

АЛЕКСАНДАР САША ГАЈИЋ
ДУШАН ИЛИЋ
Институт за европске студије
Београд

УДК 321.01:321.7
Оригиналан научни рад
Примљен: 27.04.2019
Одобен: 17.05.2019
Страна: 31-45

КОНТРАВЕРЗЕ САВРЕМЕНОГ БИКАМЕРАЛИЗМА*

Сажетак: Полазећи од дефиниције бикамералних представничких тела као законодавних тела састављених од два различита дома у којима се одвија расправа и доносе одлуке на одвојеним седницама, рад прво обрађује колико бикамерализам има утицаја на односе између законодавне и извршне власти као две од три главне гране власти у модерним државама, а затим описује степен његове присутности у савременом свету. Потом се прелази на преглед историјског развоја и типова модерног бикамерализма. У другом делу рада пружа се пресек савремених негативних критичких и апологетских мишљења о бикамерализму, као и њихови главни аргументи. Завршна разматрања у раду, на основу свега изнесеног, дају поглед на могуће разлоге поновног успона бикамерализма од краја 20. века до данашњих дана, уочавајући да и поред тога бикамерализам и даље (и теоријски и практично) остаје спорна институција коју у савременим демократским приликама и даље многи сумњиче, неки из начелних а неки из интересних разлога.

Кључне речи: бикамерализам, Горњи дом, легислатива, подела и односи између грана власти, мешовита власт, демократија

Бикамерална преставничка тела се састоје од два различита дома у којима се одвија расправа и доносе одлуке на одвојеним седницама, а на основу којих се конституише и развија државно законодавство.¹ Као таква, бикамералне (дводоме) скупштине представљају релативно нове, модерне политичке институције које су се развиле током осамнаестог и деветнаестог века из ранијих сталешких представничких тела. Ширењем активног и пасивног бирачког права те јачањем демократског уређења број парламената који су одсликавали сталешко друштвено уређење постао је све ређи, да би током прве половине двадесетог века готово у потпуности исчезао или био темељно трансформисан.

Бикамерална законодавна тела се, дакле, састоје од два дома, најчешће називана Доњи и Горњи дом. Најчешће, Доњи дом (који се назива и Представ-

* Рад је настао у оквиру пројекта 179014 кога финансира Министарство за просвету и науку Републике Србије

¹ Видети: Tsebelis George, Money Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, Introduction, стр.13-44.

нички дом, Посланички дом или Народна асамблеја и сл.) одсликава израз већинске воље грађана изражене на слободним, парламентарним изборима. У питању је у правом смислу те речи представничко тело укупне популације неке земље пропорционално (пошто репрезентују приближно исти број грађана) заступљене посланицима. Горњи дом (који се често назива и Сенат, Дом лордова или Савет) по правилу представља мање од два законодавна тела. Некада је Горњи дом био представништво који је одсликавало различите друштвене поделе везане за различите сталешке улоге, али је временом, овакав његов састав у великој мери или у потпуности измењен. У савременим приликама њега не чине представници партија већ они који, по различитим основама, представљају интересе појединих делова становништва и њихових специфичних интереса који се могу политички артикулисати. Горњи домови данас омогућавају већу разноврсност при уочавању различитих политичких и друштвених интереса у парламентарном животу него што је то могуће у доњим домовима и на тај начин повећавају квалитет демократског представљања. Садашњи састав Горњег дома и начин на који се у њега делегирају представници веома је разноврсан, тако да се његовим члановима може постати како наслеђем или именованем тако и индиректним и директним изборима. За разлику од избора Доњег дома где се представници бирају по правилу директно, било гласајући за поједине кандидате или партијске листе, избори за Горњи дом (у случајевима где су заступљени ови приступи) могу да се одвијају и индиректно – кроз избор локалних или провинцијалних влада које потом сами бирају своје представнике у Горњим домовима представничких тела. Постоје и бројна комбиновања наведених приступа којима се стиче место у Горњем дому легислатурних тела. По правилу чланови Горњих домова имају дужи посланички мадат од представника у доњим домовима, али имају мање моћи од ових других. Упоредна анализа показује како се законодавне моћи горњих домова међусобно разликују. Често, горњи домови имају само моћ да одложе усвајање закона који су већински подржани у доњим домовима; само у неким случајевима они имају право вета којим спречавају ступање на снагу ових закона. У великој већини случајева Горњи дом има веома мале или никакве надлежности везане за финансијска питања. Оно што је заједничко свим бикамералним легислатурама је, будући да је за усвајање закона неопходно да они прођу кроз оба скупштинска дома, омогућавају другачију перспективу на активности Доњег дома, спречавају исхитрене радикалне законске предлоге и онемогућавају их (привремено или трајно) да ступе на снагу, доприносећи тако квалитету законодавства кога сагледавају из различитих, по правилу дугорочнијих социјалних перспектива, а не само перспективе партијских интереса која има тренутну већину у међу бирачима.

