава он мора стати као целина. У тој ситуацији бисмо индексирали вредност овог поткритеријума на 0.2. Са друге стране, за усвајање уставних амандмана у Сенату се тражи слабија већина (апсолутна спрам двотрећинске која је неопходна у Сејму), што побољшава позицију овог дома. Стога је вредност овог потпараметра 1.32. Апроксимативно, вредност првог критеријума износи 0.76, заокружено на 0.75. Што се законодавне функције тиче, и овде је Сенат у подређеном положају. Конкретно, за разлику од Сејма, где право законодавне иницијативе има 15 посланика, у случају Сената иза сваког предлога други дом мора стати као целина. Такође, ни у погледу буџета и финансијског законодавства, други дом нема претерано много механизма на располагању. Сенат је на овом пољу ограничен, те једино може уложити амандмане на буџет, и то у нешто краћем року од 20 дана. У случају закона који се усвајају по хитном поступку, овај рок је још краћи и износи 14 дана. Зато је оцена овог критеријума 0.5. Пошто не учествује у избору Владе, индексирани вредност контролне функције је 0. Са друге стране, како пак бира поједине јавне функционере, попут два члана Високог савета судства, три члана Државног већа тужилаца, те даје сагласност на именовање заштитника грађана и председника Главне контроле, индекс изборног параметра износи свега 0.25. Пољски други дом има право класичног суспензивног вета, који Сејм може анулирати апсолутном већином гласова, па је додељена вредност у овом случају 0.5. Сенат, као и Сејм, може бити распуштен, а чланови оба дома бирају се непосредно на мандат од четири године, те је вредност ова три критеријума истоветна и износи 1. Последњи параметар који се тиче старосног цензуса за стицање пасивног бирачког права износи 0.7, имајући у виду да је старосни праг за Сејм 21, а за Сенат 30 година. На крају, када се сви критеријуми узму у обзир, укупан индекс бикамерализма у овој држави износи 0.63, што ову земљу сврстава у системе са прилично неегалитарним обликом дводомности.

Табела 23. Индекс бикамерализма у Пољској

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	има право као целина (одобрава га апсолутна већина)	0.75
Законодавна функција	има као целина право законодавне иницијативе; амандмани на буџет (20 дана)	0.5
Изборна функција	не бира Владу, али бира поједине функционере	0.25
Контролна функција	нема, јер не бира Владу	0
Сукоб домова	суспензивни вето	0.5
Могућност распуштања	може бити распуштен	1
Начин избора	непосредан (већински)	1
Дужина мандата	4 године	1
Старосни цензус	30 година	0.7

Извор: табелу приредио аутор

3.3. Чешка Република

Што се тиче чешког другог дома, он спада у групу снажније позиционираних других домова у Европи. Као прво, Сенат ове државе равноправно са општепредставничким домом учествује у поступку промене Устава (1). У неку руку, Сенат је у бољој позицији, имајући у виду да се у случају другог дома захтева тропетинска већина свих присутних сенатора, док када је реч о истој таквој већини у општепредставничком дому, она се цени у односу на укупан број посланика. Међутим, ми смо оставили вредност 1, због тога што ово није драстичнија разлика. Он такође има право законодавне иницијативе, а заједно са Представничким домом усваја законе (уставне тропетинском, а обичне простом већином). Како фаза претреса закона увек започиње у Представничком дому, као и због чињенице да Сенат нема ингеренција у погледу буџета, али ипак одлучује о другим пореским и финансијским законима, вредност овог параметра смо индексирани на 0.8. Сенат не учествује у избору Владе, али предлаже заштитника грађана и мањи број других јавних функционера, што нам пружа вредност индекса од 0.2. И на пољу контролне функције, Сенат нема значајнијих ингеренција, осим права на формирање истражних комисија, те информисања и тражења објашњења од министарстава, што индексира овај критеријум на вредност од 0.25. Када говоримо о сукобу домова, ваља истаћи да чешки други дом има право суспензивног вета, те да политички систем ове земље предвиђа и институт тзв. шетања

закона. Поред тога, други дом Чешке Републике располаже и правом апсолутног вета када се ради о ревизији Устава, изборном законодавству и ратификацији међународних повеља о људским правима. Због тога смо вредност овог параметра индексирали на 0.75. За разлику од општепредставничког дома, Сенат не може бити распуштен, што нас наводи на индексацију 2. Чешки други дом се бира непосредно као и први, једино уз разлику што се овде користи већински изборни систем. Међутим, то нема утицаја на положај Сената у односу на Представнички дом, те је вредност параметра 1. Мандат чланова Сената је дужи и износи шест година, док је мандат посланика ограничен на четири године. Количник ова два броја доводи нас до индекса од 1.5. Са друге стране, старосни цензус за избор чланова другог дома је готово дупло већи у односу на тражени цензус за избор посланика (40 наспрам 21 године), те смо за резултат вредности последњег параметра добили 0.5. Када узмемо у обзир све релевантне критеријуме, укупан индекс дводомности у Чешкој Републици износи 0.89, што ову земљу сврстава у групу држава са нешто умекшаним видом егалитарног бикамерализма.

Табела 24. Индекс бикамерализма у Чешкој Републици

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	учествује у промени Устава (3/5 већина)	1
Законодавна функција	право законодавне иницијативе; уставни закон 3/5 оба дома, обични закони – проста већина	0.8
Изборна функција	не бира Владу, али предлаже омбудсмана и мањи број функционера	0.2
Контролна функција	истражне комисије, информисање и објашњења од министарстава	0.25
Сукоб домова	Суспензивни вето + шетање, апсолутни вето - ревизија Устава, изборно законодавство, ратификација повеља о људским правима	0.75
Могућност распуштања	не распушта се	2
Начин избора	непосредан (већински)	1
Дужина мандата	6 (1/3 чланства на 2 године)	1.5
Старосни цензус	40 година	0.5

Извор: табелу приредио аутор

3.4. Италија

Италија представља једну од ретких европских унитарних држава која упражњава готово чист облик егалитарне дводомности. То се посебно читава у надлежностима њеног Сената, што нас наводи да у случају већине параметара вредност индексације поставимо на 1. Наиме, други дом ове земље потпуно равноправно са општепредставничким учествује у ревизији највишег правног акта, те логична вредност параметра износи 1. Затим, исти располаже правом законодавне иницијативе, те генерално на пољу законодавне функције постоји потпуна равноправност домова, чак и када се ради о буџету и финансијским законима. Стога је и вредност овог критеријума 1. Оба дома равноправно учествују у избору шефа државе и Владе и 1/3 судија Уставног суда. Следствено томе, оба дома равноправно учествују и у поступку опозива председника Републике, изгласавању неповерења Влади, те располажу и другим инструментима контроле егзекутиве. Зато је у оба случаја иста вредност (1). У случају сукоба домова, Сенат располаже правом апсолутног вета. Италијански уставни систем познаје институт шетања законског предлога, који се упражњава све док се не усагласи коначан текст закона. Овакво решење нас такође упућује на јединичну вредност параметра. За разлику од упоредне праксе, у Италији оба дома могу бити распуштена, што их доводи у истоветан положај, те и у истоветну индексацију (1). Што се тиче начина избора сенатора, он је непосредан, што такође резултује истом индексираним вредношћу (1). Чланови оба дома бирају се на период од пет година, па је иста и индексираним вредност (1). Једина разлика, која само делимично нарушава егалитарност домова тиче се старосне доби за стицање бирачког права за избор сенатора и посланика. Наиме, упркос томе што старосни праг за стицање активног бирачког права за избор чланова оба дома износи 18 година, цензус за стицање пасивног бирачког права за чланство у Представничком дому износи 25, а у Сенату 40 година. Стога је вредност овог параметра нешто мања, те износи 0.63. Када узмемо у обзир све наведене критеријуме, укупан индекс бикамерализма у италијанском случају износи 0.96, што Сенат ове земље сврстава у ред најјачих других домова у Европи, а Италију у ред веома ретких унитарних држава које практикују готово чист егалитарни вид дводомности.

Табела 25. Индекс бикамерализма у Италији

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	равноправно учествује у промени Устава	1
Законодавна функција	има право закон.иниц, потпуна равноправност (чак и по питању буџета и финансијског закона)	1
Изборна функција	бира 1/3 суд. Уст.суда, бира шефа државе, Владу	1
Контролна функција	контролише Владу (може да	1

	изгласа неповерење Влади, опозив председника)	
Сукоб домова	апсолутни вето, шетање закона до потпуног усаглашавања текста	1
Могућност распуштања	Председник може распустити један или оба дома	1
Начин избора	Непосредно, тренутно мешовити (већински(116)+проп.(193)+6 дијаспора); од наредних избора - пропорционални (196+4 дијаспора)	1
Дужина мандата	5 година	1
Старосни цензус	40 година	0.63

Извор: табелу приредио аутор

3.5. Холандија

Холандија има веома специфичан вид бикамерализма. Наиме, поједине карактеристике Сената чине његову позицију поприлично слабом, али чини се да га већина њих сврстава у ред горњих домова средње јачине. Конкретно, холандски Сенат потпуно равноправно учествује у ревизији највишег правног акта, за шта се прво тражи проста већина у оба дома, а након конституисања новог сазива Представничког дома, и двотрећинска већина у оба дома. Стога је њихов положај истоветан, па је и вредност параметра 1. Међутим, са друге стране, горњи дом нема право законодавне иницијативе, нити право предлагања амандмана, али се овај недостатак компензује тиме што има коначну реч када се ради не само о већини законских предлога већ и о самом буџету, што је незабележена ситуација у упоредној пракси. Стога смо вредност овог параметра индексирали на 0.8, само због изостанка права законодавне иницијативе. Такође, у холандском случају јавља се још један парадокс. Наиме, иако Сенат не учествује у избору Владе (0), он поседује готово сва контролна овлашћења, попут права на истрагу, анкету, посланичко питање, али и интерпелацију. Једино право из корпуса ових овлашћења које холандски горњи дом не поседује јесте право на изгласавање неповерења Влади, што је и логично. Због тога је вредност овог критеријума 0.75. Холандски Сенат, поред италијанског, једини је други дом у Европи који има право апсолутног вета, чак и по питању буџета и финансијског законодавства. То га практично доводи у једнак положај са Представничким домом, што нас упућује на јединичну индексацију. Са друге стране, за разлику од већине других домова, Сенат може бити распуштен указом краља, те индексирана вредност овог критеријума износи 1, што одражава равноправан статус домова холандског националног парламента. Истоветна дужина трајања мандата од четири године и старосни цензус за стицање бирачког права од осамнаест година такође изједначавају положај оба дома и дају истоветну вредност – 1. На крају, посредан начин избора у неку руку умањује степен легитимитета сенатора, што

нас доводи до вредности индекса од 0.5. Узимајући у обзир све наведене карактеристике, укупан индекс бикамерализма у случају Холандије износи 0.78. Стога можемо оценити да холандски горњи дом спада у групу средње јаких других домова у Европи, односно закључити да бикамерализам у овој земљи има одлике и егалитарног и неегалитарног, то јест да се налази на средокраћу између ова два вида дводомности.

Табела 26. Индекс бикамерализма у Холандији

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	учествује у промени	1
Законодавна функција	нема право законодавне иницијативе, али одобрава буџет, нема право амандмана, али има коначну реч о зак.предл.	0.8
Изборна функција	не бира Владу	0
Контролна функција	право на истрагу, анкету, посланичко питање, интерпелацију	0.75
Сукоб домова	апсолутни вето (чак и на буџет)	1
Могућност распуштања	може да се распушта	1
Начин избора	посредан (провинције)	0.5
Дужина мандата	4 године	1
Старосни цензус	18 година	1

Извор: табелу приредио аутор

3.6. Република Ирска

Ирски бикамерални концепт, како смо приказали, посве је специфичан. Међутим, када говоримо о улози Сената у ирском политичком систему, ваља нагласити да други дом ове државе има ограничена овлашћења по питању ревизије највишег правног акта. Конкретно, он нема право да иницира промену Устава, већ само може да се изјасни о предлогу промене Устава који му достави Представнички дом. У овом случају, он једино располаже правом суспензивног вета, те смо из тог разлога вредност наведеног параметра индексирани на 0.25. Што се тиче законодавне функције, ирски други дом има право законодавне иницијативе, осим када се ради о буџету и финансијском законодавству, што поставља тражени индекс на 0.75. Исти не учествује у избору Владе (0), те су и његова

контролна овлашћења доста ограничена. Сенат заједно са Представничким домом одлучује о опозиву чланова Канцеларије председника Републике, затим судија Врховног и Високог суда, контролора и генералног ревизора и омбудсмана, што даје слабу вредност од 0.25. Када је реч о сукобу домова, ваља рећи да други дом располаже правом суспензивног вета, али његову позицију у овом домену ојачава и право да заједно са једном трећином посланика општепредставничког дома може захтевати од шефа државе да апелује на народ тако што ће спорно питање ставити на референдум. Зато је индексирана вредност овог критеријума нешто већа него у компаративној пракси и износи 0.6. Сенат се распушта заједно за Представничким домом, па је вредност индексације 1. Дужина трајања мандата чланова оба дома је истоветна и износи четири године, а и старосни цензус за стицање бирачког права за оба дома износи осамнаест година, што нас за оба параметра доводи до јединичне индексације. Значајнија разлика постоји у начину избора посланика и сенатора. Док се први бирају непосредно, други се бирају посредно, а чак се готово петина сенатора не бира већ именује. Због тога је вредност овог параметра нешто нижа од уобичајене и износи 0.4. Узимајући у обзир свих девет критеријума, долазимо до укупног индекса бикамерализма од 0.58, што ову државу сврстава у групу оних земаља са веома slabим другим домом, односно у ред земаља које практикују неегалитарну форму бикамерализма.

Табела 27. Индекс бикамерализма у Републици Ирској

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	нема право да иницира промену Устава (гласа о предлогу првог дома), има само суспензивни вето	0.25
Законодавна функција	право зак.иницијативе, осим за буџет и финасијске законе	0.75
Изборна функција	не бира Владу	0
Контролна функција	опозив чл. Канцеларије председника, судија, омбудсмана итд.	0.25
Сукоб домова	Суспензивни вето (анулира га први дом – 90 дана), али Сенат + 1/3 посланика могу да апелују на шефа државе да питање стави на референдум	0.6
Могућност распуштања	распушта се заједно са Представничким домом	1
Начин избора	Посредан (Специфичан + именовање)	0.4
Дужина мандата	5 година	1

Старосни цензус	18 година	1
-----------------	-----------	---

Извор: табелу приредио аутор

3.7. Словенија

Словенија, поред Ирске, спада у групу веома ретких држава које практикују мешовите облике дводомности. Када говоримо о положају словеначког другог дома у тамошњем политичком систему, ваља на почетку нагласити да словеначки Државни савет нема никаквих надлежности на пољу промене Устава, што даје нулту вредност датог параметра. Његова овлашћења на пољу законодавне функције такође су ограничена. Има право законодавне иницијативе, али не и право претреса законских предлога. Словеначки други дом, на захтев доњег дома, даје мишљење о одређеним предлозима, али може усвајати законе и друге опште акте само ако се односе на његову властиту организацију. Стога је индексирана вредност у овом случају веома мала и износи 0.25. Државни савет не бира Владу (0), те су и његова контролна овлашћења веома ограничена и свде се једино на право покретања парламентарне истраге, што нас је навело да овај критеријум фиксирамо на 0.25. У случају сукоба домова, Државни савет на располагању има право суспензивног вета, које се може анулирати апсолутном већином у Државном збору. Зато је, у складу са компаративном праксом, вредност овог параметра индексирана на 0.5. За разлику од општепредставничког дома, Државни савет не може бити распуштен, што умногоме поправља његову позицију, коју вреднујемо индексом 2. Што се начина избора тиче, он је посредан, те смо ову вредност у односу на начин избора чланова Државног збора поставили на 0.5. Старосни цензус за стицање бирачког права за чланове оба дома је исти и износи осамнаест година (1). Међутим, разлика се јавља у дужини трајања мандата чланова два дома. Док мандат чланова Државног савета траје пет, мандат чланова општепредставничког дома траје четири године. Количник ове две цифре, уједно је и индекс вредности последњег критеријума – 1.25. На крају, узимајући у обзир све наведене вредности, укупан индекс бикамерализма у словеначком случају износи 0.64, што ову земљу сврстава у ред држава са неегалитарном формом дводомности, а Државни савет у ред најслабијих других домова у Европи.

Табела 28. Индекс бикамерализма у Словенији

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	не учествује у промени Устава	0
Законодавна функција	право законодавне иницијативе, даје мишљење, покреће истрагу; не претреса законе, само усваја законе везане за његову	0.25

	властиту организацију	
Изборна функција	не бира Владу	0
Контролна функција	нема контролна овлашћења, једино парламентарна истрага	0.25
Сукоб домова	суспензивни вето (анулира се апсолутном већином)	0.5
Могућност распуштања	не	2
Начин избора	посредан (специфичан)	0.5
Дужина мандата	5 година	1.25
Старосни цензус	18 година	1

Извор: табелу приредио аутор

3.8. Белорусија

Када говоримо о белоруском другом дому, ваља истаћи његову улогу у области ревизије Устава, али и законодавних надлежности, где има потпуно равноправан положај у односу на Представнички дом. Ревизиона овлашћења Савет Републике добио је након реформе Устава 2022. године. Право на покретање ревизионог поступка сада има трећина чланова оба дома, с тим да ће оба дома Националног собрања одлучивати двотрећинском већином о предложеним изменама. Такође, други дом равноправно са општепредставничким одлучује у законодавном поступку. Стога је индексирана вредност оба параметра 1. Како Савет Републике не учествује у избору Владе, али са друге стране даје сагласност на избор великог броја важних државних функционера, попут државног тужиоца, гувернера и савета гувернера Народне банке, као и председника Комитета државне контроле, вредност овог критеријума поставили смо на 0.5. Са друге стране, ипак нешто нижу вредност има контролна функција зато што чланови другог дома једино имају право постављања посланичких питања једном месечно, па он износи 0.25. Савет Републике има право суспензивног вета, који доводи до формирања паритетне комисије. Уколико комисија не реши сукоб, за анулирање овог вета неопходна је квалификована, двотрећинска већина од укупног броја чланова Представничког дома, и то само у ситуацији када шеф државе или Влада затражи од овог дома да донесе коначну одлуку, те смо овај параметар индексирали по нешто вишој вредности од уобичајене (0.6). Формално, оба дома могу бити распуштена, али је Савет Републике теже распустити, јер се он има распустити само у случају грубог кршења Устава, а на основу одлуке Уставног суда. Стога је вредност индекса у овом случају нешто већа и износи 1.2. Чланови другог дома се, за разлику од посланика, бирају посредно (0.5), с тим да се чланови и једног и другог дома бирају на период од четири године (1). Старосни цензус за избор посланика доњег дома износи 21, а чланова горњег дома 30 година, те је количник, а уједно и индекс овог параметра, 0.7. Када се узму у обзир сви наведени критеријуми, укупан индекс дводомности у белоруском случају износи 0.75, што ову земљу, заједно са Холандијом ставља у групу земаља умереног егалитаризма.

Табела 29. Индекс бикамерализма у Белорусији

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	равноправан са првим домом	1
Законодавна функција	право законодавне иницијативе, претреса законе	1
Изборна функција	не бира Владу, сагласност на именоване државног тужиоца, гувернера и савета гувернера Народне банке, као и председника Комитета државне контроле	0.5
Контролна функција	посланичка питања, контролише рад локалних савета, уз могућност поништавања њихових одлука, односно њиховог распуштања у случају грубе повреде закона	0.25
Сукоб домова	суспензивни вето (анулира се двотрећинском већином), паритетна комисија	0.6
Могућност распуштања	може се распустити у случају повреде Устава, а на основу одлуке Уставног суда	1.2
Начин избора	посредан	0.5
Дужина мандата	4 године	1
Старосни цензус	30 година - пасивно бирачко право	0.7

Извор: табелу приредио аутор

3.9. Румунија

Иако је бикамерализам у Румунији био упитан, с обзиром на позитиван исход референдума о укидању Сената, ни до данас нико се није усудио да укине једну од најстаријих политичких институција ове државе. Румунски Сенат спада у ону групу веома

ретких других домова који су потпуно равноправни са општепредставничким домом. По питању ревизионих надлежности, оба дома имају истоветне надлежности. За покретање ревизионог поступка неопходно је да предлог дође од једне четвртине свих посланика и сенатора, док се измене морају потврдити двотрећинском већином чланова оба дома. Зато је вредност индексације у овом случају јединична. Иста је ситуација и са законодавном функцијом, која је сада само диференцирана, па тако органске законе прво претреса Представнички дом, а о њима одлучује Сенат, док остале прво претреса Сенат, а о њима одлучује Представнички дом. Стога је вредност овог параметра 1. Егалитарност домова огледа се и у изборној и у контролној функцији, па тако оба дома бирају Владу на заједничкој седници. Због бројчане надмоћи, коју приликом избора Владе има Представнички дом, индексирани вредност би требало поставити на 0.75. Међутим, оба дома заједнички бирају и омбудсмана. Такође, Сенат равноправно са општепредставничким домом и председником Републике именује по троје судија Уставног суда, а истовремено потврђује избор чланова Високог савета правосуђа. Из ових разлога смо вредност овог параметра готово приближили јединичној вредности, те она износи 0.9. Са друге стране, аналогно томе, Влада одговара подједнако пред Сенатом, као и пред Представничким домом, па се оваква равноправност манифестује и јединичном вредношћу параметра. Оба дома се бирају непосредно на период од четири године (1). И Сенат и Представнички дом могу бити распуштени, а оба поседују право суспензивног вета на одлуке оног другог, што их доводи у истоветну позицију, па смо и овде индексирали вредност на 1. Генерално, индексација вредности је јединична за већину критеријума. Од овог одскаче једино параметар који се односи на старосни цензус за стицање пасивног бирачког права. Старосни праг за стицање пасивног бирачког права за избор посланика Представничког дома износи 23, док за избор сенатора износи 33 године, што даје индекс од 0.7. У том погледу, укупан индекс бикамерализма у румунском случају износи 0.95, што је, уз Француску и Италију, сврстава у ред оних европских држава за које можемо рећи да практикују егалитарни вид дводомности.

Табела 30. Индекс бикамерализма у Румунији

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	учествује у промени Устава (мора да подржи 1/4 посланика и сенатора, усваја 2/3 чланова оба дома)	1
Законодавна функција	право законодавне иницијативе, доњи дом први разматра и усваја органске законе, а Сенат први остале законе	1
Изборна функција	оба дома бирају Владу на заједничкој седници, заједнички избор омбудсмана	0.9
Контролна функција	Влада одговара и Сенату; разрешење и опозив шефа	1

	државе	
Сукоб домова	суспензивни вето (али имају га оба дома на одлуке оног првог), нема више посредовања	1
Могућност распуштања	може да се распусти	1
Начин избора	непосредан (пропорционални)	1
Дужина мандата	4 године	1
Старосни цензус	33 године - пасивно бирачко право	0.7

Извор: табелу приредио аутор

3.10. Закључна разматрања

Када извршимо поређење добијених резултата, долазимо до следећих закључака. Иако је незахвално у друштвеним наукама користити емпиријски метод, помоћу њега смо у овом случају покушали да позиционирамо друге домове девет анализираних држава, те на тај начин упоредимо њихов значај на упоредном плану. Када поредимо поједине параметре, можемо донети закључке о снази других домова у појединим сегментима, па тако на пољу ревизионих овлашћења најслабији други дом представља Државни савет Словеније, затим ирски Сенат, па онда и пољски Сенат. Остали други домови релативно су исте снаге. Када говоримо о законодавној функцији, италијански и румунски сенат су у најбољој позицији, а за њима и белоруски Савет Републике. Следе их сенати Холандије и Чешке, па потом Француске и Републике Ирске. Поново је најслабији словеначки други дом, од кога је у бољем положају и пољски Сенат. У погледу изборних надлежности, најбоље стоје италијански и француски сенат, а одмах иза њих је и румунски други дом. Потом долази белоруски, па тек онда пољски и чешки, са веома ограниченим овлашћењима. По овом питању најгоре стоје горњи домови Холандије, Републике Ирске и Словеније, који не располажу никаквим ингеренцијама. Када је реч о контролној функцији, најјачу позицију имају поново италијански и румунски сенат, а пристојно се држе и сенати Француске и Холандије. По снази следе други домови Чешке, Републике Ирске, Белорусије и Словеније. У најлошијој позицији је пољски Сенат, који нема никаквих овлашћења на овом плану. Што се тиче сукоба домова, као једног од најважнијих индикатора свеукупног положаја другог дома, ваља рећи да ниједан од девет наведених других домова не стоје лоше на овом плану. У најбољем положају су италијански, холандски, али и румунски сенат, затим долазе француски и чешки, па потом белоруски и ирски. На крају, најслабије стоје други домови Словеније и Пољске. Када говоримо о могућности распуштања другог дома, најбоље стоје француски, чешки и словеначки други дом, који уопште не могу бити распуштени. Иза њих долази белоруски Савет Републике, који само у специјалним околностима може бити распуштен. Сви остали сенати стоје у равноправној позицији у односу на општепредставнички дом, јер попут њега такође могу бити распуштени. Ако се посматра параметар који се тиче начина избора другог дома, италијански, румунски, пољски и чешки сенат бирају се непосредно, па самим тим имају подједнаки легитимитет, као и

општепредставнички дом. Други домови Француске, Холандије, Белорусије и Словеније налазе се у истом положају, имајући у виду посредан избор њихових чланова. Ипак, Сенат Републике Ирске овде стоји у најслабијој позицији због тога што се, поред посредног избора његових чланова, готово петина сенатора именује од стране егзекutive. Када говоримо о критеријуму дужине мандата сенатора спрам посланика општепредставничког дома, три друга дома су у номиналној предности у односу на прве домове. Најјачи други дом био би чешки Сенат, док би иза њега долазили други домови Словеније и Француске. Сви остали други домови су равноправни са општепредставничким на овом плану. И напослетку, старосни цензус за стицање бирачког права за избор сенатора у најбољи положај ставља холандски и ирски сенат, те словеначки Државни савет, потом следи француски Сенат, а одмах иза њега и други домови Пољске, Румуније и Белорусије. Парадоксално, али по овом питању најслабије стоје чешки и италијански сенат.

На основу свих анализираних параметара, покушали смо да изведемо закључак о снази других домована наведених девет европских унитарних система. Како различите правне финесе није једноставно математички упростити, јасно је да, примера ради, добијени резултати у случају Француске, Италије и Румуније не одражавају озбиљнију разлику у њиховом положају.¹⁰⁴⁷ Иста је ситуација и са Словенијом и Пољском. Због тога, посматрајући табелу, можемо закључити да анализиране европске државе можемо груписати спрам укупне снаге њиховог другог дома. Дефинитивно, Француска, Италија и Румунија спадају у ретке унитарне државе које практикују егалитарни вид бикамерализма, односно представљају земље са дводомним системом. На то јасно указују вредности њихових индекса, који износе 1. Затим, у нешто слабијој позицији је Чешка Република, чији Сенат има репутацију изразито снажног, али где очигледно не може бити речи о егалитарној форми дводомности. Зато бисмо се усудили да за ову земљу кажемо да практикује ублажену варијанту егалитарног бикамерализма, односно да практикује умекшану верзију бикамералног система. Наредну скупину чине Холандија и Белорусија, за које, на основу добијених вредности, можемо рећи да се налазе на средокраћу између два вида дводомности, а њихове горње домове можемо окарактерисати као средње јаке. И на крају, у последњу групу спадају Словенија, Пољска и Република Ирска, за које можемо рећи да упражњавају неегалитарни вид дводомности, а њихове друге домове као поприлично слабе. Док за пољски Сенат и словеначки Државни савет можемо рећи да су слаби, ирски Сенат можемо окарактерисати као веома слаб други дом. У конкретној анализи можемо рећи да су француски, италијански и румунски сенат најјаче, а ирски Сенат најслабије позиционирани други дом у унитарним системима европског континента.

Табела 31. Укупан индекс бикамерализма у европским унитарним државама

Држава	Индекс бикамерализма
Француска	0.97
Италија	0.96
Румунија	0.95
Чешка Република	0.91

¹⁰⁴⁷ Ове разлике ни у статистичком погледу не одражавају драстичније разлике, имајући у виду да разлика од 0.01 у оваквом рачуну има значај статистичке грешке.

Холандија	0.78
Белорусија	0.75
Словенија	0.64
Пољска	0.63
Република Ирска	0.58

Извор: табелу приредио аутор

ГЛАВА IV

БИКАМЕРАЛИЗАМ КАО НАЧИН ПОБОЉШАЊА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Коначно, у четвртој глави, на основу претходне анализе, биће понуђено неколико алтернативних дводомних модела, који би комбиновали различита решења што су се у компаративној пракси показала најадекватнијим за примену појединих елемената бикамерализма. Овако постављени, наведени модели би могли унапредити не само највише представничко тело него и целокупан политички систем у Републици Србији. Ови модели биће темељени на компаративним искуствима наведених унитарних земаља, као и на комбиновању различитих елемената демократског бикамерализма заснованог на другом дому као територијалном представништву и социјално-економског бикамерализма.

1. Како унапредити представништво у Србији

Размишљајући о потенцијалној реформи парламента у Србији, један од могућих праваца унапређења представништва може водити и ка успостављању дводомне скупштине. Разлоге за овакав став већ смо претходно образлагали, те ћемо их овде само сумирати. Они леже управо у главним недостацима садашње Народне скупштине, која се бира по пропорционалном систему, узимајући у обзир да је читава Република једна изборна јединица. Последица оваквог система је и чињеница да велики део народних посланика долази из главног града, те из неколико других великих градова (Нови Сад, Ниш, Крагујевац), док читави окрузи¹⁰⁴⁸ некада и по више деценија немају ниједног представника у највишем законодавном телу државе. Због тога, како у политичкој, тако и у научној јавности све више има предлога да се овакав пропорционални систем ублажи формирањем неколико изборних јединица, потпуно напусти преласком на већински изборни систем или да се пређе на својеврстан мешовити изборни систем.

Већински изборни систем укрупњава политичку сцену, води ка успостављању биполарног партијског система, што као крајњу последицу има формирање стабилне и ефикасне владе.¹⁰⁴⁹ Изразиту непропорционалност која је била евидентна у првим годинама обнове вишестраначја код нас, није успело да отклони ни формирање 29 изборних јединица у

¹⁰⁴⁸ Када кажемо окрузи, мислимо, пре свега, на крајеве Републике Србије који су искључиво административне природе, али који су до укидања вишестраначја, у епохи Кнежевине/Краљевине Србије и Краљевине СХС/Југославије имали улогу изборних јединица. Иако, данас немају самоуправни карактер, већ искључиво представљају територијано устројене испоставе органа државне управе, готово стогодишња традиција српских самоуправних округа оставила је трага и на обликовање домаћег изборног система. То значи, да и када Србија по питању територијалне организације или изборног система, не узима округ као релевантну категорију, у свести просечног бирача подразумева се да сваки округ треба да буде репрезентован у највишем представничком телу. Види више: "Више од 70% грађана недовољно заступљено у парламенту", <http://biramkogabiram.rs/2015/10/11/nezadovoljni-gradjani/>, приступљено 24.06.2020.

¹⁰⁴⁹ Arent Lajphart, *Modeli demokratije*, Beograd – Podgorica 2003, стр. 116-117.

другој половини деведесетих година прошлог века. Последица поменуте десетогодишње праксе била је и та да је одмах након петооктобарских промена 2000. године у Србији уведен изразито пропорционални модел у коме је читава земља једна изборна јединица. То је, са друге стране, имало контраиндикације у виду изразите политичке и страначке фрагментације на домаћој политичкој сцени.¹⁰⁵⁰

Демографске тенденције урбанизације и метрополизације нису заобишле ни Републику Србију. Једна од главних последица ових тенденција је, поред одлива становништва и пражњења читавих крајева, и одлив високообразованог слоја грађана, потенцијалних кадрова који би квалитетно репрезентовали своје изборне јединице.¹⁰⁵¹ Претходни аргумент обесмишљава повратак на већински изборни систем. Међутим, ни тренутна пракса није се показала задовољавајућом. Стога има мишљења да се недостаци оба основна изборна модела могу надоместити комбиновањем елемената и једног и другог, то јест увођењем мешовитог изборног система, тако што би целокупна територија Републике „могла бити подељена у неколико многољудних изборних јединица које би бирале посланике по систему сразмерног представништва у Д'Онтовој варијанти, док би у остатку државе биле формиране демографски слабије изборне јединице, које би бирале представнике по већинском систему у варијанти апсолутне већине. Тиме би се отклонио приговор који је изнео Сартори, јер један исти бирач не би два пута гласао по два модела, већ би један део бирача гласао по једном, а други по другом систему”.¹⁰⁵²

Уколико изложени проблем изместимо из монокамералног оквира решавања, чини се да он може бити решен и диференцирано, конкретно увођењем другог дома типа сената, који би, за разлику од Народне скупштине, био биран по већинском систему. На овај начин дошло би до компромиса између заговорника једног и другог модела, али суштински, не би били отклоњени недостаци који су им иманентни. Анализирајући чешки, пољски, а донекле и француски други дом, указали смо на чињеницу да се ово тело може образовати по већинском систему, поделом државе на онолико једномандатних изборних јединица колико се представника бира у том тренутку. Конкретно, назначили смо да Сенат Републике Пољске има 100 чланова изабраних у исто толико једномандатних изборних јединица. Пример Сената Чешке Републике је истоветан. Једино се овде ради о броју од 81 изборне јединице, где свака бира по једног сенатора. Француски пример је нешто сложенији, јер подразумева истовремено постојање и једномандатних и вишемандатних изборних јединица код избора за Сенат. Читава ова анализа базира се, у суштини, на превладавању проблема територијалног критеријума заступљености. Други дом омогућава да се императив равномерне (или што равномерније) територијалне репрезентованости грађана оствари у још већој мери него што је то случај код општепредставничког дома. Наравно, уколико је територијални критеријум задовољен код формирања првог дома, што се овог разлога тиче, неће бити потребно формирати бикамерални парламент. Међутим, због наведених демографских тенденција, све је теже у монокамералним оквирима задовољити поменути критеријум. Стога се други дом намеће као једно од потенцијалних решења.

Да бисмо покушали да одговоримо на питање како би потенцијални други дом у Србији решио проблем недовољне заступљености грађана у парламенту, треба консултовати искуства које европске, унитарно уређене државе имају по овом питању. Прво се поставља питање броја чланова другог дома који би наша земља имала. Искуства анализираних европских земаља крећу се у следеће наведеним оквирима. Пољски Сенат има најмање

¹⁰⁵⁰ Miroslav Živković, *Izborni sistem i reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, Megatrend revija, Vol. 14, 2017, стр. 114.

¹⁰⁵¹ Miodrag Jovičić, *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Beograd 1974, стр. 111.

¹⁰⁵² Душан Илић, „Одабир најбољег изборног система: у контексту најављене промене Устава“, *наведено дело*, стр. 715.

чланова спрам броја посланика општепредставничког дома. Посматрајући укупан број народних представника у оба дома, видимо да Пољска има 100 сенатора, што чини 17.86% и 460 посланика Сејма, а то је 82.14% од укупног броја народних представника. Остале анализиране државе имају следећи однос броја чланова горњег и доњег дома: Република Ирска има 60 сенатора (27.27%) и 160 посланика (72.73%), Чешка Република 81 сенатора (28.82%) и 200 народних посланика (71.18%), Румунија 136 сенатора (29.25%) и 329 посланика (70.75%), Словенија бира 40 саветника (30.77%) и 90 посланика (69.23%), Краљевина Холандија 75 сенатора (33.33%) и 150 посланика (66.67%), Република Италија 200 сенатора (33.33%) и 400 посланика (66.67%), Белорусија 64 саветника (36.78%) и 110 посланика (63.22%). Напоследку, Француска има и највећи удео чланова Сената у укупном броју народних представника. Наиме, грађани ове земље бирају 348 сенатора (37.62%) и 577 народних посланика (62.38%). Ове податке излажемо и у табели испод.

Табела 32. Однос броја посланика и броја сенатора у упоредној пракси европских унитарних држава

Држава	број сенатора	удео (%) сенатора у укупном броју представника	број посланика	удео (%) посланика у укупном броју представника	однос броја посланика и броја сенатора
Пољска	100	17.86	460	82.14	4.60
Р. Ирска	60	27.27	160	72.73	2.67
Чешка	81	28.82	200	71.18	2.47
Румунија	136	29.25	329	70.75	2.42
Словенија	40	30.77	90	69.23	2.25
Холандија	75	33.33	150	66.67	2.00
Италија	200	33.33	400	66.67	2.00
Белорусија	64	36.78	110	63.22	1.72
Француска	348	37.62	577	62.38	1.66

Извор: табелу приредио аутор

Када говоримо о односу броја чланова првих и других домова у означеним државама, ако изузмемо Пољску, у којој је општепредставнички дом бројчано 4.6 пута већи од Сената, у осталих осам земаља други дом је квантитативно слабији у опсегу од 1.66 до 2.67 пута у односу на први дом. Не рачунајући Пољску, која умногоме искаче из посматраног модела, чини се да је апроксимативно општепредставнички дом 2.17 пута већи од другог дома. Тој „златној средини” најближа је Словенија, па потом Холандија. Ако пак, у овај прорачун

укључимо и пољски пример, средња вредност износи 2.42. Управо је овакав однос броја посланика и сенатора у Румунији, а приближно (2.47) и у Чешкој Републици.

Било коју вредност од наведене две да узмемо као релевантну, доћи ћемо до сличних решења која би могла бити примењена у случају увођења бикамерализма у српском парламентарном животу. Наиме, Народна скупштина Републике Србије има по Уставу из 2006. године 250 народних посланика.¹⁰⁵³ Иако је претходних година било полемике у домаћој јавности о потреби смањивања броја народних посланика са 250 на 150 или 125,¹⁰⁵⁴ јасно је да се исти може променити само променом важећег Устава. Стога ћемо ми, као релевантан, узети тренутни број посланика. Спрам њега, потенцијални број чланова другог дома требало би да буде 115, ако узмемо прву апроксимативну вредност од 2.17 (која не рачуна Пољску), односно 103, уколико узмемо укупну средњу вредност од 2.42 (која оперише и Пољском). Наравно, у питању је искључиво статистичка средња вредност. Реалан политички живот свакако излази из оквира математике, те бисмо оптималан број српских сенатора могли да тражимо између 100 и 120. Ако узмемо граничне случајеве, Пољску и Француску, можемо рећи да потенцијални српски други дом не би смео да има мање од 54, али ни више од 151 члана.

Ради поједностављивања анализе, као математички оптималан број сенатора користићемо 110 као средњу вредност у оквиру оптималног опсега. При тренутном броју посланика, одговарајући број чланова српског територијалног другог дома био би око 110. Сада се поставља питање на који начин би сенатори могли бити бирани. Ако би основни разлог увођења другог дома у Србији био покушај превладавања доказаних слабости једнодомне Скупштине састављене по чисто пропорционалном моделу, онда би најлогичније решење било да приликом избора за Сенат буде коришћен већински изборни модел. Чистом применом овог изборног система, читава држава би морала бити подељена на онолики број изборних јединица колико би посланика било бирано у други дом.¹⁰⁵⁵ Дакле, у нашем случају, ако би српски Сенат имао 110 чланова, целокупну територију Републике Србије требало би поделити на исто толико изборних јединица приближно једнаке величине, односно демографске снаге. Према важећем Закону о територијалној организацији, Република Србија је подељена на 145 општина, 28 градова и територију Града Београда, који је подељен на 17 градских општина.¹⁰⁵⁶ Ако овоме придодемо и градске општине које су до сада формиране на територији појединих градова, којих тренутно има девет, долазимо до броја од 200 административних јединица које би могле представљати територијалну подлогу приликом формирања изборних јединица за Сенат. То значи да би једну изборну јединицу у просеку чиниле две административне јединице (општине, града, градске општине). Међутим, проблем настаје услед демографских (не)прилика, односно неуједначеног распореда становништва.

Тако би се могло догодити да исти број представника имају општина Црна Трава са 1.663, те Градска општина Нови Београд са 214.506 становника, што је читавих 129 пута више. То значи да би глас бирача првопоменутог општине вредео 129 пута више од гласа ове

¹⁰⁵³ Чл. 100 ст. 1 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006.

¹⁰⁵⁴ „Реформа изборног законодавства: Смањење броја посланика у Народној скупштини РС, увођење система где ће се гласати за људе, а не збирне страначке листе“, *Параграф*, 22.11.2015, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241115/241115-vest12.html>, приступљено 24.06.2020; "Треба ли смањити број посланика?", *Новосадски информативни портал 021*, 27.07.2016, доступно на: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/141029/Treba-li-smanjiti-broj-poslanika.html>, приступљено 24.06.2020; "СНС тражи смањење броја посланика", 09.01.2011, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/823948/sns-trazi-smanjjenje-broja-poslanika.html>, приступљено 24.06.2020; "Колико посланика треба Србији?", *Талас*, 12.05.2020, доступно на: <https://talas.rs/2020/05/12/koliko-poslanika-treba-srbiji/>, приступљено 24.06.2020.

¹⁰⁵⁵ Ратко Марковић, *наведено дело*, стр. 233.

¹⁰⁵⁶ Закон о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, 129/2007, 18/2016, 47/2018, 9/2020.

друге. Ово би обесмислило начело једнакости бирачког права, коју је у домаћој правној науци још Лазо М. Костић формулисао као једнак утицај сваког гласа.¹⁰⁵⁷ С обзиром на демографску испражњеност појединих крајева Републике Србије, те изразиту концентрацију становништва у великим градовима, било би практично немогуће земљу изделити на 110 изборних јединица.¹⁰⁵⁸ Стога би се морало ићи на неко средње решење. Оно би подразумевало мањи број вишемандатних изборних јединица. Ово би водило пропорционалном моделу, али би он свакако био ублаженији од тренутно важећег. Груписање локалних административних јединица у природне и историјске целине, какви су у Србији управни окрузи,¹⁰⁵⁹ можда би могло бити решење овог проблема. Према важећој Уредби о управним окрузима,¹⁰⁶⁰ територија Републике Србије организована је у двадесет девет управних округа, с тим што територија главног града не представља посебан округ због чињенице да се седиште свих државних органа налази у њему.

Конкретно, то би значило да се територија Републике може поделити у 30 изборних јединица, које би свака спрам своје демографске снаге бирале различити број чланова другог дома. С обзиром на специфично уређење Аутономне покрајине Косова и Метохије, која се налази под међународним протекторатом и где свега око 120.000 становника учествује у политичком животу и признаје уставноправни поредак Републике Србије, док га остали бојкотоују из разлога што је већински албанска скупштина, без претходно одржаног референдума, нелегално прогласила независност 2008. године, читава територија јужне српске покрајине могла би бити организована као једна изборна јединица, без обзира на то што је административно подељена на пет управних округа. Са друге стране, ваљало би размишљати о стварању посебне изборне јединице коју би сачињавали држављани Србије у расејању, као што је случај у Републици Хрватској¹⁰⁶¹ или какав је био до скоро у Републици Северној Македонији. У том случају би оптималан број изборних јединица био 27. Оне би у сваком случају давале различит број сенатора. Предност при коришћењу устаљених окружних граница била би и у спречавању потенцијалног церимандеринга.¹⁰⁶²

Према последњем попису становништва из 2011. године, који је бојкотовао највећи део албанске популације, Република Србија имала је 7.186.862 становника. Када се подели укупан број становника са укупним потенцијалним бројем сенатора, дошло би се до количника од 65.335. Ова цифра би представљала број становника на који би долазио по један сенатор, тако да би он требало да буде релевантан приликом одређивања броја сенатора који би бирала свака изборна јединица. Уколико би одређена изборна јединица имала већу популацију, за добијање још једног места у Сенату био би јој потребан остатак од 32.667 становника. Примера ради, два најмања управна округа – Топлички са 90.600 и Пиротски са 92.277 становника имали би по једног представника у другом дому из простог разлога што им њихова демографска величина не би омогућила да по остатку добију још једно место. За то место, Топлици би недостајало још 7.402 житеља.

¹⁰⁵⁷ Лазо М. Костић, *Једнакост бирачког права*, Службени гласник Министарства унутрашњих послова, Београд, 1941, у: *Уставно право, Сабрана дела, први том*, ЗИПС, СРС, Београд, 2000, стр. 492.

¹⁰⁵⁸ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 714.

¹⁰⁵⁹ О значају округа у потенцијалној реформи територијалне организације Србије детаљније је писао Марко Станковић. Види више: Марко Станковић, „Република Србија као регионална држава? Прилог расправи о изменама Устава од 2006“, *Правни живот*, 12/2017, стр. 613.

¹⁰⁶⁰ Уредба о управним окрузима, Службени гласник РС, 15/2006.

¹⁰⁶¹ Чл. 12 Закона о изборним јединицама за избор заступника у Заступнички дом Хрватског државног сабора, НН 116/1999. <https://www.zakon.hr/z/356/Zakon-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-Zastupni%C4%8Dki-dom-Hrvatskog-dr%C5%BEavnog-sabora>, приступљено 01.07.2020.

¹⁰⁶² О проблему изборно-окружне геометрије, односно церимандеринга у домаћој правној литератури понајвише је писао Лазо М. Костић. Види више: Лазо М. Костић, *Примери изборно-окружне геометрије*, Српски глас, Београд, 1940, у: *Уставно право, Сабрана дела, први том*, ЗИПС, СРС, Београд, 2000, стр. 489-492.

Овакав модел може се и графички приказати, што ћемо и учинити у табели испод. У првој колони су приказане предложене изборне јединице назване по управним окрузима које обухватају. Друга колона приказује број становника у свакој потенцијалној изборној јединици. У трећој колони приказан је остатак по коме би се добијао додатни представник, док се у четвртој колони налази предложени број сенатора по изборним јединицама.

Табела 33. Предложене изборне јединице за избор чланова српског другог дома

Предложена изборна јединица	број становника ¹⁰⁶³	остатак	број представника у другом дому
Топлица	90.600	25.265	1
Пирот	92.277	26.942	1
Зајечар	118.295	52.960	2
Косово и Метохија	~120.000	54.665	2
Бор	123.848	58.513	2
Северни Банат	146.690	16.020	2
Пчиња	158.717	28.047	2
Колубара	174.228	43.558	3
Браничево	180.480	49.810	3
Северна Бачка	185.552	54.882	3
Средњи Банат	186.851	56.181	3
Западна Бачка	187.581	56.911	3
Подунавље	198.184	2.179	3
Моравица	212.149	16.144	3
Поморавље	212.839	16.834	3
Јабланица	215.463	19.458	3
Расина	240.463	44.458	4
Златибор	284.929	23.589	4
Шумадија	290.900	29.560	4
Јужни Банат	291.327	29.987	4

¹⁰⁶³ Коришћени званични подаци Републичког завода за статистику са последњег пописа становништва одржаног 2011. године. Види: Републички завод за статистику, Попис становништва 2011. године, доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/popis/popis-2011/popisni-podaci-eksel-tabele>, приступљено 20.03.2022.

Мачва	297.778	36.438	5
Рашка	300.102	38.762	5
Срем	311.053	49.713	5
Нишава	373.404	46.729	6
Јужна Бачка	607.835	19.820	9
Београд	1.639.121	5.746	21-25
Расејање	~1.700.000		0-4
Ук: 27			110

Извор: табелу приредио аутор

Из приложеног се види да би две најмање изборне јединице имале по једног, следећих пет би давало по 2, затим њих девет би бирало по 3, док би четири јединице имале по 4, а три по 5 представника у другом дому. Једна би имала 6, једна 9, док би осталих 25 припало главном граду. Међутим, ако би у опсегу од 110 сенатора, одређени број био остављен и за репрезенте дијаспоре, онда би се пропорционалност морала умањити или науштрб неколико највећих или науштрб највеће изборне јединице, у овом случају Града Београда.

Република Србија је у периоду од 1990. до 2000. године имала искуства са изборним јединицама различитог опсега. На првим вишестраначким парламентарним изборима одржаним након укидања једностраначја 1990. године, читава Република подељена је на 250 малих једномандатних изборних јединица, у којима се бирало по систему чисте балотаже.¹⁰⁶⁴ Дакле, по том систему за избор посланика била је потребна апсолутна већина гласова од укупног броја изашлих бирача у првом кругу, а у другом кругу у који су улазила два најуспешнија кандидата из првог круга, била је довољна и релативна већина. Иако су изборне јединице конципиране као приближно једнаке,¹⁰⁶⁵ разбијањем постојећих административно-територијалних јединица, те својеврсним церимандерингом дошло се до ситуације да је разлика између највеће и најмање изборне јединице била 3 према 1. На следећим парламентарним изборима 1992. године и оним одржаним годину дана касније, број изборних јединица је драстично смањен са 250 једномандатних на свега 9 вишемандатних. Нове изборне јединице обухватале су доста различит број бирача, те су стога и бирале различит број посланика. Највећа изборна јединица – Београд, бирала је 46 посланика, ИЈ Нови Сад 32 посланика, ИЈ Крагујевац 29 посланика, ИЈ Лесковац 25 посланика, изборне јединице Зрењанин, Ниш, Приштина и Ужице су давале по 24 посланика и ИЈ Смедерево 22 посланика.¹⁰⁶⁶ Променом Закона о изборним јединицама за избор народних посланика из 1997. године њихов број је са дотадашњих девет повећан на 29,¹⁰⁶⁷ такође вишемандатних. Ово је, може се рећи, представљало средње решење у односу на три претходна изборна циклуса. Просечан број посланика који се бирао у једном изборном округу је по претходном закону био 27.77, а по новом законском решењу бирало се по 8.62 посланика просечно у једној изборној јединици.

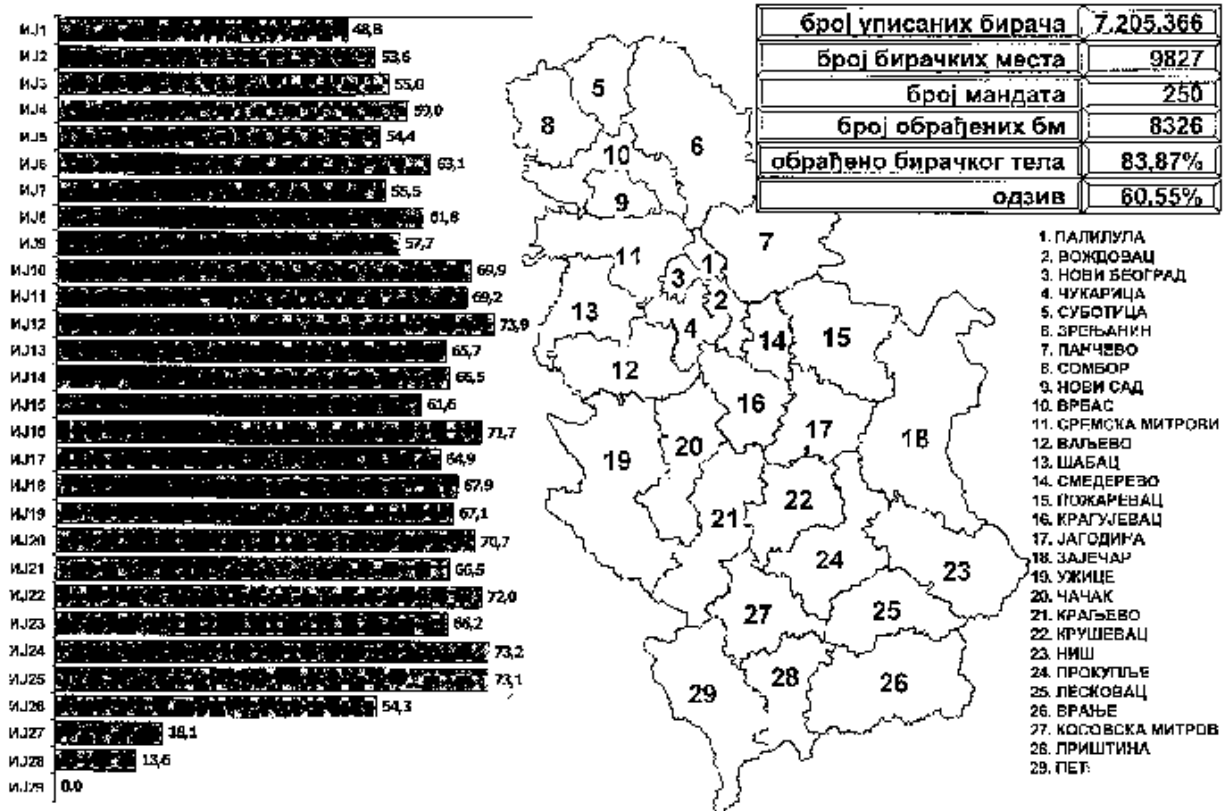
¹⁰⁶⁴ Закон о избору народних посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика (Службени гласник РС, бр. 2/90; 3/90; 6/90; 7/90; 9/90 и 12/90)

¹⁰⁶⁵ Свака је требало да има приближно 26.000 бирача

¹⁰⁶⁶ Владимир Гоати, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003*, Београд, 2013, стр. 165.

¹⁰⁶⁷ Закон о изборним јединицама за избор народних посланика, Службени гласник РС 32/97.

ИЗБОРИ ЗА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ
ОДЗИВ БИРАЧА ПО ИЗБОРНИМ ЈЕДИНИЦАМА



Карта 12. Изборне јединице у Републици Србији на изборима за народне посланике Народне скупштине Србије 1997. године

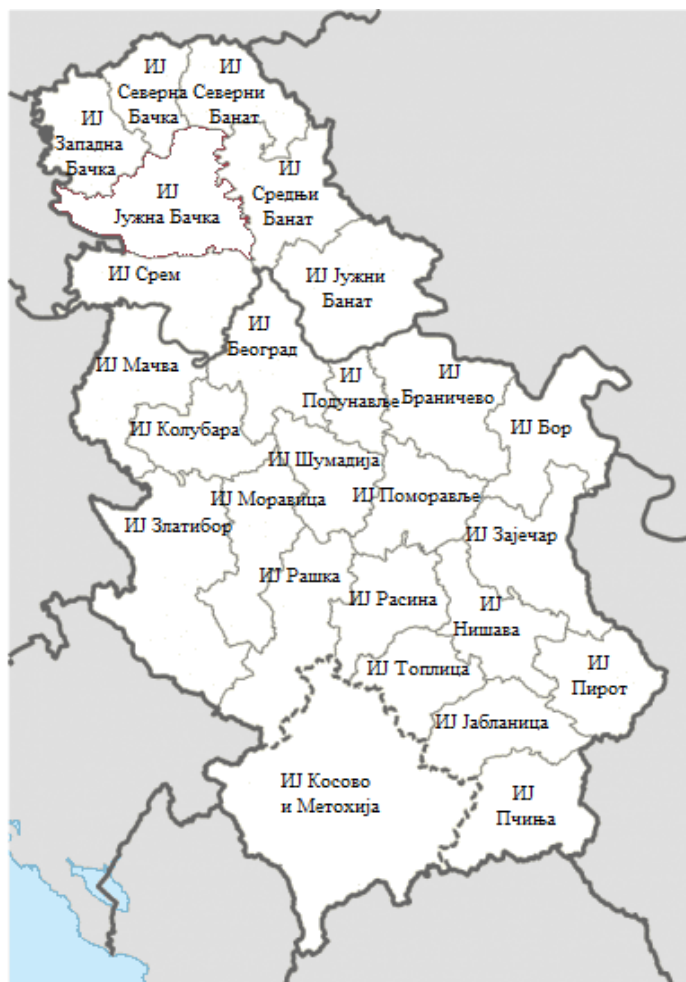
(Извор: http://www.yuorpe.com/nasa-borba/arhiva/Sep97/2409/2409_1.HTM, приступљено 19.11.2020)

Како се из приложене мапе изборних јединица из 1997. године може видети, она је умногоме пратила административно-територијалну поделу Републике на округе, наравно уз извесна одступања. Тако су Севернобанатски и Средњеганатски округ, заједно са Општином Бечеј, чинили ИЈ Зрењанин. Нишавски округ, као један од најмногољуднијих подељен је на два дела. Један је заједно са Топличким округом творио ИЈ Прокупље, док је други заједно са Пиротским округом чинио ИЈ Ниш. Косовскопоморавски и Пчињски округ сачињавали су ИЈ Врање, док су два метохијска округа – Призренски и Пећки, формирали ИЈ Пећ. Други округ по броју становника – Јужнобачки, издељен је на две изборне јединице: ИЈ Нови Сад и ИЈ Врбас. Највећи проблем је и тада у демографском смислу представљао главни град. Стога је он подељен на четири изборне јединице, ИЈ Палилулу, ИЈ Нови Београд, ИЈ Вождовац и ИЈ Чукарицу. Такође, поједине општине су из једног округа пребациване у други, попут Љубовије, Бечеја и Подујева, што је само додатно подгрејало тезу о покушају прекрајања изборних јединица у складу са жељама и интересима тадашње владајуће коалиције.¹⁰⁶⁸

Због свих горе наведених негативних искустава, мишљења смо да би, при евентуалном формирању изборних јединица за избор чланова горњег дома, ваљало као подлогу узети важећу административну поделу земље, и то из више разлога. Као прво, она је

¹⁰⁶⁸ Владимир Гоати, *наведено дело*, стр. 63-72.

постојана већ дужи временски период – готово три деценије.¹⁰⁶⁹ Друго, наслања се на изузетно дугу традицију постојања округа као територијалних јединица састављених од више јединица локалне самоуправе на мањем подручју, окупљене око једног већег градског центра, која је била практикована у Кнежевини/Краљевини Србији током читавог XIX века, те касније и у Краљевини СХС, све до тридесетих година XX века. Треће, коришћење тренутне мреже управних округа не захтева прекрајање њихових граница, што би свакако стварало сумњу у потенцијални изборни церимандеринг. Такође, оно не би захтевало формирање већих, потпуно вештачких изборних јединица, које би у домаћој јавности могле бити схваћене као заматак регионализма, односно потенцијалног партикуларизма, који се сматра једним од главних узрочника распада пређашње, југословенске државе. Свакако да се оваквим моделом не би могли у потпуности избегнути његови недостаци. Главни недостатак, неједнака снага гласова бирача у различитим изборним јединицама, не би могао бити превазиђен. И друго, тенденција депопулације читавих предела Србије захтевала би и промену броја представника изборних округа од пописа до пописа. Нарочите потешкоће створило би репрезентовање дијаспоре, која би по броју бирача била највећа изборна јединица, али у којој је одзив на изборима незнатан. Стога би било незахвално потценити бројност, али и преценити улогу српског расејања у политичком животу државе.



Карта 13. Предлог изборних јединица за избор чланова другог дома у Републици Србији (аутор: Душан Илић)

¹⁰⁶⁹ Тачније, још од 1992. године када је Влада Републике Србије донела прву Уредбу о окрузима. Једина каснија измена није се тичала територијалних промена, већ искључиво њиховог назива. Тако се од 2006. године они више не квалификују као окрузи, него као управни окрузи, што је само симболична промена.

У овом контексту ваља споменути и предлог Миодрага Јовичића о увођењу тзв. регионалне државе у тадашњој СР Југославији средином деведесетих година прошлог века.¹⁰⁷⁰ Наиме, оно што може бити интересантно за конципирање модела у нашем раду, јесте Јовичићев предлог формирања другог дома као репрезента територијалних ентитета, које овај аутор назива регионима. Јовичић је предложио поделу земље на тринаест региона који би били представљени у другом дому Народне скупштине под називом Веће региона, али оно не би било састављено ни на паритетној ни на пропорционалној основи. Заправо, предложио је компромис између ове две крајности, па би, у том контексту, једини регион са мање од 600.000 становника (Срем) имао три представника, региони који би имали између 600.000 и 900.000 становника (Банат, Метохија, Западна Србија, Шумадија, Подунавље, Источна Србија, Јужна Србија и Стара Рашка) пет представника и региони са преко 900.000 становника (Бачка, Косово и Београд) седам представника у другом дому.¹⁰⁷¹ Уколико би се овакав принцип прихватио, онда би број потенцијалних сенатора према изборним јединицама које смо предложили био другачије распоређен. Тако би, примера ради, предложене изборне јединице са мање од 150.000 становника (укупно њих 6) бирале по два, оне између 150.000 и 250.000 (11) по три, док би окрузи са демографским опсегом од 250.000 до 350.000 житеља (6) бирали по четири представника у други дом. ИЈ Нишава би бирала пет, ИЈ Јужна Бачка десет, Београд двадесет и три, а дијаспора три сенатора.

2. Српски други дом мешовитог типа

Уколико би увођење другог дома у српски парламентарни живот било узроковано потребом да се, поред једног општепредставничког дома, заснованог на идеолошко-страначком критеријуму, образује још један дом заснован на територијалном, али и социјално-професионалном критеријуму, онда би то изискивало решење налик на словеначки Државни савет, те делимично ирски Сенат. Наиме, ако би ваљало истовремено задовољити оба параметра, и територијални и социо-економски, онда би било пожељно да отприлике половина чланова таквог „сената” буде бирана по једном, а друга половина по другом критеријуму. Ако као оптимални број узмемо 110 сенатора, како смо утврдили у ранијој студији, јасно је да би се 55 сенатора бирало по оба поменута параметра. Конкретно, када посматрамо први критеријум, то би захтевало или поделу државе на 55 једномандатних изборних јединица које би бирале представника по већинском двокружном систему или формирање крупнијих изборних округа које би наликовале оним које је предлагао Јовичић у свом моделу „регионалне државе”. Ако би се изабрала прва опција, целокупна територија била би организована у 55 једномандатних јединица које би у просеку обухватале по 3–4 административне јединице (општине, града, градске општине). Свака од ових изборних јединица требало би да, у том случају, има у просеку 130.670 становника. Како се види из претходне табеле, ово је просечна величина мањих округа, док би већина истих морала бити издељена на две, а неколико највећих и на више изборних јединица.¹⁰⁷² У табели испод предложемо поделу Србије на 55 изборних јединица.

¹⁰⁷⁰ Миодраг Јовичић, *Устав регионалне државе Уједињених Српских земаља, нацрт, наведено дело.*

¹⁰⁷¹ Милица С. Жупљанић, Чедомир С. Бојковић, Марко Д. Андрејић, „Регионална држава у делу Миодрага Јовичића“, *Војно дело*, Вол. 68, 1/2016, стр. 229.

¹⁰⁷² Конкретно, неколико најмањих округа са мање од 150.000 људи, остало би нетакнуто. Са друге стране, већина изборних јединица била би подељена на две, док би ИЈ Нишава била издељена на три, ИЈ Јужна Бачка на четири, дијаспора на две, а Београд на 10-12 једномандатних јединица.

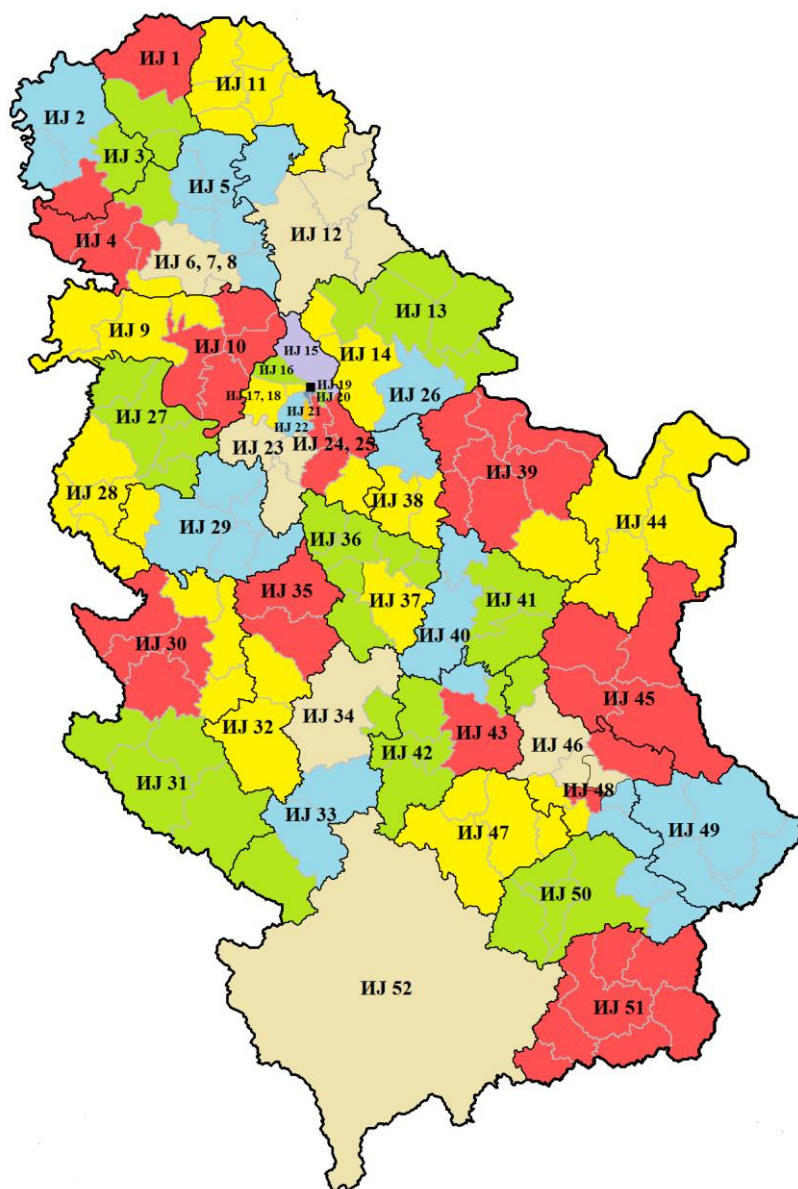
Табела 34. Предложене изборне јединице за избор чланова српског другог дома.
Варијанта 2 – подела на 55 једномандатних изборних јединица.

Предложена изборна јединица	Број становника ¹⁰⁷³	Број општина у оквиру предложене изборне јединице	Број представника у другом дому
1. Суботица	141.554	1	1
2. Сомбор	114.832	2	1
3. Врбас	130.545	4	1
4. Бачка Паланка	113.505	4	1
5. Бечеј	147.752	6	1
6, 7, 8. Нови Сад	350.375	2	3
9. Сремска Митровица	140.720	4	1
10. Рума	187.284	4	1
11. Кикинда	146.690	6	1
12. Зрењанин	163.742	4	1
13. Вршац	126.154	5	1
14. Панчево	133.854	2	1
15. Палилула	173.521	1	1
16. Земун	168.170	1	1
17, 18. Нови Београд	258.325	2	2
19. Београд центар	142.184	3	1
20. Звездара	151.808	1	1
21. Раковица	108.641	1	1
22. Чукарица	181.231	1	1
23. Обреновац	158.256	3	1
24, 25. Вождовац	262.487	3	2
26. Смедерево	141.931	2	1
27. Шабац	175.358	4	1

¹⁰⁷³ Коришћени званични подаци Републичког завода за статистику са последњег пописа становништва одржаног 2011. године. Види: Републички завод за статистику, Попис становништва 2011. године, доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/popis/popis-2011/popisni-podaci-eksel-tabele>, приступљено 20.03.2022.

28. Лозница	136.109	5	1
29. Ваљево	161.977	5	1
30. Ужице	118.807	3	1
31. Пријеполје	138.377	5	1
32. Пожега	113.380	5	1
33. Нови Пазар	125.088	2	1
34. Краљево	125.488	1	1
35. Чачак	159.743	2	1
36. Аранђеловац	118.391	7	1
37. Крагујевац	174.917	1	1
38. Смедеревска Паланка	144.282	3	1
39. Пожаревац	166.615	7	1
40. Јагодина	124.424	4	1
41. Параћин	126.704	5	1
42. Трстеник	113.332	4	1
43. Крушевац	128.752	1	1
44. Бор	137.729	5	1
45. Зајечар	134.216	5	1
46. Алексинац	137.650	3	1
47. Прокупље	124.185	6	1
48. Ниш центар	159.770	2	1
49. Пирот	147.104	8	1
50. Лесковац	184.748	4	1
51. Врање	158.717	7	1
52. Косово и Метохија	~120.000	29	1
53, 54, 55. Расејање	~1.700.000		3
Ук: 55			55

Извор: табелу приредио аутор



Карта 14. Предлог једномандатних изборних јединица за избор чланова другог дома у Републици Србији (аутор: Душан Илић)

За разлику од некадашње ситуације, Република Србија данас можда и нема потребе за увођењем другог дома из разлога које је имала Југославија. Данашња етничка, конфесионална, територијално-географска и историјска ситуација није више ни приближно тако компликована као раније, али социјална и економска ситуација свакако је доста сложенија, имајући у виду велико социјално раслојавање и економску деградацију многих слојева друштва у последње три деценије. Посебно, имајући у виду презасићеност српске политичке сцене како вишедеценијским једнопартијским, тако и вишепартијским системом, делује да би у нас могао поново бити успостављен „социјални” или „привредни” парламент. Увођење оваквог парламента, односно дома педесетих година прошлог века, није нажалост оставило дубљег трага због чињенице да се целокупан политички живот тадашње државе

одвијао под окриљем једне партије, то јест под плаштом једне тоталитарне идеологије. Данас међутим, у постидеолошком времену, оваквих императива и стега више нема.¹⁰⁷⁴

Други разлог који се може навести је тај да би такав парламент био такође политичког, а не само професионалног карактера, јер би целокупно бирачко тело могло, уместо, на пример, на територијалне изборне јединице (које постоје у већинском систему), бити подељено у „професионалне изборне јединице”. То значи да би постојало неколико посебних бирачких спискова у које би бирачи били уписивани према свом занимању, односно запослењу.¹⁰⁷⁵ Ситуација са посебним бирачким списковима није новост. Она код нас постоји код избора за националне савете националних мањина.¹⁰⁷⁶ „Питање које се свакако намеће јесте и то колико би социјалних група постојало и колико би свака од њих имала представника у скупштини. Из искуства Вајмарске Немачке и њеног Привременог Народног економског савета или југословенског Већа произвођача, као и већа установљених Уставом из 1963. године могло би се извући неколико закључака. Прво, ниједном до сада професионалне групе нису представљане сразмерно својој величини, него сразмерно свом утицају у друштву и то, пре свега, из идеолошких разлога. Код нас би се приликом одређивања броја посланика сваке групе ови разлози могли комбиновати или би се могао прихватити први критеријум.”¹⁰⁷⁷

Целокупно бирачко тело могло би се поделити у следеће социјално-економске, односно професионалне групе: прва, која би обухватала примарни сектор (пољопривреда), друга, у коју спада секундарни сектор (индустрија, занатство итд), трећа, која покрива терцијарни сектор (обухватала би услужне делатности, трговину, саобраћај), четврта би могла обухватати незапослене, пета пензионере или би ове две групације могле гласати у раније наведеним групама према звању које имају, односно према професији у којој су се пензионисали, шеста чиновнике, седма просвету, културу и здравство, осма самосталне делатности и предузетнике и девета представнике црква и верских заједница, невладин сектор и хуманитарне и спортске организације. Ово је, наравно, само условно дата подела становништва, која може изгледати и другачије. Једино што би због превазилажења сложености неколико посебних бирачких спискова ваљало да у парламенту буде представљено између три и десет друштвених група, јер би више од десет јако закомпликовало изборни систем. Уколико би се Република Србија определила за други дом искључиво социјално-економског састава, онда би општепредставнички дом требало конципирати не само на идеолошкој, него у одређеној мери и на територијалној заступљености грађана. Међутим, ако би се Србија одлучила за други дом социјално-економског састава, о географском чиниоцу би се кроз већински систем могло повести рачуна и о оваквој структури скупштине. Свака од ових група би сразмерно својој величини и евентуално утицају на економију имала одређени број посланика, те би овај начин избора био погодан и за пропорционални изборни систем (који захтева избор више од једног лица).

¹⁰⁷⁴ Душан Илић, *Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву, мастер рад, наведено дело*, стр. 40-41.

¹⁰⁷⁵ Иако је овакав модел нарочито критикован од стране Макса Вебера. Он, наиме, струковно представљање сматра бесмислицом из разлога, истичући фактичку немогућност сврставања у конкретне социјално-професионалне групе људи, које је називао 'великим предузимачима', односно данашњим речником изражено, тајкунима или олигарсима. Макс Вебер, *Политички списи*, С немачког превела Александра Костић, расправу *Политика као позив* превео Зоран Ђинђић, Филип Вишњић, ЈП Службени гласник, Београд 2006, стр 221, 223-224. Међутим, ми се не можемо сложити са оваквом Веберовом констатацијом из једноставног разлога што сваки појединац, ма колико његово богатство било, припада одређеној социјалној или професионалној групи, са једне, те поседује истоветно једнако право гласа, са друге стране.

¹⁰⁷⁶ Чл. 44 Закона о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

¹⁰⁷⁷ Душан Илић, *наведено дело*, стр. 40-41.

Табела 35. Распоред представника социјално-економских група у пројектованом српском другом дому

Социјално-професионална група	Број представника групе у варијанти мешовитог другог дома	Број представника групе у варијанти социјално-економског другог дома
Примарни сектор	11	22
Секундарни сектор	12	24
Терцијарни сектор	7	14
Чиновништво	6	12
Просвета, култура, наука и здравство	7	14
Самосталне делатности	6	12
Цркве, НВО, хуманитарне и спортске организације	6	12
Укупно	55	110

Извор: табелу приредио аутор

3. Положај пројектованог српског другог дома

Што се тиче делокруга надлежности социјално-економског дома, уколико би се прихватио бикамерални концепт, мишљења смо да би он требало да буде у што већој мери равноправан са општепредставничким домом. Разлог је што би у другом дому било представљено целокупно становништво, а не само поједине економске групе. Када су оснивани домови оваквог типа (нпр. југословенска већа), они су представљали само део бирачког тела. Исти је случај и другим земљама. Зато су и ингеренције тих тела остајале у домену њихових професионалних профила. Потреба за постојањем стручног тела које ће се бавити економским питањима може се задовољити и формирањем социјално-економског и фискалног савета, као што је то случај и код нас. Међутим, овде је акценат на другачијем основу представљања целокупног бирачког тела. Социјална повезаност међу људима најизраженија је или у оквиру професије или у оквиру локалног географског простора, тако да сматрамо да су ова два чиниоца, социјални и територијални, много погоднији и квалитетнији као критеријуми представљања у највишој законодавној институцији.

Када посматрамо упоредноправно, српски други дом требало би да има она овлашћења која су својствена и другим сличним телима у Европи. Конкретно, што се тиче ревизионих овлашћења, српски Сенат¹⁰⁷⁸ би требало да, попут већине европских других

¹⁰⁷⁸ Питањем самог назива потенцијалног другог дома у Србији нећемо се детаљније бавити јер га не сматрамо суштински важним. Да ли би он понео име сенат, кога су носили његови претходници или веће (региона) по

домова, равноправно са Народном скупштином учествује у поступку промене Устава. У том погледу, једино словеначки и делимично ирски други дом немају ингеренција у овој области. Овакво становиште је оправдано имајући у виду искуство Француске, Пољске, Чешке Републике, Италије, Холандије, Белорусије и Румуније, чији други домови заједно са општепредставничким домом учествују у промени највишег правног акта. Када говоримо о законодавној функцији, европска пракса је разноврсна. Претежно, већина других домована има право законодавне иницијативе, као и право претреса законских предлога. Конкретно, једино су Француска и Холандија у овоме изузетак, мада, истини за вољу, право законодавне иницијативе је у Француској ограничено и општепредставничком дому. Што се фазе претреса тиче, једино словеначки Државни савет нема ингеренција у овом домену. Такође, највећи број европских других домована, са делимичним изузетком словеначког, учествује и у фази изгласавања конкретног законског предлога. Стога смо мишљења да би и српски други дом требало да добије овлашћења у поменутој области. Изузетак би, евентуално, могао бити направљен када је реч о буџету и финансијском законодавству, јер поједини други домови (Француска, Словенија, Ирска) немају надлежности у том сегменту. Што се изборних овлашћења тиче, већина европских сената не учествује у избору владе. Једини изузетак у овом случају су Италија и Румунија, које доследно упражњавају дводомни систем. Стога смо мишљења да српски Сенат не би требало да има право да бира органе егzekутиве, у првом реду Владу, али ни шефа државе, уколико би се у неком тренутку прешло на чист парламентарни систем. Међутим, са друге стране, ваљало би другом дому доделити право да партиципира у избору појединих јавних функционера заједно са Народном скупштином, па тако пројектовани други дом може учествовати у избору појединих судија Уставног и Врховног суда, односно чланова највиших правосудних тела, затим заштитника грађана, гувернера Народне банке, председника РИК-а и томе слично, што је иначе случај у Чешкој, Пољској, Ирској, Италији, Румунији и Белорусији. Следствено томе, контролна овлашћења другог дома била би ограничена правом на избор појединих носилаца јавних функција, али без права на изгласавање неповерења Влади, уз право на постављање посланичких питања правом анкете, покретања парламентарне истраге, што је случај у већини европских унитарних система. Уз то, ваљало би да други дом партиципира заједно са Народном скупштином у поступку разрешења председника Републике, што је честа пракса у земљама које комбинују парламентарни систем са непосредним избором шефа државе.

Када говоримо о сукобу домована, ваљало би се осврнути на компаративну праксу. Наиме, у већини анализираних земаља други дом располаже правом суспензивног вета, који општепредставнички дом може анулирати постизањем апсолутне већине у поновљеном гласању. Једино су Холандија и Италија, а донекле и Румунија, изузеци од правила, јер предвиђају право апсолутног вета, но апсолутни вето је примеренији чистим дводомним системима који почивају на егалитарној форми бикамерализма. Стога, у најбољу руку, можемо подржати чешки пример, где, поред права суспензивног вета, други дом у појединим ситуацијама располаже и правом апсолутног вета, као и француски пример, где други дом има апсолутни вето када се ради о законодавству којим се регулишу статус, организација и надлежности сената. Ово би се код нас могло применити у случају промене Устава и оних закона који регулишу статус најважнијих државних институција. Уз то, ваљало би применити и институт шетања законског предлога, својственог чешком и италијанском бикамерализму. Како је Србија држава републиканског облика владавине, по питању могућности распуштања другог дома ваља размислити о француском, чешком и словеначком примеру, где овај орган представља један од симбола континуитета. Уколико би наша држава поново једног дана воспоставила монархијски облик владавине, овај аргумент би постао излишан. Међутим, у постојећим околностима, мишљења смо да би се функција другог дома као чиниоца политичке стабилности и континуитета могла много лакше

аналогији са некадашњим југословенским Већем република. Или би пак, понео неки други традиционални српски назив, попут сабора, збора, собрања или станка није од пресудног значаја за ово истраживање.

остварити у случају непостојања могућности распуштања Сената, уз парцијалну обнову чланства, што је случај у Француској и Чешкој Републици.¹⁰⁷⁹ У том смислу, овакво решење не би подражавало већинску праксу, али би било примереније српским политичким (не)приликама.

По питању начина избора чланова другог дома, анализирани државе дословно су подељене. Наиме, њих пет (Француска, Холандија, Република Ирска, Словенија и Белорусија) познаје посредан, док четири (Пољска, Чешка, Италија и Румунија) познаје непосредан избор сенатора. Како Србија нема регионалистичке тенденције, односно претендује да остане унитарна и добрим делом централизована држава, примеренији би био директан избор чланова другог дома. О примени конкретног изборног модела раније смо говорили нешто детаљније. Када је реч о дужини трајања мандата, у две државе (Француска и Чешка) мандат сенатора траје шест, у три (Република Ирска, Италија и Словенија) пет, а у четири (Пољска, Холандија, Белорусија и Румунија) мандат чланова другог дома траје четири године. Имајући у виду наш претходни став о адекватности нераспуштања другог дома, односно парцијалне обнове његовог чланства, става смо да би најпримереније било да српским сенаторима мандат траје шест година. На крају, анализирајући последњи релевантни параметар, старосни цензус за стицање бирачког права за чланство у другом дому, овде ваља комбиновати веома шаренолику компаративну праксу. Пре свега, у једном броју земаља истовремено се стиче и активно и пасивно бирачко право за избор чланова другог дома, док су у другој групи држава ова два цензуса раздвојена. Најчешће се активно бирачко право стиче са 18 година, док се у три случаја тада задобија и пасивно бирачко право (Холандија, Република Ирска и Словенија). Како се и у Републици Србији бирачко право стиче са 18 година, ово би могао остати старосни праг за стицање активног бирачког права за српски други дом. Када се ради о стицању пасивног бирачког права за избор сенатора, овде би ствар требало посматрати из другачије перспективе. Наиме, у већини европских земаља овај праг је постављен нешто више. Па тако, у Француској он износи 24, у Белорусији и Пољској 30, у Румунији 33, а у Италији и Чешкој чак 40 година. Мишљења смо да би за Сенат, како би он могао да оправда своје име и функцију, било адекватно поставити старосни цензус за стицање пасивног бирачког права на 30 година, што не би било ни превише високо, али ни превише ниско.

Табела 36. Индекс бикамерализма у пројектованом српском дводомном парламенту

Карактеристике	Овлашћења	Индекс дводомности
Ревизиона власт	равноправно учествује у промени Устава	1
Законодавна функција	има право законодавне иницијативе; претреса законе; учествује у усвајању закона, осим буџета	0.75
Изборна функција	не бира Владу, али учествује у избору судија Уставног и Врховног суда, заштитника	0.25

¹⁰⁷⁹ Да ли би се обнављала половина чланства као у Француској или трећина као у Чешкој, сматрамо да је мање важно питање.

	грађана, гувернера НБС, председника РИК-а итд	
Контролна функција	посланичка питања, парламентарна истрага, разређење појединих функционера	0.5
Сукоб домова	суспензивни вето + шетање, апсолутни вето на ревизију Устава, законе који регулишу статус најважнијих државних органа	0.75
Могућност распуштања	не распушта се	2
Начин избора	Непосредан	1
Дужина мандата	6 (1/2 чланства на 3 године)	1.5
Старосни цензус	30 година	0.6

Извор: табелу приредио аутор

Овако конципиран, српски други дом спадао би у најјаче позициониране друге домове у европским оквирима. Српски бикамерализам би тежио егалитарној форми, али би ипак недостајало неколико озбиљних аспеката како би могао достићи италијански или румунски пример. Он би имао веома висок степен индексације дводомности од 0.93, што би га умногоме приближило румунском Сенату, али би у пракси остао ближи чешком примеру. Он би комбиновао социјално-економске и територијалне критеријуме репрезентације, што би га приближило ирском и словеначком случају, али би га територијални аспект репрезентације много више везао за холандски и белоруски пример, то јест за оне унитарне државе које нису промениле свој унутрашњи карактер партиципацијом различитих територијалних ентитета у другом дому националног парламента. Генерално посматрано, тако пројектовани српски други дом, заједно са чешким Сенатом, спадао би у групу држава које практикују нешто умекшани вид егалитарног бикамерализма, а уједно би представљао и четврти по снази други дом у европским унитарним системима.

ЗАКЉУЧАК

Иако наизглед не толико судбоносно питање структуре парламента, оно ни у данашње време није у потпуности изгубило на значају. Традиционална дихотомија на присталице монокамерализма и бикамерализма наставила се и у XXI веку, пре свега зато што је одређени број националних парламената прешао са дводомне на једнодомну, али и значајан број монокамералних прешао на бикамералну структуру у последњих неколико деценија. У том погледу, чини се да је пракса структурних реформи великог броја парламената била много живља него што су теоријска истраживања могла да испрате ове процесе. Можемо рећи да је понајвише радова везаних за феномен дводомности било на пољу федералног бикамерализма, конкретно америчке и немачке дводомне праксе. Са друге стране, значајан број радова обрађује улогу Дома лордова у новим друштвено-политичким приликама, но из разлога објашњених на самом почетку овог рада, ми се британским другим домом нисмо бавили. Када говоримо о бикамерализму у унитарним државама, без обзира на постојање богате традиције, али и тренутне праксе, можемо закључити да радова на ову тему нема у довољној мери. Једина иоле покривена земља у том смислу је Француска, имајући у виду њену бикамералну традицију, те значај Сената ове државе на развитаку демократског вида дводомности.

Интересантна је и чињеница да, поред недостатка референтних истраживања на међународном плану, у доброј мери недостају и референтни домаћи радови о другом дому у појединим европским земљама. Стога је, поред недовољно теоријских истраживања бикамералног феномена у неким од анализираних држава, нарочито коришћена уставна и законска регулатива, али и официјелни подаци о статусу и улози другог дома који су били доступни на званичним страницама ових институција. Ово је нарочито било коришћено у холандском и белоруском случају, где није било довољно новије литературе која се бави другим домом, али ни бикамерализмом као појавом. Са друге стране, веома богата литература омогућила нам је да потпуније сагледамо развој дводомности у Пољској, Чешкој, Италији и Републици Ирској. Поред студије случаја, у значајној мери смо се потрудили да на теоријском плану диференцирамо унитарне од сложених или, боље рећи, неунитарних држава на европском тлу. У том контексту смо користили најновију литературу на пољу теорије регионализма, али смо у значајној мери покушали да одговоримо на питање унутрашњег уређења Уједињеног Краљевства, Шпаније и Италије, иако нам то није био примарни циљ. Поред класичних страних и домаћих аутора који су у последња два века обрађивали феномен дводомности, трудили смо се да пружимо увид и у новија истраживања на ту тему.

Након компаративног истраживања улоге другог дома у девет европских неспорно унитарних држава, дошли смо до следећих закључака. Прво, бикамерални парламент има озбиљно утемељење у парламентарним традицијама доброг дела унитарних држава на нашем континенту. У првом реду, најзначајније примере неговања традиција дводомности представљају Француска, Пољска, Чешка Република, али и Италија, Холандија и Република Ирска и Румунија. Ово је уједно и први разлог због кога можемо извести закључак о постојаности бикамерализма на европском тлу, али и о његовој перспективи у будућности. Чак и оне државе које не баштине тако дуговечне традиције дводомности, попут Словеније и Белорусије, озбиљно рачунају са њим у наредном периоду, што је наша анализа и показала. То значи да ће, по угледу на ових девет држава, и друге европске земље унитарног уређења моћи да користе њихова позитивна искуства. Пре свега, мислимо на државе са компликованим етно-конфесионалним и уопште, друштвено-политичким приликама, попут Црне Горе, Северне Македоније, Молдавије, Бугарске, Словачке, прибалтичких држава. Друго, имајући у виду искуства девет бикамералних модела, јасно је да ће се дводомност на

европском тлу развијати у два правца. Најпре у правцу регионализације другог дома, односно његове трансформације у представништво регионалних ентитета. Француска, Белорусија и делимично Словенија већ су формализовале овакав образац, док га Холандија и Италија суштински примењују. Пољска, Чешка и Румунија још увек стидљиво исказују овакве тенденције користећи различите изборне системе за подједнаку афирмацију свих крајева своје државе. Стога ће тренд регионализације другог дома добијати на замаху, нарочито у оним унитарним земљама које ће покушати да кроз процес децентрализације амортизују утицај центрифугалних сила у друштву, али и ублаже веома негативне ефекте претеране урбанизације и метрополизације. Друго, у појединим случајевима, бикамерализам ће се кретати у правцу својеврсне корпоративизације другог дома, где ће се ова тела све више трансформисати у законодавног еквивалента експертским владама, које се све чешће појављују у Европи. На ирском и делимично словеначком примеру могли смо да видимо како у пракси изгледа примена социјално-бикамералног модела, али уз недовољну афирмацију улоге тамошњих других домова. Због тога ће даља разрада социјално-економског типа дводомности умногоме убудуће зависити од тога које ће снаге преузети агенду корпоративизације институција. У случају да интернационалне корпорације преузму иницијативу, социјално-економски други дом биће претворен у њиховог озбиљног експонента, те ће вероватно ојачати. У случају да националне државе у оваквом другом дому буду виделе средство борбе против отуђених политичких елита, он ће на много нивоа бити спутаван, као што је то случај у Ирској или Словенији.

Треће, иако од другоразредног значаја, питање назива другог дома и даље ће оличавати његову пројектовану позицију у одређеном политичком систему, а не традицију или припадност конкретне државе одређеном цивилизацијском кругу. Наше истраживање је показало да се већина сената ипак много боље котира од других домова који носе другачије називе, попут савета у Словенији и, донекле, у Белорусији. Иако је сенат појам који је дошао из романо-германске друштвено-историјске праксе, он ће наставити да доминира Старим континентом, пре свега из разлога постојања комплекса ниже вредности који се јавља код елита словенско-православног цивилизацијског круга, за шта су нам најбољи примери Пољска, Чешка Република, и Румунија. Међутим, наше је мишљење, пратећи словеначки и белоруски пример, да је могуће називе институција, а у овом случају назив другог дома, конципирати на сопственим културолошким и језичким традицијама, те пуко преписивање туђих искустава није свеопшти тренд у Европи, како се нашој научној јавности често чини.

Четврто, питање величине другог дома биће све актуелније како се политичка, али и економска криза на европском тлу буде развијала. Наиме, редуковање чланства у националним представничким телима готово да је постало опште место, што се скоро увек правда смањењем буџетских трошкова у кризним временима. Ова тенденција захватила је не само једнодомне већ нарочито дводомне парламенте и погађа подједнако оба дома. Најсвежији примери су Италија и Румунија, али слични захтеви за смањење броја сенатора чују се и у Пољској и Француској, стога смо мишљења да ће се овај тренд наставити и вероватно у неком тренутку погодити и друге унитарне државе, осим можда Словеније, чији је Државни савет по габаритима најмањи у упоредној пракси. Истовремено ће доћи и до квантитативног смањивања броја чланова општепредставничких домова, те ће бројчани однос између величине чланства два дома остати углавном непромењен. Мишљења смо, пратећи компаративна искуства, да се најоптималнији однос величине два дома креће у опсегу од два до два и по пута, колико би општепредставнички требало да буде већи од другог дома.

Пето, када је реч о саставу другог дома, јасно је да идеолошко-политички критеријум и даље преовладава, но ситуација се све више мења у корист територијалног, а донекле и социјално-економског параметра репрезентовања бирачког тела. Како је општепредставнички дом класичан пример идеолошко-политичког критеријума

представљања, свакако стајемо на становиште о неопходности маргинализовања истог када је реч о другом дому. Наиме, потребно је нагласити чвршћу везу сенатора и бирача како кроз територијални, тако и кроз социјално-економски, етнички, језички, конфесионални, професионални и образовни аспект репрезентације. Стога ће, у перспективи, други дом у унитарним државама еволуирати како у дом регионалне репрезентације тако и у дом социјално-професионалног представљања. Најбољи пример за то су француски и ирски сенат, те белоруски и словеначки савет. У истом правцу развијаће се и горњи домови Холандије и Италије, пре свега пратећи унутрашњу територијалну трансформацију. Што се састава другог дома тиче, на основу свих наведених примера, мишљења смо да је најадекватнији састав словеначког Државног савета, јер комбинује различите параметре репрезентације бирачког тела. Након Словеније, најквалитетнији састав, по нашем мишљењу, има Република Ирска, а потом Француска и Италија. Примери Словеније и Ирске доказали су нам да други дом по свом саставу не мора увек бити само реплика општепредставничког. У том смислу, пољски Сенат, који је само политичка копија Сејма, уједно представља и најслабији од свих класичних демократских других домована, стога је јасно да класични сенати морају еволуирати у правцу трансформације у територијална представништва уколико желе да задрже статус важног уставног чиниоца.

Шесто, када говоримо о статусу сенатора, он се по ретко чему разликује од статуса посланика првог дома, како по питању имунитета, тако и по питању инкомпатибилитета, али и парламентарних накнада. Конкретно, у свим наведеним случајевима, сенаторима се гарантују имунитети неодговорности и неповредивости, што је општеприхваћени стандард у целој Европи, без обзира на то да ли се ради о монокамералним или бикамералним парламентима. И предвиђена одступања од поштовања споменутих имунитета релативно су истоветна у свим предметним државама. Када је реч о неспојивости функција, најдоследније по том питању стоје Пољска и Чешка, које парламентарни инкомпатибилитет примењују без изузетка. Зато стојимо на становишту да је ово најисправније решење, ако се доследно жели поштовати начело поделе власти. Кад то кажемо, мислимо подједнако и на хоризонталну поделу власти, где је незамисливо кумулирање функције сенатора и било које функције у егzekутиви и судству, али и истовремено чланство у оба дома, тако и на вертикалну поделу власти, где ваља избећи чланство сенатора у локалним и регионалним телима. Спајање функције члана другог дома и регионалног већа непотребно удвостручава одговорност једног лица и смањује му маневарски простор за квалитетно обављање једне функције. И парламентарне накнаде неодвојиви су елемент статуса сенатора, који гарантује квалитет њиховог рада. Стога са правом можемо критиковати Румунију, која је омогућила истовремено чланство у Сенату и Влади, односно Холандију по питању парламентарне накнаде члановима Сената.

Седмо, природа мандата сенатора мора пратити решења која се односе и на посланике, то јест ако је мандат посланика слободан, такав исти треба да буде и мандат чланова другог дома. Иако се у већини земаља он експлицитно дефинише како на позитиван тако и на негативан начин, сматрамо да изостанак његовог профилисања, што је случај у Белорусији, Ирској и Словенији, не доприноси ојачавању позиције чланова другог дома. Додуше, то не значи аутоматски да је њихов положај поткопан, али ваља пратити већинска, готово општеприхваћена решења на овом плану. Када је реч о дужини мандата, стали смо на становиште које је у републикама квалитетније решење – по коме се други дом не може распустити, односно по коме се чланство у њему обнавља парцијално. Ово прати француски и чешки случај. У републикама где нема институције која представља оличење стабилности и континуитета, ту функцију би требало да преузме сенат, што аутоматски значи немогућност распуштања и парцијалну обнову чланства. На тај начин, други дом чини својеврстан отклон према првом дому, у односу на кога стиче можда и најјачу институционалну заштиту.

Осмо, унутрашња организација другог дома, по нашем мишљењу, не игра пресудну улогу у утврђивању његовог положаја. По питању организације одбора, предност дајемо сталним одборима и комисијама у односу на *ad hoc* тела, из разлога њихове постојаности и ограничавања могућности различитих врста злоупотреба. Такође, сматрамо да председник другог дома треба да има посебна овлашћења, нарочито у случају спречености шефа државе да обавља своју функцију. У том погледу, истичемо пример Француске, Италије и Пољске, где управо председник сената у том случају постаје вршилац дужности председника Републике, што је и логично, ако се други дом посматра као фактор стабилности и континуитета политичког система. Када је реч о заседањима, уколико су надлежности два дома стриктно раздвојене, нема потребе за заједничким заседањима. Међутим, компаративна пракса углавном познаје одређени број заједничких надлежности, које се упражњавају на заједничким седницама оба дома. Са друге стране, што се тиче кворума неопходног за одржавање седнице, односно кворума за одлучивање, у пракси се понајчешће захтева релативна, односно обична већина у оба случаја, са чим се можемо сложити.

Девето, када је реч о условима за улазак у други дом, мишљења смо да је поседовање држављанства неупитан услов, те словеначко решење, које допушта и странцима активно, али не и пасивно бирачко право, само донекле можемо прихватити. Што се тиче старосног цензуса, сматрамо добрим решење по коме се активно бирачко право стиче пунолетством, што је општеприхваћени стандард. Такође, како је други дом током ранијих епоха стекао епитет својеврсног већа мудраца, мишљења смо да би старосни цензус за стицање пасивног бирачког права требало подићи. У том погледу, не сматрамо оправданим изједначавање старосног цензуса у Холандији, Ирској и Словенији, али ни претерано високо постављање ове границе, као што је случај у Италији и Чешкој Републици. Зато смо мишљења да најоптималнији праг имају Пољска са 30 и Румунија са 33 године. Такође, како смо објаснили у делу рада који се односио на критеријуме репрезентације, стојимо на становишту да су посебни бирачки спискови у ирском и словеначком случају неадекватни, јер нарушавају принцип општег бирачког права, те своде други дом на репрезенту корпоративних интереса, што он не би требало да буде. Други дом би, такође, требало да буде репрезент читаве нације, само састављен на другачијој основи.

По питању надлежности којима данашњи сенати располажу, можемо извући још неколико закључака. Прво, када је реч о ревизионим овлашћењима, већина других домова имају не само одређене ингеренције у том погледу већ и равноправан положај у односу на први дом. Зато сматрамо словеначка и ирска искуства неадекватним. Устав је највиши правни акт једне земље, те следствено томе, већински прихваћено решење о неопходности партиципације другог дома у овом поступку представља логичну последицу. Када говоримо о законодавној функцији, ту је ситуација нешто компликованија. Осим холандског и делимично, француског сената, свим другим домовима је признато право законодавне иницијативе, што сматрамо незаобилазним елементом, имајући у виду да је право предлагања закона институт, којим у већини земаља располажу и носиоци егzekутиве, али и носиоци других јавних функција, попут заштитника грађана, представника регионалних органа и слично. Стога је неприхватљиво исто то право ускратити другом дому као интегралном делу легислативе. Када је реч о приоритету претреса и изјашњавања о предлогу, сматрамо да, ако други дом посматрамо као корективни фактор, приоритет на овом пољу треба дати општепредставничком дому. Ако пак сенат посматрамо као својеврсни супститут за федерални други дом у децентрализованим унитарним државама, онда се може поразмислити о релативизацији наведеног приоритета код претреса и одлучивања о закону. Како сматрамо да регионализација другог дома не мења карактер унутрашњег уређења државе, ипак стајемо на прво становиште. Због тога истичемо адекватност чешког и белоруског случаја, односно теоријску неприкладност француског и ирског примера. Како буџет и финансијско законодавство спада у веома осетљиву материју, на овом плану не можемо прихватити италијанску и холандску праксу, док се евентуално можемо сагласити са

пољским и белоруским решењем, које по питању финансијског законодавства оставља нешто краће рокове другом дому за изјашњење. По питању буџета, најоптималније решење нуде Чешка и Ирска. У овим земљама, сенат нема никаквих ингеренција.

Друго, што се тиче изборних овлашћења другог дома, компаративна анализа показала је веома мали, али не потпуно занемарљиви број надлежности на овом плану. Мишљења смо да други дом, што је случај свугде осим у Италији и Румунији, не би требало да учествује у избору владе, јер на тај начин остаје подаље од дневнополитичких и међустраничких надмудривања. Са друге стране, сагласни смо са решењима која подразумевају одређени степен изборних овлашћења другог дома када је реч о највишим правосудним органима, регулаторним телима, заштитнику грађана, централној банци итд, пре свега из разлога стручних квалификација које неретко поседују чланови другог дома (Ирска, Словенија), али и из разлога који омогућавају овом телу непристраснију и мање политички острашћену перспективу када је реч о избору споменутих функционера. У случају да одређена земља, попут Италије, примењује чист парламентарни систем, избор шефа државе требало би, по нашем мишљењу, обављати на заједничкој седници оба дома. Разлог за то лежи у чињеници да у таквим системима председник државе има само протоколарну функцију, па је стога оптималније да га бира целокупан парламент, а не само општепредставнички дом. Треће, следствено томе, ниво контролних овлашћења другог дома прати претходни параметар. Већ смо објаснили зашто сматрамо неприкладним избор владе од стране оба дома, па исто тако сматрамо да други дом не би требало да има ни озбиљнија контролна овлашћења према носиоцу извршне власти. Поред посланичких питања, те формирања истражних комисија у појединим случајевима, мишљења смо да су право интерпелације, као и изгласавање неповерења влади, неспојиви са претходним ставом. Када је реч о квазисудским овлашћењима, сматрамо сасвим исправним да други дом учествује у поступку опозива или разрешења председника државе, уколико је, као и у италијанском случају, учествовао у његовом избору. У системима у којима се шеф државе бира непосредно, ингеренције парламента по питању његовог разрешења или опозива могу бити предмет полемика, те нећемо моћи да дамо коначан суд о прикладности решења која се примењују у Чешкој Републици, Румунији, али ни Белорусији и Пољској.

Па ипак, најосетљивије питање, које умногоме детерминише положај савременог сената, и даље је сукоб домова. На овом плану већина других домова има искључиво право суспензивног вета, који се на различите начине може анулирати од стране општепредставничког дома. Италијански и холандски изузетак само потврђују ово правило. Имајући у виду сложене прилике, става смо да је постојање суспензивног вета оптимално решење, уз могућност да у одређеним ситуацијама, када се ради о статусу, организацији и положају сената, буде предвиђен и апсолутни вето, што је пракса у Чешкој и Француској. Тезу о праву на апсолутни вето у ексклузивним случајевима бранимо тиме да се о промени положаја другог дома не може одлучивати без његове сагласности. Када је реч о поништавању вета, стојимо на становишту да ваља користити пољско, чешко и словеначко решење, које захтева апсолутну већину при поновљеном гласању у првом дому. Вредно је истаћи француско искуство паритетних комисија, али и институт шетања законског предлога, који даје више простора за решавање сукоба домова, за шта је добар пример чешки национални парламент. Рокови у којима се може искористити вето се крећу од свега седам у словеначком, до чак 90 дана у ирском случају, што је веома велики опсег. Зато и овде предност дајемо средњим решењима, где се другом дому оставља сасвим довољан рок од 30 дана за коришћење вета, што практикују Пољска и Чешка.

Тешко је проценити у којим системима власти други дом има важнију улогу. Пре свега, јер пракса показује да од три државе које практикују дводомни систем, односно чији су домови готово равноправни, две упражњавају полупредседнички (Француска, Румунија), а једна чист парламентарни систем (Италија). Са изузетком Пољске, која практикује

полупредседнички систем, компаративна анализа показала је ипак нешто слабији положај другог дома у земљама које комбинују парламентарни систем са непосредним избором шефа државе. Стога смо закључили да сенат може имати нешто боље перспективе у државама које практикују чист облик одређеног система власти у односу на оне које комбинују различите елементе горенаведених модела, стварајући својеврсне хибридне или мешовите системе власти. Међутим, пољски, па донекле и холандски пример нам указују да то не мора бити случај.

Када је реч о изборима за други дом, анализа је показала различите моделе. Готово подједнак број других домова бира се како посредно тако и непосредно. Посредан избор у Француској, Холандији, Белорусији и делимично Словенији, домове ових држава профилише као тела територијалног представништва. Са друге стране, непосредни избор сената у Пољској, Чешкој, Италији и Румунији одаје утисак о дуплирању домова, мада смо и у наведене четири земље утврдили постојање све снажније тенденције јачања везе између састава другог дома и територијалне организације, нарочито када је реч о Италији, где су све очигледнији процеси регионализације тамошњег Сената. У сваком случају, става смо да други дом треба да буде репрезент целокупне нације, те да је непосредан избор у том случају прикладније решење. Зато мислимо да није неопходно да регионални органи бирају представнике у други дом, већ да то могу чинити и бирачи непосредно, јер региони не представљају конститутивне елементе државе, као што су то федералне јединице у савезној држави. Имајући у виду све снажнију везу између сената и територијалног критеријума представљања бирачког тела, мишљења смо да је коришћење већинског изборног система нешто адекватније за успостављање чвршће везе између сенатора и бирача, али не одбацујемо ни пропорционални изборни модел који се базира на постојећој територијалној организацији државе, јер се њиме, у нешто већој мери, наглашава веза између члана другог дома и региона из којих долазе.

Други дом све више последњих година долази под удар различитих процеса реформи. Можемо рећи да се процес трансформације овог тела креће, пре свега, у оквирима састава његовог чланства, а тек делимично и његових надлежности. Незнатна трансформација надлежности виђена је у Француској, Белорусији и Румунији. И док је у првој Сенат „приграбио” поједина овлашћења на плану вођења регионалне политике, у Румунији је дошло искључиво до диференцирања надлежности између два дома, без суштинске промене њиховог положаја. Када је реч о саставу, предлози су у готово свим земљама ишли у правцу његове промене, али су реформе једино успешно окончане у Италији и Републици Ирској. Захтеви за укидање другог дома имали су једино делимично утемељење у Румунији, али ни тамо нису дали озбиљније резултате.

На крају смо, користећи све значајне релевантне параметре, покушали да индексирањем добијених вредности што је могуће прецизније одредимо данашњу улогу другог дома у европским унитарним државама. На тај начин смо дошли до следећих резултата. Као прво, сви добијени индекси кретали су се у распону од 0.58 до 0.97, што нам говори да ни у једном случају ова вредност није била нижа од 0.5, а то даље значи да ниједан други дом није дупло слабији од општепредставничког. Са друге стране, сенати Француске, Италије и Румуније, са највишим индексима указују на постојање готово чистог егалитарног облика дводомности. Иза њих, по добијеним вредностима долази чешки Сенат, чији бикамерални модел смо окарактерисали као умекшано егалитарни. Затим, када је реч о холандском и белоруском горњем дому, за оба можемо рећи да спадају у ред средње јаких других домова, који се налазе на пола пута између чисто егалитарног и изразито неегалитарног облика. На крају, словеначки, пољски и ирски други дом оценили смо као слабе друге домове. Имајући у виду добијене резултате, можемо закључити да у већини наведених земаља бикамерална опција има будућност. Узимајући у обзир компаративну праксу, развој институције другог дома ићи ће у два смера. Прво, ова тела ће се све више

развијати у репрезенте територијалних ентитета који у унитарним државама нису успели да се домогну веће аутономије, односно који нису успели да федерализују конкретну државу. То је све чешћа тенденција, не само у земљама које су, попут Француске, институционализовале овакав модел, него и у другима, који у њему виде погодан инструмент децентрализације. Друго, ова тела ће имати прилику да се, угледајући се на „професионализацију” егзекутиве, све више ослањају на ирски пример социјално-економског бикамерализма. Коначно, оне земље које буду желеле да комбинују ова два концепта, имаће прилику да искористе словеначку бикамералну праксу.

На основу свега изнетог, ми смо покушали да пројектујемо одређене моделе дводомности који би у српском случају помогли превазилажењу бројних проблема са којима се суочава савремено народно представништво у Србији. У том контексту, полазећи од искуства девет анализираних држава, односно њихових бикамералних парламената, понудили смо три конкретна модела потенцијалног српског другог дома. Први подразумева успостављање демократског другог дома заснованог на територијалном начелу, који би омогућио партиципацију традиционалних српских округа на националном легислативном нивоу, те на тај начин обезбедио већи степен децентрализације, али и превазилажење проблема метрополитације Народне скупштине. Други модел подразумева формирање класичног социјално-економског другог дома, који је наша земља практиковала у периоду од 1953. до 1974. године, уз коришћење савремених искустава Ирске и Словеније, која умногоме могу бити узор. Овакав други дом, без обзира на недовољан фокус теоријских истраживања и историјску репутацију, суштински би решио питање репрезентације бирачког тела јер би омогућио постојање два дома са потпуно различитим критеријумом представљања. И коначно, трећи модел, који смо назвали мешовитим, подразумева постојање другог дома мешовитог типа, налик на словеначки Државни савет, који би комбиновао елементе демократског другог дома утемељеног на територијалном начелу и социјално-економског другог дома. Овако конципиран други дом, представљао би институционални оквир за решавање горенаведених проблема, но сама структура другог дома не би била довољна за решавање постојећих проблема. Стога смо, на основу компаративне анализе надлежности девет других домова, пројектовали пожељан степен овлашћења потенцијалног другог дома у Републици Србији. Свакако да у српском случају не би била пожељна крајња решења, која би подразумевала егалитарну форму бикамерализма каква постоји у Француској, Италији или Румунији, са једне стране, али ни изразито неегалитарни облик дводомности, какав срећемо у Републици Ирској, Словенији и Пољској. Због тога смо се, у првом реду, ослањали на чешки пример, не пренебрегавајући позитивна искуства других држава. У том погледу, потенцијални српски други дом спадао би у ред јачих других домова у Европи, с тим што српски бикамерални модел не би имао све елементе дводомног система, већ би се радило о ублаженој варијанти егалитарног бикамерализма.

У свом раду кренули смо од следеће хипотезе: *Конституисање парламента унитарно уређене државе, каква је и Србија, по концепту бикамерализма демократског типа, уз комбиновање са одређеним елементима социјално-бикамералног модела, може побољшати начин представљања бирачког тела, а самим тим и концепта представничке демократије и, са друге стране, политички систем учинити стабилнијим.* На основу компаративне анализе девет бикамералних модела европских унитарних држава, савремених тенденција развоја концепта дводомности и српске историјске праксе, у начелу смо доказали нашу почетну хипотезу, на основу које смо пројектовали српски бикамерални модел у три подваријанте. Што се тиче помоћних претпоставки, можемо закључити следеће. Прву помоћну хипотезу, по којој демократски други дом заснован на територијалном начелу може бити начин за побољшање концепта представничке демократије, емпиријски смо доказали на примеру наведених девет других домова. Другу помоћну хипотезу, која се односи на разлог практиковања дводомности као инструмента продужене поделе власти, односно тзв.

„продубљене рефлексије”, делимично смо доказали. Разлог за овакав резултат лежи у чињеници промењеног односа легислативе и егzekутиве, који се одразио не само на релације између владе и општепредставничког, већ и између владе и другог дома. С тим у вези, на делимичан неуспех у доказивању ове помоћне тезе утицало је очигледно и драстично померање клатна моћи у корист извршне власти, што је умногоме обесмислило концепт продужене поделе власти. Ваља истаћи да смо барем у одређеној мери успели да докажемо почетни став закључком да постојање другог дома може пружити шансу легислативи да се бори за реафирмацију свог негдашњег угледа и статуса, пре свега због постојања потенцијално другачијег састава два дома, који у том случају неће бити слепи послушник страначког вођства, оличеног у носиоцима извршне власти. Другим речима, када први и други дом представљају упоришта различитих политичких групација, тада други дом може бити контролор рада отуђене политичке елите која, попут какве гласачке машинерије, редовно изгласава предлоге владе. На тај начин, многи законски предлози који се усвајају под притиском спољних фактора, разних лоби група и других интересних организација, а које све чешће у европским државама долазе под удар већинског јавног мњења, могли би бити стопирани деловањем другог дома. Поједностављено речено, ако је други дом некад играо улогу „кочничара народних жеља”, он данас и те како може играти улогу „кочничара отуђених елита”. Услед већ више пута помињаног померања средишта одлучивања са легислативе на егzekутиву, данас би други дом могао да буде фактор враћања какве-такве равнотеже у односима између законодавне и извршне власти. Са друге стране, отуђене политичке елите, које углавном много више поштују интересе великих сила или неформалних тајних организација неголи свог бирачког тела, добиле би институционалног контролора, док би грађани добили институцију која би могла гарантовати спречавање законодавства што се коси са њиховим не само политичким него и културним, религијским схватањима, али и социјалним и економским интересима. Тако би први и други дом заменили улоге у односу на време етаблирања демократског бикамерализма на европском тлу.

Управо због опадања моћи законодавне власти, трећу помоћну тезу засновали смо на пожељној трансформацији демократског другог дома у својеврстан мешовити тип. У смислу унапређења критеријума репрезентације бирачког тела, ову хипотезу смо у потпуности доказали, но у погледу надлежности, те статуса једина два таква друга дома у Европи – словеначког и ирског, наша теза остала је само делимично доказана. Тачније, сам концепт на теоријском плану доказује ову нашу тезу, али га делимично оповргавају конкретна два постојећа примера, с тим што српска и југословенска социјално-економска традиција, са друге стране, ојачавају нашу поставку. Четврту помоћну тезу, која се своди на смањење политичких утицаја партијског вођства у случају постојања два дома, успели смо да докажемо. Иако не у потпуности, ови утицаји много су мање видљиви у бикамералним него у монокамералним системима, нарочито зато што се на тај начин ствара још један пол диверзификације политичке моћи. Последњу хипотезу, која се односила на пројектовање дводомног модела који би, на основу искустава нама сличних унитарних европских земаља, унапредио српски политички систем, доказали смо у потпуности, нудећи три потенцијалне варијанте оваквог концепта.

Обнова бикамерализма, то јест пораст броја дводомних парламента на почетку XXI века у великој мери представља изазов свим оним теоријским приступима који су до недавно указивали на његову превазиђеност у сваком погледу и постепено ишчезавање његових преосталих појавних облика. У том смислу, ревитализација дводомног модела указује на нужност преиспитивања досадашњих теорија које су се бавиле овим феноменом. Као прво, све оне који су препознавали оправданост постајања другог дома само као институционалне компоненте федералних држава, савремени трендови стављају пред питање због чега поједине савезне државе напуштају бикамерализам, а са друге стране, откуда све већи пораст популарности другог дома у унитарним системима. Суочени са овим дилемама, истраживачи

оваквих тенденција све чешће долазе до закључка како пораст плуралних идентитета и мањинских интереса изискује помак од модела монокамералне демократске мајоризације ка бикамералном моделу, који представља погодније средство за репрезентовање сложене колективно-идентитетске и интересне стварности која егзистира на просторима националних држава на почетку XXI века.

На крају, свака држава има специфичне разлоге да примени једнодомни или дводомни модел. Ови разлози су бројни, а узрокују их различите историјске, етничке, културно-цивилизацијске, демографске и друштвено-политичке карактеристике које су јединствене и не могу се применом прости аналогije имплементирати у другим системима. С тим у вези желимо нагласити да циљ нашег истраживања није да оправдава дводомни концепт као бољи, него да исти анализира у тренутним европским оквирима и понуди конкретна решења која би могла бити од користи српском друштву. У том погледу, можемо рећи да је наше истраживање потврдило основну хипотезу, али и већину помоћних полазних хипотеза. Истраживање је било веома изазовно, с обзиром на то да је изискивало анализу великог броја радова, али и огромног броја извора права и других научних извора. Колико је нама познато, ово представља прво научно истраживање оваквог обима у нашој науци, које је посвећено свеобухватној компаративној анализи улоге других држава у европској унитарној пракси.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге, чланци, публикације:

Aja, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

Alamillo, Javier, Ruipérez, "Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 81, 1993, стр. 92-98.

Apahideanu, Ionuț, Unicameralism versus bicameralism revisited: the case of Romania, *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, Vol. 1, No. 14/2014, стр. 47-88.

Apostolache, Mihaela, Adina, "Considerations on the bicameral parliamentary system in Romania", *Juridical Tribune*, Vol. 4, 2/2014. Стр. 61-68.

Ardant, Philippe, Mathieu, Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris 2011.

Argondizzo, Domenico, *1945-1947 Il bicameralismo in Italia tra due modelli mancati: Congresso USA e Stortinget - Rubettino*, Quaderni della rivista Il Politico, n. 59, giugno 2013.

Arter, David, "One Thing Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark", in Lawrence D. Longley, David M. Olson (eds.), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, CO: Westview Press, 1991, стр. 77-142

Azam, Jean-Paul, "The Birth of a Democracy: Homegrown Bicameralism in Somaliland", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 20, 2/2014, стр. 245–266.

Bačić, Petar, "Drugi dom - stanje, poslanje, perspektive", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 44, 1/2007, стр. 87-104.

Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Boston 1877.

Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Boston 1888.

Banciu, Angela, *Istoria Constituțională a României: deziderate naționale și realități sociale*, Lumina Lex, București, 2001.

Bardach, Juliusz, Lesnodorski, Boguslaw, Pietrzak, Michal, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009,

Barthélemy, Joseph, *Le Gouvernement de France: tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Payot, Paris 1919.

Bastid, Paul, *Les Institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, (Éd. du Recueil Sirey), Paris 1954.

Baturo, Alexander, Elgie, Robert, „Why do authorian regimes adopt the bicemarlism? Cooptation, control, and masking controversial reforms“, *Democratization* 5/2018.

Baviera, Alfonso, Córdoba, "El sistema político constitucional español: una mirada general después de treinta y siete años de vida", *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*, Núm. 3, 2014.

Bogdanor, Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 2001.

Bogdanor, Vernon, *The New British Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2009.

- Bogusław Banaszak, „Czy Polsce potrzebna jest druga izba?”, *Przegląd Sejmowy*, No. 2/1994, str. 33-48.
- Bryce, James, *Modern democracies*, Vol. 2, The Macmillan Company, New York 1921.
- Bryce, James, *The American Commonwealth*, Vol. I, third edition, London 1901.
- Bučar, France, *Državna ureditev. V Gradivo za slovensko ustavo*, Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana 1988.
- Buhler, Pierre, *Histoire de la Pologne communiste. Autopsie d'une imposture*, Editions Karthala, Paris 1997.
- Bulmer, Elliot, "Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?", *Politics*, Vol 31, 3/2011, str. 107–120.
- Burgess, Michael, *Comparative Federalism - Theory and practise*, London - New York, 2006.
- Calabrò, Vittoria, Cocchiara, M., Antonella, "The form of parliamentary government and 'perfect' bicameralism in the Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents' choices (1946–47)", *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 35, Issue 1, 2015, str. 84-108.
- Camby, Jean-Pierre, Servent, Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, Paris 2004.
- Čavoški, Kosta, *Mogućnosti slobode u demokratiji*, Istraživačko izdavački centar Srbije, Novi Beograd, 1981.
- Čepo, Dario, Uloga drugih domova u političkim sustavima Poljske i Rumunjske, *Anali Hrvatskog politološkog društva, časopis za politologiju*, Vol. 4 No. 1, 2007.
- Chevallier, Jacques, "La coutume et le droit constitutionnel français", *Revue de droit public*, 1970.
- Chevallier, Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Armand Colin, Paris 2001.
- Chruściak, Ryszard, „Dwuzbowosc parlamentu” [dans:] Z. Jarosz (dir.) *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2006, str. 76-99.
- Chruściak, Ryszard, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucja RP z 1997 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa, 2003.
- Chytilék, Roman, České senátní volby. Podněty, výsledky, alternativy, in: Břetislav Dančák, Petr Fiala a Vít Hloušek, *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. MU v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2005, str. 105-115.
- Ciaurro, Luigi , *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Istituto poligrafico e Zecca dello stato, Roma 1996.
- Coakley, John, "The Strange Revival of Bicameralism", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, 4/2014, str. 542-572.
- Coakley, John, *Reforming Political Institutions*, Institute of Public Administration, Dublin 2013.
- Conversi, Daniele , “The Spanish Federalist Tradition and the 1978 Constitution”, *Telos*, 112/1998, str. 125-144.
- Cooper, Ian, "Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union", *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5/2013, str. 531-546.

- Cotta, Maurizio, "A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments", *European Journal of Political Research*, Vol. 2, 3/1974, ctp. 201-224.
- Cox, Gary, W., Fiva, Jon, H., Smith, Daniel, M., "Parties, Legislators, and the Origins of Proportional Representation", *Comparative Political Studies*, Vol. 52, 1/2019, ctp. 102-133.
- Curt, Cynthia, "Modele bicamerale comparate. România: monocameralism versus bicameralism", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 19, no. 1, 2007.
- Davis, Solomon, Rufus, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley 1978.
- De Chesnelong, Comte, L'Avènement de la République (1934), cited in Joseph Barthélemy, 'La mise en accusation devant le Sénat du Président et des ministres', *Revue du Droit Public*, Vol. 3-4 (juillet-décembre 1918).
- Delledonne, Giacomo, "Perfect and Imperfect Bicameralism: A Misleading Distinction?", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, 2/2018, ctp. 71-95.
- Delperee, Francis, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles - Paris, 2000.
- Deslandres, Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France*, t. I et II, Recueil Sirey, Paris 1933.
- Desmond, Gregory, *Napoleon's Italy*, Rosemont Publishing & Printing Corp, New Jersey 2001.
- Di Manno, Thierry, 'The Sénat of the French Republic', in Luther Jörg, Passaglia Paolo and Tarchi Rolando (eds), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milan 2006.
- Díaz, Esteban, Hernández, *Federalismo en España: Entre el anhelo histórico y el problema territorial actual*, Tesis de Grado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 2016.
- Diermeier, Daniel, Eraslan, Hülya, Merlo, Antonio, "Bicameralism and Government Formation", *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 3/2007, ctp. 227–252.
- Dobrowolski, Marek, *Zasada dwuizbowosci parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Doherty, B., 'Seanad Éireann', *Constitution Review Group Report 4: The National Parliament*, Dublin, Government of Ireland, 1996.
- Drexhage, Betty, *Bicameral Legislatures An International Comparison*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, The Hague 2015.
- Druckman, James, N., Thies, Michael, F., "The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4/2002, ctp. 760-771.
- Duminică, Ramona, Drăghici, Andreea, "A Few Considerations on the Structure of the Romanian Parliament within the European Context", *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, vol. 5, no. 2, 2010.
- Eibl, Otto, Pink, Michal, "Senatorial Elections: The Majority Model in The Czech Republic", *Representation*, Vol. 49, No. 2/2013, ctp. 169-187.
- Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2005.
- Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2009.

- Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2010.
- Ferreras, Isabelle, *Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Filippov, Mikhail, Ordeshook, Peter, C., Shvetsova, Olga, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institution*, Cambridge 2004.
- Finer, Samuel, *The History of Government from the Earliest Times, Vol. 2: The Intermediate Ages*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Foster, Robert, Fitzroy, *The Oxford History of Ireland*, Oxford University Press, Oxford 1989.
- Fraisseix, Patrick, *Droit Constitutionnel*, Vuibert, Paris 2006.
- Frankel, Emil, "Germany's industrial parliament", *Political Science Quarterly*, Vol. 37, No. 3/1922, strp. 472-485.
- Fridrih, Karl, Joakim, *Konstitucionalna demokratija - teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica 2005.
- Fritz, Kurt, Von, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius Political Ideas*, Columbia University Press, New York 1954.
- Galán, María, José, Azcúnaga, *¿Del Estado integral al Estado federal?: una solución política al problema de España como nación*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho: Departamento de Derecho Constitucional, 1997.
- Gallagher, Michael, "The Oireachtas: President and parliament", in: John Coakley, Michael Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland [6th edition]*, Routledge, London 2018, strp. 160–190.
- Gamper, Anna, "Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, No. 2/2018, strp. E-I-IX.
- Garvin, Tom, *The Irish Senate*, Institute of Public Administration, Dublin 1969.
- Gdulewicz, Ewa, Senat pod rządami konstytucji z 1935r. – referat na sesje naukowa "Senat w II i III RP", Warszawa 27 listopada 2002, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2003.
- Giménez, Fernando, Florez, "La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004, strp. 429-437.
- Ginovès, Max, *Le Sénat: grand conseil des communes de France?: étude comparative des assemblées parlementaires de la Ve République*, thèse de doctorat en droit, Toulouse 1987.
- Gnatiuk, Oleksiy, Melnychuk, Anatolij, "Identities With Historical Regions – Are They Adapting To Modern Administrative Division? The Case Of Ukraine", *European Spatial Research And Policy*, Vol. 26, 1/2019, strp. 175-194.
- González, Victoriano, Ramírez, Márquez, Blanca, Luisa, Delgado, Carmona, Adolfo, López, "Electoral System In Poland: Revision And Proposal Of Modification Based On Biproporcionality", *Representation*, 51:2/2015, 187-204, DOI:10.1080/00344893.2015.1056217.
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan, *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije Ljubljana 1996.
- Grad, Franc, *Parlament in vlada*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.

Grad, Franc, Pogorelec, Janez, *Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*, Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija, Ljubljana 2002.

Granat, Mirosław, 'The Senate in Poland', in: Luther Jörg, Passaglia Paolo and Tarchi Rolando (eds), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milan 2006.

Häberle, Peter, *Europäische rechtskultur*, Suhrkamp, Berlin 1997.

Hague, Rod, Harrop, Martin, *Uporedna vladavina i politika: uvod*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014.

Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, *The Federalist: Or, the New Constitution*, Dent, London 1961.

Hammond, Thomas, H., Miller, Gary, J., "The Core of the Constitution", *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 4/ 1987, str. 1155-1174.

Hansjürgen, Jendral: *Der Bayerische Senat: Sonderfall im Föderalismus – und parlamentarisches Modell für Korporatismus? Ein Theorie-Ansatz zur verfassungsrechtlichen Institutionalisierung von organisierten Interessen*. Haag und Herchen, Frankfurt am Main 1993, ISBN 3-86137-089-1 (Zugleich: Hagen, Fernuniversität, Diss., 1993).

Harrold, Frances, "The Upper House in Jeffersonian Political Theory", *The Virginia Magazine of History and Biography*, Vol. 78, No. 3/1970, str. 281-294.

Hassenpflug-Elzholz, Eila, *Böhmen und die böhmischen Stände in der Zeit des beginnenden Zentralismus: eine Strukturanalyse der böhmischen Adelsnation um die Mitte des 18. Jahrhunderts*, R. Oldenbourg, München 1982.

Hathaway, Oona A., 'Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System', *Iowa Law Review*, LXXXVI(1), 2001.

Hejvud, Endru, *Politika*, Clio, Beograd 2004.

Heller, William, B., "Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures", *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, 2007, str. 245-269.

Hernández, Ignacio, Hernández, *El Estado Federal: Solución al fracaso del Estado Autonómico*, Facultad de Derecho, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2014.

Hledíková, Zdeňka, Janák, Jan, Dobeš, Jan, *Dějiny správy v českých zemích: Od počátku státu po současnost*, Nakladatelství Lidové noviny, Praha 2007.

Hogan, Gerard, *The Origins of the Irish Constitution 1928-1941*, RIA, 2012.

Hutchinson, Allan, C., "Constitutionalising the Senate: A Modest Democratic Proposal", *McGill Law Journal*, Vol. 60, No. 4/2015, str. 599-622.

Jičínský, Zdeněk, K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: Jan Kysela, *Deset let Ústavy České republiky*, Eurolex Bohemia, Praha 2003.

Jovičić, Miodrag, *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Savremena administracija, Beograd 1974.

Kárník, Zdeněk, *České země v éře První republiky, Díl 1. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*, Libri, Praha 2000.

Kaučić, Ivan, Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000.

- Kenny, David, "The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: Rejecting bicameralism in a small and relatively homogenous country", In: Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone (eds.), *Constitutional Reform of National Legislation, Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2019.
- Klug, Heinz, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford 2010.
- Komšić, Jovan, *Principi evropskog regionalizma, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia*, Novi Sad, 2007.
- Kopecký, Petr, *Parliaments in the Czech and Slovak republics: Party competition and parliamentary institutionalization*, Ashgate, London 2001.
- Kořalka, Jiří, *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815–1914*, Argo, Praha 1996.
- Korosteleva, Elena, A., "Is Belarus a Demagogical Democracy?", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 3, 2003.
- Kristan, Ivan, *Dvodomnost slovenskega parlamenta. Slovenski parlament-izkušnje in perspektive (zbornik referatov)*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1996, str. 108-115.
- Krynen, Jacques, "La représentation politique dans l'ancienne France : l'expérience des États généraux", *Droits. Revue française de théorie juridique*, 6, 1987, p. 30-44.
- Kuczala, Agnieszka, *Sénat et sénateurs de la Troisième République de Pologne : une institution, un métier en quête de légitimité et d'identité, Ph.D. Dissertation*, L'Université Lille 2 – Droit et Santé, PRES Université Lille Nord de France, Lille 2015.
- Kyriacou, Andreas, P., "An ethnically based federal and bicameral system The case of Cyprus", *International Review of Law and Economics*, 20/2000, str. 251-268.
- Lajphart, Arent, *Modeli demokratije, oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, CID, Beograd, Podgorica 2003.
- Lakota, Igor, *Sistem nepopolne dvodomnosti v slovenskem parlamentu, diplomsko delo*, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2006.
- Lane, Deirdre, Seanad Éireann (The Senate of Ireland), in: Tripathi Ramesh, *Second Chambers, Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002.
- Laundy, Philip, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989.
- Lawrence-Pietroni, Chris, "Getting the job done: The pragmatic case for a democratic second chamber", *Representation*, Vol. 37, No. 2/2000, str. 107-114.
- Lehmbruch, Gerhard, "Liberal Corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, Vol. 10, 1977.
- Levmore, Saul, "Bicameralism: When Are Two Decisions Better Than One?", *International Review of Law and Economics*, Vol. 12, No. 2/1992, str. 145-162.
- Lijphart, Arent, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999.
- Linz, Juan, J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, New York 2000.
- Llanos, Mariana, Nolte, Detlef, 'Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence', *The Journal of Legislative Studies*, IX(3), 2003.

- Lodici, Claudio, Parliamentary Autonomy: The Italian Senato. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Longley, Lawrence, D., Walter J. Oleszek, *Bicameral Politics*, Yale University Press, New Heaven 1989.
- Lukšič, Igor, Korporativni državni svet. V Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.) *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum, Ljubljana 2003, crp. 135–143.
- Lukšič, Igor, *Politični sistem Republike Slovenije*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 2001.
- MacCarthaigh, Muiris, Martin, Shane, "Bicameralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum", *Irish Political Studies*, Vol. 30, 1/2015, crp. 121–131.
- MacCarthaigh, Muiris, Martin, Shane, Precarious Bicameralism? Senates in Ireland from the late Middle Ages to the Present, In N. Bijleveld, C. Grittner, D. E. Smith, & W. Verstegen (Eds.), *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-present (Routledge Studies in Modern History)*, Routledge, London and New York 2019.
- MacCormick, N., 'An Idea for a Scottish Constitution' in W. Finnie, C.M.G. Himsworth and N. Walker (eds.), *Edinburgh Essays in Public Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh 1991.
- Malíř, Jiří, Bělík, Petr, Fasora, Lukáš, Malá, Markéta, Martin, Markel, Martin, Rája, Stoklásková, Zdeňka, Dvořák, Jan, *Biografický slovník poslanců moravského zemského sněmu v letech 1861-1918. 1. vyd.* Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2012.
- Manning, Maurice, 'The Senate', in: MacCarthaigh, M. and Maurice Manning, (eds.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin 2010.
- Mansergh, Danny, *Grattan's Failure: Parliamentary Opposition and the People in Ireland 1779–1800*, Irish Academic Press, Dublin 2005.
- Marichy, Jean-Pierre, *La Deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, Paris 1969.
- Martin, Shane, 'Why electoral systems don't always matter: The impact of "megaseats" on legislative behaviour in Ireland', *Party Politics*, Vol. 20, No. 3/2014, crp. 467–479.
- Massot, Jean, Les rapports du Président de la République et du Premier ministre de 1958 à 1982, y: Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiel*, PUF, Paris 1986.
- Mastias, Jean, "A Problem of Identity: The French Sénat", in: Samuel C. Patterson, Anthony Mughan (ed.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Mastias, Jean, Grangé, Jean, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris 1987.
- Mařa, Petr, *Die Habsburgermonarchie 1620 bis 1740: Leistungen und Grenzen des Absolutismusparadigmas*, Winkelbauer, Thomas Steiner, Stuttgart 2006.
- Mathew, George, "India (Republic of India)", *Handbook of Federal Countries* (edited by Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston - London - Ithaca 2005.

- McMenamin, Iain, *Semi-presidentialism and democratisation in Poland*, in: Robert Elgie and Sophie Moestrup (eds.) *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester 2008, str. 120-137.
- Mill, J., S., Izabrani politički spisi (sv.2), Razmatranja o predstavničkoj vladavini, (pogl. XIII - o drugom domu), Informator, Zagreb 1989.
- Miñón, Miguel, Herrero, de, "The Passing of Bicameralism", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 23, No. 2/1975, str. 236-254.
- Money, Jeannette, Tsebelis, George, "Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *International Political Science Review*, Vol. 13, 1/1992.
- Moreno, Luis, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2008, str. 67-74.
- Murár, Filip, "Srovnání západoevropských regionálních druhých komor a alternativy regionalizace Senátu Parlamentu České republiky", *Politologický Časopis/Czech Journal Of Political Science* 3/2013, str. 299-318.
- Muthoo, Abhinay, Shepsle, Kenneth A., The constitutional choice of bicameralism. In: Elhanan Helpman (ed.) *Institutions and economic performance*, Harvard University Press, Cambridge 2008, str. 249-291.
- Negri, Guiglielmo, *Bicameralismo*, in "Enciclopedia del diritto", vol. 5, Giuffrè, Milano 1959.
- Nordholt, Eric, Schulte, "The Dutch Census 2011", *Statistika*, 95(1)/2015.
- Norton, Philip, "Adding Value? The Role of Second Chambers", *Asia Pacific Law Review*, XV(1), 2007.
- Norton, Philip, Introduction: Linking Parliaments and Citizens. In: P. Norton, ed. *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Frank Cass, London 2002, str - 1-18.
- O'Sullivan, Donal, *The Irish Free State and its senate: A Study in Contemporary Politics*, Faber and Faber, London 1940.
- Okrzesik, Janusz, *Polski senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.
- Olson, David, M., From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senat. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press 1999, str. 301-332.
- Pactet, Pierre, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris - Milan - Barcelona - Mexico, 1989.
- Palermo, Francesco, Koesler, Karl, *Comparative Federalism - Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford - Portland (Oregon), 2017.
- Pascal, Jan, *Les assemblées parlementaires françaises, La documentation française*, Paris 2005.
- Passaglia, Paolo, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018.
- Patterson, Samuel, Mughan, Anthony, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Penagos, Gustavo, "Modelo autonomico del estado regional, provincial, distrital, territorial indígena en derecho comparado", *Vniversitas*, Núm. 108, diciembre de 2004.

- Peretiatkovicz , Antoni, "La constitution polonaise", *Revue de Droit Public*, Vol. 39, 1922.
- Perović, Bojana, „Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXII, Br. 3/2010.
- Petrov, Vladan, „Parlament Pete francuske republike“, u: *Uvod u pravo Francuske*, Oliver Nikolić, Vladan Petrov (ur.), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, strp. 73-92.
- Pettit, Philip, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Phillips, Owen, Hood, Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London 2001.
- Pink, Michal, *Teritoriální homogenita a heterogenita českých senátních voleb 1996–2016, Habilitační práce*, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie, Brno 2018.
- Pithart, Petr, Kysela, Jan, "The Second Chamber in a Unitary State: The Example of the Czech Senate", in: Tripathi Ramesh, *Second Chambers, Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi 2002.
- Połomski, Franciszek, „Senat w Ksiestwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do wybuchu powstania listopadowego)” [dans:] *Senat w Polsce. Dzieje i terazniejszosc. Sesja naukowa Krakow 25- 26 maja 1993*, Biuro Informacyjne Kancelarii Senatu RP, Warszawa 1993.
- Popović, Dragoljub, *European Regionalism - A Challenge to New Democracies*, Bâle-Genève-Munich 2002.
- Ribičič, Ciril, Način oblikovanja in struktura parlamenta RS: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive (zbornik referatov)*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1991.
- Ribičič, Ciril, *Podoba parlamentarnega desetletja*, samozaložba, Ljubljana 2000.
- Riddell, Peter, "The Second Chamber: In Search of a Complementary Role", *Political quarterly*, Vol. 70, No. 4/1999, strp. 404-410.
- Riddiford, Daniel, J., "The Case for a Corporate Upper House: A Reformed Second Chamber", *Political Science*, Vol 3, Issue 2, 1951, strp. 23-33.
- Riele, Hermanus Johannes Joseph te, "The proportional representation problem in the Second Chamber: an approach via minimal distances", *Statistica Neerlandica*, Volume 32, issue 4, 1978, strp. 163-179.
- Riker, William, H., "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, Vol. 13, 1/1992, strp. 101-116.
- Riker, William, H., "The Merits of Bicameralism", *International Review of Law and Economics*, 12/1992, strp. 166-168.
- Rius, Joaquim, Zamorano, Mariano, Martín, “¿Es España un Estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña”, *Revista d’Estudis Autonomics i Federals*, Núm.19, 2014.
- Roberts, Andrew, "Effort, incentives, and culture in the Czech Senate", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 24, No. 2/2018, strp. 197-210.

- Rogers, James, R., "The Impact of Bicameralism on Legislative Production", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 4/2003, стр. 509-528.
- Rokita, Jan, *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Warszawa, 2013.
- Romero, Javier García, *El Estado Autonómico Como Estado Federal - ¿Es España un Estado Federal?*, Treball fi de grau, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.
- Roskin, Michael G., *Countries and Concepts*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1986.
- Russell, Meg, "A 'more democratic and representative' upper house? Some international comparisons", *Representation*, Vol. 37, 2/2000, стр. 131-138.
- Russell, Meg, "Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey", *The Political Quarterly*, Vol. 83, 1/2012, стр. 117-129.
- Russell, Meg, "What Are Second Chambers For?", *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, 3/2001, стр. 442-458.
- Russell, Meg, *A Vocationally Based Upper House? Lessons from Ireland*, Report for the Constitutional Unit, London 1999.
- Russell, Meg, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, Oxford University Press. Oxford 2000.
- Salgado, Argimiro, Rojo, "La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Núm. 127, 2005.
- Sanford, George, *Democratic Government in Poland, Constitutional Politics since 1989*, Palgrave Macmillan, New York 2002.
- Sarnecki, Paweł, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Schmitt, Pierre, Comparative overview of consultative practices within the second chambers of EU national legislatures, European Union, Committee of Regions, 2014.
- Secker, Wilhelmina, P., "Personal Circulation in the Dutch Second Chamber 1888-1993: Towards Institutionalization and Professionalization and then?", *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, Vol. 20, No. 1(73)/1995, стр. 3-32.
- Secondât, Charles, Louis, de, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Law*, David Wallace Carrithers (ed.), University of California Press, Berkeley 1977.
- Seligson, Harry, "An Evaluation of the Economic Council of France", *The Western Political Quarterly*, Vol. 7, No. 1/1954.
- Shell, Donald, "The History of Bicameralism", in: Baldwin, N., Shell, D., (ed.), *Second Chambers*, Frank Cass & Co., London - Portland 2001.
- Shell, Donald, "The second chamber question", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, 2/1998, стр. 17-32.
- Shell, Donald, „The History of Bicameralism“, *Journal of Legislative Studies* 1/2001.
- Shell, Donald, *The House of Lords, 2nd edn*, Manchester University Press, Manchester 2007.

- Shilo, Doron, "The Council of Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus", in: *Tripathi Ramesh, Second Chambers Bicameralism Today*, Rajya Sabha Secretariat, New Delhy 2002.
- Skwarka, Bogdan, The Senate in the Constitutional System of Poland in: *Tripathi Ramesh Second Chambers Bicameralism Today* Rajya Sabha Secretariat, New Delhy, 2002.
- Smerdel, Branko, Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?, *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, 11/2009.
- Smith, Paul, 'A quoi sert le Sénat?' Reflections on French bicameralism, *Modern & Contemporary France*, Vol. 4, No. 1/1996.
- Sokol, Smiljko, Smerdel, Branko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.
- Stanomir, Ioan, "The Temptation of the West: The Romanian Constitutional Tradition", in Mihaela Czobor-Lupp, J. Stefan Lupp (eds.) *Moral, Legal and Political Values in Romanian Culture*, The Council for Research in Values and Philosophy, Washington, DC, 2002.
- Strathearn, Gordon, *Our Parliament*, Hansard society, London 1945.
- Strmiska, Maximilián, "Regionalization, Regional Parties and Party Systems in Spain and in Italy (Some Remarks)", *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské university*, vol. 46, iss. T1, 1997.
- Strmiska, Maxmilián, Chytilék, Roman, Šedo, Jakub, Eibl, Otto, *Volební komplexy zemi' V4. Studie k pojetí' vi'ceu'rovn'ove'ho volební'ho prostoru*, Institut pro srovnávací politologický výzkum, Brno 2009.
- Strøm, Kaare, Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang, C.,(eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Swenden, Wilfried, *Federalism and Regionalism in Western Europe - A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke - New York 2006.
- Tatsiy, Vasyl, "Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine", *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 8, No. 1 (24) /2018, стр. 101-122.
- Trivelli, Laurent, *Le Bicamérisme*, Diffusion Payot, Lausanne 1975.
- Tsebelis, George, "Decision making in political systems", *American Political Science Review*, Vol. 94, 4/1995, стр. 837-858.
- Tsebelis, George, Money, Jeannette, "Bicameral Negotiations: The Navette System in France", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 1/1995, стр. 101-129.
- Tsebelis, George, Money, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Uhr, John, "Bicameralism", in: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, стр. 474-494.
- Uruszczak, Waclaw, „Najstarszy Sem Walny koronny „dwuizbowy” w Piotrkowie w 1468 roku” [dans:] W. Bukowski et T. Jurek (dir.), *Narodziny Rzeczypospolitej : studia z dziejów sredniowiecza i czasów wczesnonowo_ytnych. T. 2*, Towarzystwo Naukowe "Societas Vistulana", Kraków 2012.
- VanDusky-Allen, Julie, Heller, William, B., "Bicameralism and the Logic of Party Organization", *Comparative Political Studies*, Vol. 47, 5/2014, стр. 715-742.
- Vasović, Vučina, *Savremene demokratije. Tom I*, JP Službeni glasnik, Beograd 2006.

- Vatter, Adrian, "Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, 2/2005, стр. 194-215.
- Veber, Maks, *Privreda i društvo, tom I*, Prosveta, Beograd 1976.
- Waldron, Jeremy, "Bicameralism and the Separation of Powers", *Current Legal Problems*, Vol. 65, 1/2012, стр. 31–57.
- Watts, Ronald, L., *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston 1996
- Willumsen, David, M., Goetz, Klaus, H., "Staggered political institutions: Design and effects", *Journal of European Public Policy*, Vol 7, 22/2015, стр. 1040–1051.
- Winczorek, Piotr, "The Polish constitutional system and the law making process", in: Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 1989–2009, Challenges for the future*, Institute Of Public Affairs, Poland Democracy Watch, Warsaw 2010.
- Wojciechowski, Zygmunt, *L'Etat polonais au Moyen-Age. Histoire des institutions*, Recueil Sirey, Paris 1949.
- Wyrozumski, Jerzy, *Geneza Senatu w Polsce – referat na sesje naukowa "Senat w Polsce. Dzieje i terażniejszosc"*, Krakow 25-26 maja 1993, Biuro Informacyjne Kancelarii Senatu RP, Warszawa 1993.
- Zajc, Drago, *Oblikovanje parlamenta in vprašanje eno- ali večdomnosti. Teorija in praksa*, let. 27, št. 12, 1487-1492, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1990.
- Žak, Vaclav, *The Velvet Divorce - Institutional Foundations*, In: *The End of Czechoslovakia*, (edited by Jirzy Musil), Central European University Press, Budapest 1995.
- Živković, Miroslav, *Izborni sistem i reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, Megatrend revija, Vol. 14, 2017.
- Аврамовић, Сима, Станимировић, Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Баста, Лидија, „Горњи дом у савезном парламенту“, *Страни правни живот* 97/1977.
- Баста, Лидија, *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије и Институт за упоредно право, Београд 1984.
- Бачић, Арсен, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет у Сплиту, Сплит 2006.
- Бачић, Арсен, *Уставно право Републике Хрватске*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, Сплит 2006.
- Благоев, Борислав, „Проблем Сената у Француској“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1969.
- Бојанић, Бојан, *Парламент у уставном развоју Србије, докторска дисертација*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2016.
- Бојанић, Бојан, *Регионализација и регионална држава - уставноправни аспекти*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2013.

- Вебер, Макс, *Политички списи*, С немачког превела Александра Костић, расправу Политика као позив превео Зоран Ђинђић, Филип Вишњић, ЈП Службени гласник, Београд 2006.
- Владисављевић Небојша, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦЈДС, Београд 2003.
- Гајић, Александар, Саша, Илић, Душан, „Да ли бикамерализам има будућност искључиво у недемократским политичким системима?“, *Култура полиса*, Вол. 16, 40/2019.
- Гајић, Александар, Саша, Илић, Душан, „Контраверзе савременог бикамерализма“, *Култура полиса*, Вол. 16, 39/2019.
- Гајић, Новак, *Корпоративизам и демократија, магистарски рад*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд 2016.
- Гоати, Владимир, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003.*, Центар за слободне изборе и демократију, Национални демократски институт за међународне односе, Београд 2013.
- Гоати, Владимир, *Савремене политичке партије*, Партизанска књига, Београд 1984.
- Горњи домови европских парламената, начини избора и надлежности*, Секретаријат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, припремили Сена Бајрактаревић, Нишада Кокић, Џенана Лепер, Нина Лакомица, Сарајево 2008.
- Де Верготини, Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015.
- Ђорђевић, Јован, "Нови француски устав", *Наша стварност* 12/1958.
- Ђорђевић, Јован, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988.
- Ђорђевић, Јован, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1986.
- Ђукић-Вељковић, Златија, *Огледи о политичком представништву и изборима*, Београд 1995.
- Ђурковић, Миша, „Мил и конзервативизам“, *Социолошки преглед*, Vol. XXXVIII, No. 3/2004, стр. 397–423.
- Ђурковић, Миша, *Мрачни коридори моћи*, Catena mundi, Институт за европске студије, Београд 2021.
- Живојиновић, Драгољуб, *Успон Европе (1450-1789)*, (IV изд.). Београд 2000.
- Жупљанић, Милица, С, Бојковић, Чедомир, С, Андрејић, Марко, Д, „Регионална држава у делу Миодрага Јовичића“, *Војно дело*, Вол. 68, 1/2016, стр. 222-233.
- Између киборга и химере, човек и савремена биоетика*, ур. Миша Ђурковић, Catena mundi, Београд 2018.
- Илић, Душан, „Одабир најбољег изборног система: у контексту најављене промене Устава“, *Правни живот*, 12/2018.
- Илић, Душан, „Прилог расправи о постојању социјално-економског парламента у Другој Југославији“, *Култура полиса*, Вол. 15, 37/2018, стр. 521-531.
- Илић, Душан, „Средњовековне претече институције Народне скупштине у српским земљама“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2, 2019, стр. 169-185.
- Илић, Душан, *Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву, мастер рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016.

- Јанић, Ђорђе, Ј., *Политика као теодулија: Политичка мисао Владике Николаја, Хришћанска мисао*, Београд 2009.
- Јанковић, Драгослав, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1997.
- Јовановић, Слободан, *Влада Милана Обреновића, књига I, Сабрана дела Слободана Јовановића*, приредили Радован Самарцић и Живорад Стојковић, том 4, Београд 1990.
- Јовановић, Слободан, *Наше уставно питање у XIX веку, Политичке и правне расправе, књига I, Сабрана дела Слободана Јовановића*, приредили Радован Самарцић и Живорад Стојковић, том 2, Београд 1990.
- Јовановић, Слободан, *О дводомном систему*, Београд 1899.
- Јовановић, Слободан, *О дводомном систему*, Политичке и правне расправе, друга свеска, Књижар издавач Геца Кон, Београд 1910.
- Јовановић, Слободан, *О држави - основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Јовановић, Слободан, *О држави - основи једне правне теорије, Сабрана дела Слободана Јовановића, том осми*, Београд 1990.
- Јовановић, Слободан, *Политичке и правне расправе*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 2, приредили Радован Самарцић и Живорад Стојковић, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд 1990.
- Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд 1984.
- Јовичић, Миодраг, *Регионална држава*, Уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996.
- Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Савремена администрација, Београд 1973.
- Јовичић, Миодраг, *Устав регионалне државе Уједињених Српских Земаља - организација власти*, Вајат, Београд 1996.
- Јовичић, Миодраг, *Уставни и политички системи, Изабрани списи, књига 5*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006.
- Костић, Лазо, М., *Једнакост бирачког права*, Службени гласник Министарства унутрашњих послова, Београд, 1941, у: *Уставно право, Сабрана дела, први том*, ЗИПС, СРС, Београд, 2000.
- Костић, Лазо, М., *Примери изборно-окружне геометрије*, Српски глас, Београд, 1940, у: *Уставно право, Сабрана дела, први том*, ЗИПС, СРС, Београд, 2000.
- Коштуница, Војислав, Чавошки, Коста, *Страначки плурализам или монизам*, Центар за филозофију и друштвену теорију, Београд 1983.
- Крбек, Иво, "Устав Пете француске републике", *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1959.
- Кулаузов, Маша, *Страни утицаји на развитак идеје о дводомном народном представништву у уставном систему Србије*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2006.
- Кулић, Димитрије „Промене у уставном систему Југославије од устава СФРЈ 1963. године до устава СФРЈ 1974. године“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш 1977.

- Кутлешић, Владан, *Организација власти: упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд, Службени лист СРЈ, 2002.
- Лово, Филип, *Велике савремене демократије*, ИК Зорана Стојановића, Нови Сад 1999.
- Лубарда, Бранко, *Увод у Радно право са елементима Социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
- Лукић, Радомир, „Методи изучавања права“, *Анали Правног факултета*, Vol. XIII, 1-2/1965, стр. 32-46.
- Лукић, Радомир, Кошутећ, Будимир, Митровић, Драган, *Увод у право*, Службени гласник, Београд 1999.
- Лукић, Радомир, Кошутећ, Будимир, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Издавачки центар, Службени гласник, Београд 2008.
- Маринковић, Танасије, *Границе слободе политичког удруживања*, упоредноправна студија, Досије, Београд 2014.
- Маринковић, Танасије, *Устав као конвенција - еволуција Пете француске републике, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.
- Марковић, Ратко, „Деволуција у Уједињеном Краљевству“, *Анали Правног факултета*, година LXII, 2/2014.
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1995.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Медведовић, Драган, „Разлике између уставних институција Четврте и Пете француске републике“, *Зборник радова Високе управне школе у Загребу*, 1965.
- Мил, Џон, Стјуарт, О представничкој влади, са енглеског превео Владимир Јовановић, Државна штампарија, Београд 1876.
- Митриновић, Чедомир, Брашић, Милош, Н., *Југословенске народне скупштине и сабори*, Београд 1937.
- Михајловић, Владан, *Уставно право*, Краљево 2009.
- Монтескје, Шарл, *О духу закона*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2011.
- Николић, Павле, *Федерација и федералне јединице*, Службени лист, Београд 1989.
- Орловић, Славиша, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја штампа, Београд 2002.
- Орловић, Слободан, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2018.
- Пајванчић, Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2008.
- Пајванчић, Маријана, *Уставно право - Уставне институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2007.
- Петров, Владан, *Енглески устав*, „Службени гласник“, Правни факултет у Београду, Београд 2007.

- Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Петров, Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
- Петров, Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд 2004.
- Петров, Владан, Станковић, Марко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022.
- Петровић, Милан, „Суштина региона с нарочитим освртом на најновије видове регионализације: Шкотске, Велса и Северне Ирске у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске“, *Локална самоуправа*, 15/2007 (прештампано из броја 11/2003).
- Петровић, Рајко, *Улога историјско-политичког модела регионализације Шпаније у сузбијању сецесионизма у Каталонији и Баскији, докторска дисертација*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд 2021.
- Пироћанац, Милан, *Белешке*, приредила Сузана Рајић, Завод за уџбенике и наставна средства, Библиотека Два столећа, књ. 3, Београд 2004.
- Пляхимович, Иван, Иванович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь, 2 том*, Амалфея, Минск 2015.
- Поповић, Драгољуб, „Парламентаризам у Трећој француској републици“, *Архив за правне и друштвене науке* 3-4/1992, стр. 515-529.
- Поповић, Ђура, *О федерализму*, Београд 1933.
- Поповић, Олга, „Изборни систем и његов утицај на структурирање партијског система за време владавине парламентарног режима (1903-1914.године)“, у: *Србија – хватање корака, прилози пројекту Конституисање правне државе*, Београд 1997, стр. 165-180.
- Поповић, Славољуб, *Регионализација у свету и код нас - правни аспект*, Републички завод за јавну управу, Београд 1983.
- Продановић Јаша, „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, *Српски народ у XIX веку, Књига 4–6*, (уредник Станоје Станојевић), Београд 1936.
- Радојчић, Никола, *Српски државни сабори у средњем веку*, Српска Краљевска Академија, Београд, 1940.
- Рајс, Арчибалд, *Чујте Срби, чувајте се себе*, Духовни луг, Легенда, Крагујевац, Чачак 2020.
- Раковић, Александар, *Црногорски сепаратизам, Catena mundi*, Београд 2019.
- Симовић, Дарко, *Канадски федерализам, магистарска теза*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Симовић, Дарко, Петров, Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018.
- Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2008.
- Сокол, Смиљко, „Двodomни систем у унитарним државама Западне Европе“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 1/1968.

- Срнић, Иванка, „Претстављање федералних јединица у савезним државама и нови вид федерализма“, *Архив за правне и друштвене науке* 1-2/1976, стр. 159-160.
- Срнић, Иванка, „Теорија и пракса економског представништва у свету (Економско представништво у буржоаској држави)“, *Наша стварност*, 5/1959.
- Срнић, Иванка, *Други дом у представничким телима, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1958.
- Станковић, Марко, „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2012, стр. 234-255.
- Станковић, Марко, „Република Србија као регионална држава? Прилог расправи о изменама Устава од 2006“, *Правни живот*, 12/2017, стр. 603-614.
- Станковић, Марко, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 64, 2/2014, стр. 105-124.
- Станковић, Марко, *Белгијски федерализам*, Службени гласник, Београд 2009.
- Станковић, Марко, *Преображаји федералне државе. Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, Универзитет у Београду - Правни факултет, Београд 2020.
- Стефановић, Јован, *Други дом у француским уставима*, Рад ЈАЗУ, Загреб 1962.
- Стефановић, Јован, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига I, Загреб 1956.
- Стефановић, Јован, *Федерализам и његов развитак у свијету*, ЈАЗУ, Загреб 1962.
- Стефановић, Младен, *Збор Димитрија Љотића*, Народна књига, Београд 1984.
- Стојановић, Драган, М., *Уставно право, књига II*, Свен. Ниш 2003.
- Тркуља, Јовица, *Освајање демократије, огледи о посткомунизму*, Синг Логос, Београд 1995.
- Тирић, Јован, „Суверенитет у савремено доба“, *Филозофија и друштво* 1/2008.

Извори права

- C-64.1 Referendum Act, Legis Quebec Official Source, доступно на: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/C-64.1>, приступљено 08. 04. 2020.
- Code électoral, Article L280, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353645&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20030731>, приступљено 27.05.2020.
- Code électoral, Article L284, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353645&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20030731>, приступљено 27.05.2020.
- Code électoral, Article LO274, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353645&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20030731>, приступљено 27.05.2020.
- Constitution of Ireland, 1937, доступно на: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/>, приступљено 08.12.2020.

Constitution of Poland 1992, доступно на: https://www.servat.unibe.ch/icl/pl02000_.html, Art. 19, ust. 2, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf>, приступљено 21.04.2021.

Constitution of Poland 1997, доступно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, доступно на: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>, приступљено 03.05.2021.

Constitution of Republic of Poland (Second Polish Republic), 1921, доступно на: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>, асе приступљено ssed 25.02.2021.

Constitution of Republic of Poland (Second Polish Republic), 1935, доступно на: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1935-spis.html>, приступљено 25.02.2021.

Constitution of Romania, 1991, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act1_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

Constitution of Romania, 2003, доступно на: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=2&idl=2, приступљено 29.09.2021.

Constitution of the Italian Republic, Official Gazette, no. 298/1947, Senato della Repubblica, доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, приступљено 08.10.2021.

Constitutional Reform Act 2005 - Legislative progress, доступно на: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/legist/constreform.htm>, приступљено 17.04.2020.

Constitutiunea Romaniei din 1866, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1866.htm>, приступљено 22.09.2021.

Constitutiunea Romaniei din 1923, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1923.htm>, приступљено 22.09.2021.

Constitutiunea Romaniei din 1938, доступно на: <http://www.constitutia.ro/const1938.htm>, приступљено 22.09.2021.

Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, in materia di "*Ripartizione dei collegi per il Senato*", доступно на: [, приступљено 15.01.2021.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-12-20;535!vig=)

Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, in materia di "*Ripartizione dei collegi per il Senato*", доступно на: [, приступљено 15.01.2021.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-12-20;535!vig=)

European Scrutiny Act of 2002, доступно на: <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2002/en.act.2002.0025.pdf> (EN), приступљено 08.10.2021.

House of Lords Act 1999, доступно на: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents/enacted>, приступљено 17.04.2020.

Kieswet (Election Law), Staatsblad, 423/1989.

La Constitution de 1946, IVe République, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>, приступљено 09.05.2020.

Law No. 304 Of 28 June 2004 (Republished) Concerning Judicial Organization, доступно на: <https://www.global-regulation.com/translation/romania/3746801/law-no.-304-of-28-june-2004-%2528republished%2529-concerning-judicial-organization.html>, приступљено 29.06.2022.

Lege nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, доступно на: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037>, приступљено 29.09.2021.

Legge 21 dicembre 2005, n. 270, "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica " pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 213, доступно на: <https://www.camera.it/parlam/leggi/052701.htm>, приступљено 05.01.2021.

Legge 6 febbraio 1948, n. 29, доступно на: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:1948;29>, приступљено 15.01.2021.

Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2001, доступно на: <https://www.asgi.it/banca-dati/legge-costituzionale-23-gennaio-2001-n-1/>, приступљено 15.01.2021.

Legge Costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione. (GU Serie Generale n.40 del 12-02-1963), доступно на: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1963-02-12&atto.codiceRedazionale=063C0002&elenco30giorni=false, приступљено 05.01.2021.

Legge Costituzionale, Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (19A06354) (GU Serie Generale n.240 del 12-10-2019).

Legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", доступно на: https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/25%20-%20elezioni/L.%20270-05/L.%20270-05.pdf, приступљено 15.01.2021.

LOI n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000430722&dateTexte=&categorieLien=id>, , приступљено 27.05.2020.

LOI n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027799541&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

LOI no 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000751734&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

LOI organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat, доступно на: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000815090&dateTexte=&categorieLien=id>, , приступљено 27.05.2020.

LOI organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs, доступно на:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id>, приступљено 27.05.2020.

Poslovnik Državnega sveta, Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

Règlement du Sénat de la République italienne, Senato della Repubblica, Gazzetta Ufficiale (n.33 du 9 février 2007), pdf, доступно на: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/reg.%20fr.pdf>, приступљено 09.10. 2021.

Rules and Regulations of The Senate Resolution of The Senate of The Republic of Poland of November 23, 1990, доступно на: <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>, 12.05.2021.

Rules of Procedure of the French Senate, доступно на: http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc188 (FR) and IPEX, National Parliaments, French Senate, 'Monitoring compliance with the principle of subsidiarity. Senate of the French Republic', доступно на: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc539edbbe6013a91c7c44e5bdc.do> (EN), приступљено 22.12.2021.

Rules of Procedure of the Senate of the States General, 2019, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/id/v15pk6laxuqx/document_extern/rules_of_procedure_of_the_senate_of/f=v15pk90sfdri.pdf, приступљено 03.02.2021.

Scottish Independence Referendum Act 2013, Acts of the Scottish Parliament, 2014 asp 14, <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>, приступљено 08. 04. 2020.

Seanad Bill 2020, Oireachtas, No. 47 of 2020.

Sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale., su cortecostituzionale.it, доступно на: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>, приступљено 15.01.2021.

Sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale., su cortecostituzionale.it, доступно на: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>, приступљено 15.01.2021.

Spanish Constitution, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de informacion diplomatica, Madrid, 1979,

Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Le Conseil constitutionnel, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, приступљено 11.05.2020.

United Nations Mission in Sudan, Comprehensive Peace Agreement, 09. January 2005, <https://unmis.unmissions.org/comprehensive-peace-agreement>, приступљено 08. 04. 2020.

Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Ústavní listina Československé republiky, Zákon ze dne 29. února 1920, 121/1920 Sb, доступно на: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html, 23.06.2021.

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 o československé federaci, 143/1968 Sb, доступно на: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html, приступљено 26.06.2021.

Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, Uradni list RS, št. 48/92.

Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

Zákon o jednacím řádu Senátu, ve znění účinném k 1.5.2020, Zákon č. 107/1999 Sb.

Zákon o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, Zákon č. 1/1992 Sb.

Zakon o parlamentarni preiskavi, Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20.

Zákon o sídle Parlamentu České republiky, Zákon č. 59/1996 Sb.

Zákon o střetu zájmů, Zákon č. 159/2006 Sb.

Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

Zákon o Ústavním soudu, Zákon č. 182/1993 Sb.

Zákon o Veřejném ochránci práv, Zákon č. 349/1999 Sb.

Zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, Zákon č. 247/1995 Sb.

Zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, Zákon č. 130/2000 Sb.

Zakon o izbornim јединицама за избор заступника у Заступнички дом Хрватског државног сабора, НН 116/1999, доступно на: <https://www.zakon.hr/z/356/Zakon-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-Zastupni%20ki-dom-Hrvatskog-dr%20avnog-sabora>, приступљено 01.07.2020.

Zakon o izboru narodnih посланика и Закон о изборним јединицама за избор народних посланика (Службени гласник РС, бр. 2/90; 3/90; 6/90; 7/90; 9/90 и 12/90).

Zakon o националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 i 47/2018.

Zakon o територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, 129/2007, 18/2016, 47/2018, 9/2020.

Конституција Републики Беларусь, 1994 года, (с измененнями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>, приступљено 10.05.2020.

Уредба о управним окрузима, Службени гласник РС, 15/2006.

Устав Краљевине Југославије, „Службене новине Краљевине Југославије“, број 200/1931.

Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006.

Устав Савезне Републике Југославије из 1992, Службени лист СРЈ 1/92.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14. Београд 1963.

Устав СР Југославије, 1/92, Службени лист СРЈ.

Устав СФРЈ из 1974. године, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XXX, број 9, Београд 1974.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31.01.1946. године, Службени лист ФНРЈ, година II, број 10. Београд 1946.

Устав Четврте Француске Републике из 1946. године, доступно на: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>, приступљено 09.05.2020.

Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист Србије и Црне Горе, година I, број 1.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти, Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије, година IX, број 3. Београд 1953.

Извештаји, карте, табеле

"FNRJ - Aktivno stanovništvo po vrstama djelatnosti", доступно на: http://www.stat.si/publikacije/popisi/1953/1953_2_01.pdf, приступљено 05.07.2018.

AC 5386 introduced 27 July 2012 (it faces its first reading at the Chamber after having been passed by the Senate). The proceedings began on Aug. 7, 2012 within the First Committee on Constitutional affairs. It can be found here: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38693.htm>, приступљено 14.01.2021.

C-64.1 Referendum Act, Legis Quebec Official Source, доступно на: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/C-64.1>, приступљено 08.04.2020.

Centar za monitoring, Refendum 1992. godine, Zvanični rezultati referenduma, доступно на: <https://web.archive.org/web/20090214045300/http://cemi.cg.yu/izbori/referendum1992/zvanicnirez.htm>, приступљено 08. 04. 2020.

Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 7.10. – 8.10.2016, доступно на: <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20161007>, приступљено 23.07.2021.

Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 5.10. – 6.10.2018, доступно на: <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20181005>, приступљено 23.07.2021.

Český statistický úřad, Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 2.10. – 3.10.2020, доступно на: <https://www.volby.cz/pls/senat/se?xjazyk=CZ&xdatum=20201002>, приступљено 23.07.2021.

Dáil Debates, Vol.69: Col. 1611, 2 Dec. 1937, доступно на: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1937-12-07/>, приступљено 05.07.2021.

Dáil Debates, Vol.69: Col. 1611, 2 Dec. 1937.

Declaration on Regionalism, Assembly of European Regions, Basel, 30 August, 1996.

Dutch government ditches Holland to rebrand as the Netherlands, *The Guardian*, 04. Oct. 2019, доступно на: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/04/holland-the-netherlands-dutch-government-rebrand>, приступљено 26.01.2021.

Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech, Jan Kysela (ed.), Kancelář Senátu, 2016.

European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985.

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Republika Crna Gora, Referendum o državnom statusu, 21.maj 2006, Posmatračka misija za referendum OSCE/ODIHR-a, konačni izvještaj, доступно на: <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/montenegro/20099?download=true>, приступљено 08. 04. 2020.

McMorrow, Conor, 'Politics professor says Seanad "is not worth saving"', RTÉ, 15.04.2018, available at: www.rte.ie/news/politics/2018/0415/954560-Seanad-reform/, приступљено 13.11.2020.

Ministère de l'Intérieur, Résultats des élections sénatoriales 2020, доступно на: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Senatoriales/elecresult__senatoriales-2020/\(path\)/senatoriales-2020/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Senatoriales/elecresult__senatoriales-2020/(path)/senatoriales-2020/index.html), приступљено 29.06.2021.

Ministère de l'Intérieur, Résultats par département du second tour de scrutin de l'élection du Président de la République 2017, доступно на: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017171pdr/resultatsdepartement2ndtour.pdf, приступљено 29.06.2021.

Parlament České republiky, SENÁT, Z historie Senátu ČSR, доступно на: <https://web.archive.org/web/20060728003504/http://www.senat.cz/zajimavosti/senat1r.html>, приступљено 26.06.2021.

PARLINE database on national parliaments, доступно на: <http://archive.ipu.org/parline/parlinesearch.asp>, приступљено 20.04.2021.

Popis prebivalstva 1991, Prebivalstvo po kraju popisa in navzočnosti, Statistični urad Republike Slovenije, доступно на: https://www.stat.si/publikacije/popisi/1991/Obcine/1991_1_01.pdf, accessed 18.01.2021.

Referendum 02/06/1946, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, приступљено 24.12.2020.

Referendum 25/06/2006, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Governo italiano, Ministero dell'Interno, доступно на: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006&tpa=E&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, приступљено 14.01.2021.

Referendum costituzionale 4 dicembre 2016, la Repubblica, 04.12.2016, доступно на: <https://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/>, приступљено 15.01.2021.

Referendum Costituzionale, Gustavo Zagrebelsky spiega i 15 motivi per dire no alla riforma voluta da Renzi, il Fatto Quotidiano, 06.03.2016, доступно на: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/06/referendum-costituzionale-gustavo-zagrebelsky-spiega-i-15-motivi-per-dire-no-alla-riforma-voluta-da-renzi/2522863/>, приступљено 15.01.2021.

Report of the Implementation Group on Seanad Reform, December 2018, стр. 8-9, <https://www.alicemaryhiggins.ie/content/files/Seanad-Reform-Report-2018.pdf>, приступљено 05.12.2020.

Republika Slovenija, Državni svet, Volitve, <http://www.ds-rs.si/?q=o-drzavnem-svetu/volitve>, приступљено 13. 11. 2019.

Scottish Independence Referendum Act 2013, Acts of the Scottish Parliament, 2014 asp 14, <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>, приступљено 08. 04. 2020.

The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities' drafted by the Leuven Centre for Global Governance Studies, ISBN 978-92-895-0758-5 (hereafter CoR 2013 subsidiarity study).

United Nations Mission in Sudan, Comprehensive Peace Agreement, 09. January 2005, <https://unmis.unmissions.org/comprehensive-peace-agreement>, приступљено 08. 04. 2020.

Výbory Senátu, Senát Parlamentu České republiky, доступно на: https://www.senat.cz/organy/index.php?par_1=V, приступљено 20.09.2021.

Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah, Obseg pojava "teritorijalna sprememba" od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno preseljenih iz enega naselja v drugo, Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana 2007, стр. 167-208.

ZÁPIS O VÝSLEDKU VOLEB DO SENÁTU PARLAMENTU ČR VE VOLEBNÍM OBVODU, <https://www.volby.cz/pls/senat/se711?xjazyk=CZ&xdatum=20170127&xobvod=4&xkolo=1>, приступљено 23.07.2021.

Карта 1. *Распоред сенатских изборних јединица у Француској на основу обнове чланства*, (аутор: Душан Илић).

Карта 2. *Број сенатора по департаманима Француске*, (аутор: Душан Илић).

Карта 3. *Изборне јединице на изборима за пољски Сејм*, (аутор: Душан Илић).

Карта 4. *Изборне јединице на изборима за пољски Сенат*, (аутор: Душан Илић).

Карта 5. *Сенатске изборне јединице Чешке Републике*. (Senátní volební obvody, доступно на: https://cs.wikipedia.org/wiki/Volebn%C3%AD_obvod#/media/Soubor:Sen%C3%A1tn%C3%AD_volebn%C3%AD_obvody.PNG, приступљено 16.09.2021).

Карта 6. *Изборне јединице за избор сенатора (1994-2001)*. (Collegi uninominali per il Senato in vigore tra 1994 e 2001, доступно на: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/94/Collegi_Uninominali_Senato_della_Repubblica_Italiana.png, приступљено 15.01.2021).

Карта 7. *Резултати парламентарних избора одржаних 04.03.2018. по изборним јединицима за Представнички дом и Сенат*. (Извор: la Repubblica, доступно на: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2018/2018/03/05/news/elezioni_politiche_2018_m5s_sfondano_al_sud_verso_il_cappotto_in_sicilia_e_sardegna_lega_pd-190473002/, приступљено 15.01.2021).

Карта 8. *Административна подела Краљевине Холандије на провинције, које уједно представљају изборне јединице приликом избора за Сенат*. (Прилагодио: Душан Илић).

Карта 9. *Изборне јединице за избор чланова Државног савета - представника локалних интереса*. (аутор: Душан Илић).

Карта 10. *Административна подела Републике Белорусија на регионе у којима се бирају чланови Савета Републике.* (аутор: Душан Илић).

Карта 11. *Резултати парламентарних избора 2016. године по изборним јединицама.* (Извор: Results of the election by electoral district. Top: results for the Chamber of Deputies; bottom: results for the Senate, доступно на: https://en.wikipedia.org/wiki/2016_Romanian_legislative_election, приступљено 26.06.2018).

Карта 12. *Изборне јединице у Републици Србији на изборима за народне посланике Народне скупштине Србије 1997. године,* (Извор: http://www.yuorpe.com/nasa-borba/arhiva/Sep97/2409/2409_1.HTM, приступљено 19.11.2020).

Карта 13. *Предлог изборних јединица за избор чланова другог дома у Републици Србији* (аутор: Душан Илић).

Карта 14. *Предлог једномандатних изборних јединица за избор чланова другог дома у Републици Србији* (аутор: Душан Илић).

Одбор за стандардизацију српског језика, Холандија или Низоземска, 11.01.2020, доступно на: <http://www.ossj.rs/odluke-i-saopstenja/holandija-ili-nizozemska/>, приступљено 26.01.2021.

Подаци МУП Италије за изборе 2018, доступно на: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=R&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&nel=1&es0=S&es1=S&ms=S>, приступљено 20.07.2021.

Państwowa komisja wyborcza, Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019, Wyniki wyborów 2019 do Senatu RP, доступно на: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl>, приступљено 25.08.2021.

Републички завод за статистику, Попис становништва 2011. године, доступно на: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/popis/popis-2011/popisni-podaci-eksel-tabele>, приступљено 20.03.2022.

Табела 1. Сенатске изборне јединице по регионима Чешке и њихов територијални опсег. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 2. Разлике између Сената и Представничког дома Холандије. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 3. Вредност гласова за избор сенатора по провинцијама Холандије. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 4. Капацитет за самостални избор сенатора по провинцијама на основу вредности гласа. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 5. Изборне јединице за избор представника локалних интереса у Државни савет Словеније и њихова величина по попису из 1991. године. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 6. Француске изборне јединице за избор чланова Сената. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 7. Пољске изборне јединице за избор чланова другог дома. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 8. Изборне јединице за избор чланова Сената Чешке Републике. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 9. Број сенатора који се бирају по већинском и пропорционалном изборном систему у италијанским изборним јединицама. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 10. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по покрајинама Италије. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 11. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по италијанским покрајинама према већинском изборном систему. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 12. Број бирача неопходан за избор једног сенатора по италијанским покрајинама према пропорционалном изборном систему. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 13. Изборни капацитет за самосталан избор чланова Сената по провинцијама Холандије. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 14. Словеначке изборне јединице за избор представника локалних интереса у Државни савет. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 15. Изборне јединице за избор чланова Савета Републике Белорусије. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 16. Румунске изборне јединице за избор чланова Сената 2016. године. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 17. Степен пропорционалности броја уписаних бирача и укупног броја сенатора по државама. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 18. Степен пропорционалности броја уписаних бирача и броја изабраних сенатора по изборним јединицама. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 19. Степен пропорционалности између најмање изборне јединице и најмањег броја сенатора по изборној јединици. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 20. Степен пропорционалности између највеће изборне јединице и највећег броја сенатора по изборној јединици. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 21. Однос броја уписаних бирача у највећој и најмањој изборној јединици по државама. Извор: табелу приредио аутор на основу извора наведених у табели.

Табела 22. Индекс бикамерализма у Француској. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 23. Индекс бикамерализма у Пољској. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 24. Индекс бикамерализма у Чешкој Републици. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 25. Индекс бикамерализма у Италији. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 26. Индекс бикамерализма у Холандији. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 27. Индекс бикамерализма у Републици Ирској. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 28. Индекс бикамерализма у Словенији. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 29. Индекс бикамерализма у Белорусији. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 30. Индекс бикамерализма у Румунији. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 31. Укупан индекс бикамерализма у европским унитарним државама. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 32. Однос броја посланика и броја сенатора у упоредној пракси европских унитарних држава. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 33. Предложене изборне јединице за избор чланова српског другог дома. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 34. Предложене изборне јединице за избор чланова српског другог дома. Варијанта 2 - подела на 55 једномандатних изборних јединица. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 35. Распоред представника социјално-економских група у пројектованом српском другом дому. Извор: табелу приредио аутор.

Табела 36. Индекс бикамерализма у пројектованом српском дводомном парламенту. Извор: табелу приредио аутор.

Интернет извори

"Више од 70% грађана недовољно заступљено у парламенту", доступно на: <http://biramkogabiram.rs/2015/10/11/nezadovoljni-gradjani/>, приступљено 24.06.2020.

"Колико посланика треба Србији?", *Талас*, 12.05.2020, доступно на: <https://talas.rs/2020/05/12/koliko-poslanika-treba-srbiji/>, приступљено 24.06.2020.

"Мина замедленног дејства: што значи пројект конституције за Лукашенко?", *Deutsche Welle (in Russian)* 28 December 2021. Retrieved 29 December 2021, доступно на: <https://www.dw.com/ru/mina-zamedlennogo-dejstvija-cto-znachit-proekt-konstitucii-dlja-lukashenko/a-60273475>, приступљено 28.02.2022.

"Реформа изборног законодавства: Смањење броја посланика у Народној скупштини РС, увођење система где ће се гласати за људе, а не збирне страначке листе", *Параграф*, 22.11.2015, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241115/241115-vest12.html>, приступљено 24.06.2020.

"СНС тражи смањење броја посланика", 09.01.2011, доступно на: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/823948/sns-trazi-smanj enje-broja-poslanika.html>, приступљено 24.06.2020.

"Треба ли смањити број посланика?", *Новосадски информативни портал 021*, 27.07.2016, доступно на: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/141029/Treba-li-smanjiti-broj-poslanika.html>, приступљено 24.06.2020.

Bekijk hier alle uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen, доступно на: <https://nos.nl/collectie/13738/artikel/2276806-bekijk-hier-alle-uitslagen-van-de-provinciale-statenverkiezingen>, приступљено 25.05.2021.

Bologna during the napoleonic age 1796 - 1815, доступно на: <https://www.storiaememoriadibologna.it/bologna-during-the-napoleonic-age-2121-evento>, приступљено 23.12.2020.

Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, Gewijzigd op: 15 april 2020, доступно на:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1549199994001>,
приступљено 07.02.2021.

Carlo Fusaro, *Bicameralism in Italy. 150 Years of Poor Design, Disappointing Performances, Aborted Reforms*, доступно на: http://www.carlofusaro.it/in_english/Bicameralism_in_ITA_2013.pdf, стр. 9-11, приступљено 23.12.2020.

Chamber of Deputies, 'Parliamentary Control of the Government in the Czech Republic', доступно на: http://www.psp.cz/kps/pi/gi/infocentrum/EN/Parliamentan_control_05_2011.pdf (EN), приступљено 27.06.2021

De Luca, Davide, Maria, *Storia e storie della riforma costituzionale*, il Post, 22.10.2016, доступно на: <https://www.ilpost.it/2016/10/22/storia-referendum/>, приступљено 15.01.2021.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/eu/id/vi21lixhu4ou/document_extern/brochure_ek_engels_inclusief_eu_gora/f=/vipzb4k9v6vk.pdf, приступљено 08.02.2021.

Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ih7yi/eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

Eerste Kamerlid, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j3lxq/eerste_kamerlid, приступљено 26.01.2021.

Eerste Kamerverkiezingen 2019, доступно на: https://www.parlement.com/id/vkvxii149rv7/eerste_kamerverkiezingen_2019, приступљено 26.01.2021.

Eerste Kamerverkiezingen, доступно на: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt8/eerste_kamerverkiezingen, приступљено 26.01.2021.

Functie en positie Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j2wxk/functie_en_positie_eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

Geschiedenis Eerste Kamer, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer, приступљено 26.01.2021.

Houses of the Oireachtas, Seanad General Election, March 2020 and Bye-Elections to 2016-20 Seanad, 2020, стр. 41-47, доступно на: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/electoralProcess/electionResults/dail/2020/2020-09-09_seanad-general-election-2020-results-handbook_en.pdf, приступљено 05.12.2020.

https://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/09/Nr_alegatori.pdf, приступљено 30.06.2021.

<https://www.electionguide.org/elections/id/3079/>, приступљено 01.08.2021.

Kysela, Jan, *Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives*, доступно на: file:///D:/Doktorske/Senat%20po%20drzavama/Ceski%20senat/Bicameralism%20in%20the%20Czech%20Republic%20_%20Sen%C3%A1t%20P%C4%8CR.html, приступљено 26.06.2021.

La nouvelle répartition des sénateurs, доступно на: http://www.senat.fr/role/tableau_repartition_senateurs.html, приступљено 27.05.2020.

Llanos, Mariana, "El bicameralismo en América Latina", paper presented at the Tercer Congreso Latinoamericanistas Europeos, Amsterdam, July 3-6, 2002;

(<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf>, доступно 25.04.2014).

Mauritanie: le changement de drapeau et la suppression du Sénat sont officiels, *Jeune Afrique*, 17 août 2017, доступно на: <https://www.jeuneafrique.com/466592/politique/mauritanie-le-changement-de-drapeau-et-la-suppression-du-senat-sont-officiels/>, доступно 07.02.2022.

Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Senato della Repubblica, доступно на: <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13152/modifiche-al-sistema-elezione-della-camera-deputati-e-del-senato-della-repubblica.html>, доступно 15.01.2021.

Organisatie Eerste Kamer, доступно на: https://www.parlement.com/id/vhnm7j3lxm/organisatie_eerste_kamer, доступно 26.01.2021.

PAP, „PO podzielona ws. pieniędzy dla Polonii”, portal wyborcza.pl, 09.01.2015, доступно на: http://wyborcza.pl/1,91446,17232367,PO_podzielona_ws_pieniedzy_dla_Polonii.html, доступно 11.05.2021.

Preece, Alun, "The Development of Bicameral Parliamentary Systems", *Electronic Law Journal*, Vol. 9, No. 3/2002, доступно на: http://www5.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2002/28.html#Origins%20of%20Bicameralism_C, доступно 11.02.2022.

Recht van interpellatie, доступно на: https://www.eerstekamer.nl/begrip/recht_van_interpellatie, доступно 27.01.2021

Referendum Costituzionale, Gustavo Zagrebelsky spiega i 15 motivi per dire no alla riforma voluta da Renzi, il Fatto Quotidiano, 06.03.2016, доступно на: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/06/referendum-costituzionale-gustavo-zagrebelsky-spiega-i-15-motivi-per-dire-no-alla-riforma-voluta-da-renzi/2522863/>, доступно 15.01.2021.

Regionale kerncijfers Nederland, Gewijzigd op: 18 december 2020, доступно на: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=3B9A1>, доступно 07.02.2021.

Rodotà, Stefano, on the referendum: "the Reform of embarrassing for inadequacy of content and language", Bitfeed, 08.10.2016, доступно на: <https://www.bitfeed.co/page/stefano-rodota-on-the-referendum-the-reform-of-embarrassing-for-inadequacy-of-content-and-language>, доступно 15.01.2021.

Rola Senatu w polskim ustroju państwowym, доступно на: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2012/2.pdf, доступно 13.05.2021.

Senate in the Romanian history – an honourable democratic tradition, доступно на: <https://www.senat.ro/default.aspx?Sel=442BA3CD-90E1-4FCE-AE5C-E59E2E45A1FD>, доступно 22.09.2021.

Škodová, Markéta, *Confidence in selected institutions in the Czech Republic and other countries of Visegrad Group*, Centrum pro výzkum veřejného mínění, 16.01.2007, доступно на: <https://cvvm.soc.cas.cz/en/press-releases/political/other/3414-confidence-in-selected-institutions-in-the-czech-republic-and-other-countries-of-visegrad-group>, доступно 15.09.2021.

Staatscommissie Cals-Donner (1967-1971), доступно на: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi86njtkqtxz/staatscommissie_cals_donner_1967_1971, доступно 26.01.2021.

Staatscommissie parlementair stelsel, доступно на:
<https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/>, приступлено 09.02.2021.

Stemmingen Eerste Kamerverkiezing in provincies en kiescolleges (27 mei), Nieuwsbericht 27-05-2019, доступно на: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/05/27/uitslagen-eerste-kamerverkiezing-in-provincies-en-kiescolleges-27-mei>, приступлено 26.01.2021.

Toekomst tweekamerstelsel, доступно на:
https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsr2z6/toekomst_tweekamerstelsel, приступлено 26.01.2021.

Tweekamerstelsel, доступно на: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvt/tweekamerstelsel>, приступлено 26.01.2021.

Verhouding tussen Eerste en Tweede Kamer, доступно на:
https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvx/verhouding_tussen_eerste_en_tweede_kamer, приступлено 26.01.2021.

Załącznik nr 1 wykaz okręgów wyborczych do sejmu rzeczypospolitej polskiej, załącznik nr 2 wykaz okręgów wyborczych do senatu rzeczypospolitej polskiej, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112, доступно на: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/O/D20110112.pdf>, приступлено 12.05.2021.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, доступно на: <http://center.gov.by/>, приступлено 04.10.2021.

О роли Совета Республики в Законотворческом процессе, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, доступно на: <http://center.gov.by/o-rol-i-soveta-respubliki-v-zakonotvorcheskom-protsesse/>, приступлено 10.05.2020.

Самые невидимые выборы. Что такое Совет Республики и зачем он нужен? Читать полностью, доступно на: <https://news.tut.by/politics/505090.html>, приступлено 10.05.2020.

СВЕДЕНИЯ о количестве избирателей, По состоянию на 1 ноября 2019 г, доступно на: <https://web.archive.org/web/20200721054624/http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat27.pdf>, приступлено 19.04.2021.

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Душан Илић рођен је 27.06.1992. године у Смедереву. Основну школу „Бранислав Нушић” завршио је 2007. године у Смедереву као ученик генерације и носилац дипломе „Вук Караџић”. Гимназију Смедерево завршио је 2011. године, такође са одличним успехом као носилац дипломе „Вук Караџић”. Вишегодишњи је учесник Републичке смотре младих талената и бројних такмичења из историје, географије и математике, са оствареним запаженим резултатима на републичком нивоу. Дугогодишњи је учесник неколико семинара у Истраживачкој станици „Петница”, где је био полазник Летње научне школе 2006. године и похађао Семинар друштвене историје од 2008. до 2011. године. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Београду 2015. године са просечном оценом 9.50. Мастер студије на јавно-правном модулу, уставно-правном подмодулу Правног факултета у Београду завршио 2016. године са просечном оценом 10.00. Мастер рад „*Идеја социјално-економског бикамерализма у српском и југословенском праву*” одбрањен је 05.10.2016. године и оцењен од чланова комисије највишом оценом. Докторске студије уписао је на Правном факултету Универзитета у Београду – уставноправна ужа научна област школске 2016/2017. године.

Након завршених основних студија, обавио је приправнички стаж у „Адвокатској канцеларији Пећанац” у Смедереву, где је од 2016. до 2018. године био уписан као адвокатски приправник при Адвокатској комори Пожаревца. Полазник је семинара „Принцип правна држава”, организованог на Правном факултету у Београду од 01. до 05. децембра 2014. године. Као одличан студент, више пута је награђиван и похваљиван за одличан успех на Правном факултету. Дугогодишњи је корисник стипендије Фонда за младе таленте, стипендије за изузетно надарене ученике и студенте, као и стипендије Града Смедерева. Током школске 2014/2015. био је и корисник стипендије „Доситеја” Министарства омладине и спорта.

Од маја 2018. године ангажован је преко пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја као истраживач приправник, а потом и као истраживач сарадник у Институту за европске студије у Београду.

У свом научно-истраживачком раду бави се изучавањем феномена бикамерализма, нарочито у унитарним државама. Конкретније, изучавањем проблематике начина представљања бирача у представничким телима, како класичних, тако и алтернативних. Поред наведених, његова интересовања везују се и за друге области Уставног и Парламентарног права, организације државе (облици државне власти, облици државног уређења, облици владавине, облици политичког режима), али и за области уставне историје Србије, опште и српске правне историје. Такође, његова истраживања везана су и за питања изборног права, проблематике изборног система, али и материје политичког система, политичких институција, као и улоге партија и других политичких фактора у парламентарном животу, затим, феномена регионализације и федерализма. Објавио је на десетине научних и стручних чланака из ових области. Поред наведених области, има и неколико објављених радова везаних за поједине институте Брачног и Породичног права. Учествовао је на неколико научних конференција.

Говори енглески, а служи се и француским језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Душан Илић

Број индекса: ДС4/2016

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Улога другог дома у европским унитарним државама“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 14.11.2021.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Душан Илић

Број индекса: ДС 4/2016

Студијски програм: докторске академске студије

Наслов рада: „Улога другог дома у европским унитарним државама“

Ментор: Проф. др Марко Станковић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 14.11.2021.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Улога другог дома у европским унитарним државама“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 14.11.2021.