Постојање другог представничког дома, како пракса савременог парламентаризма показује, има веома мало утицаја на односе између законодавне и извршне власти као две од три главне гране власти у модерним државама.² Супротно Монтескијевим замислима како други, Горњи дом треба да има пос-

² Видети: Norton Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford University Press. Oxford, 1990

редничку улогу између народа и владара, односно законодавне и извршне власти, историја парламентаризма показује нешто сасвим друго. У председничким системима извршна власт произлази директно из избора председника који потом формира свој кабинет и коме није неопходна подршка легислатуре како би опстао и функционисао. У парламентарним системима, тамо где је власти неопходна политичка подршка парламента како би се конституисао и даље обављао своју извршну улогу, ову подршку готово у свим уставним системима даје само Доњи дом, онај који је изабран на општим, директним изборима. У том смислу и каснији однос између законодавне и једном конституисане извршне власти изузетно ретко може да потпадне под иоле значајнији утицај који може да дође из другог, Горњег дома. У модерним сложеним државама федералног и конфедералног типа, Горњи домови рефлектују регионалну или државну поделу, као што је случај са Швајцарском, Немачком или САД. Због тога су готово све федералне државе (чак 94% њих) пригрлиле бикамерализам.³

Док један број дводомих представничких тела имају дуг историјат настанка и развоја, већи број данашњих бикамералних парламента (посебно на просторима Латинске Америке и Источне Европе) настао је уставним реформама током последњих неколико деценија. Видљиве су и друге разлике између земаља са бикамералном и уникамералном легислативом: прве су по правилу географски веће земље, са бројнијом популацијом различитог етничког састава, премда има и изузетака (Швајцарска која је мала али мултиетничка држава). У овим земљама се различити колективитети и њихови политички представници надмећу око учешћа у политичким токовима земље на принципима пропорционалног представништва од којег може да зависи и управљања владом. Други дом олакшава избалансирано представљање међусобно надмећућих група, стварајући политички простор за пуно исказивање оних група које су малобројније и стога не могу да буду представљене у Доњем дому. За разлику од федералних, по правилу бикамералних легислатура, земље које више фаворизују једнодому скуштину су начешће мањег територијалног опсега, са мање бројним становништвом које је, мање-више, једног националног или верског-културног одређења. Једнодоми парламент додатно утиче на политичко унификавање већине становништва представљеног у њему и тако постепено умањује унутрашње поделе и доводи до превазилажења супротних интереса. Из свих ових разлога чак 82% унитарних држава има и уникамералну законодавну власт.

Данас приближно једна трећина држава у свету имају бикамерална представничка тела. Већина међу њима не представљају наслеђе историјског развоја ових држава и нужних компромиса између социјалних и политичких слојева који егзистирају у њима. И поред овако веома видљивог степена заступљености у савременом парламентарном животу, савремена правна и политичка наука

³ Verma Richard, „One Chamber or Two? Deciding Between Unicameral and Bicameral Legislature“, National Democratic Institute of Democratic Affairs, paper 3, Washington DC, стр.4 https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf приступљено 20.02.2019.

углавном имају веома штуро и њиховом значају непримерено виђење савременог бикамерализма. Ово виђење је претежно негативно оптерећеног предрасудама које га сматрају реликтом прошлости који је у великој мери непримерен демократским развојним токовима, а пре свега основним принципима везаним за једнакост грађана и њихово право да заступају и буду заступљени унутар демократских институција.

Гледано из прогресивистичке, егалитаристичко-демократске перспективе којој су токови већег дела двадесетог века ишли на руку – бикамерализам представља превазиђено уређење легислативе које постепено али неумитно нестаје и одумире. Ово је било посебно уочљиво код унитарних држава где је – након дефинитивног укидања сталешких скупштина, брисања имовинског цензуса и увођења општег права гласа - дошло до пуног процвата демократског егалитаризма. Тако су на пример, државе чија су законодавна тела традиционално била сачињена од два дома као што су Нови Зеланд, Шведска и Данска укинуле свој Горњи дом (Н. Зеланд 1950, Данска 1953. а Шведска 1971). У овом периоду је чак 31 земља напустила бикамерализам у корист једнодомног представничког тела. Тако је проценат бикамералних представничких тела у укупном броју држава са парламентарним уређење опао са 59% 1961. на 46% 1976. године.⁴ Наредне деценије оваква тенденција се само наставила: 1986. међу парламентарима у свету било је само 34% да би деценију касније њихов број био испод једне трећине.⁵ Идентичан тренд се одвијао и на националном и на регионалном нивоу где је, такође, дошло до укидања дводомних скупштина, све до пред сам крај двадесетог века када је овај трен прво заустављен, а затим промењен. Након тога долази до својеврсне ренесансе бикамерализма.⁶ Она је стидљиво отпочела још током деведесетих година прошлог века, након пада социјалистичких система на истоку Европе али и дезинтеграције других ауторитарних режима у овом периоду, када је читав низ држава прибегло усвајању или враћању на бикамерално законодавно уређење, као у случајевима Пољске (1989), Румуније (1990), Филипина (1987) или Етиопије (1995).⁷ Један број сложених пост-социјалистичких држава који није доживео распад какав се догодио Совјетском Савезу, Југославији и Чехословачкој задржао је, мада уз извесне измене у правцу чвршћих модерних федерација, своје бикамерално уређење (нпр. Белорусија, Руска Федерација). У периоду између 1996 и 2012 у свету је настало чак 28 нових бикамералних парламената, од тога пет у Европи, четири у Азији и чак деветнаест у Африци и на Блиском истоку. У истом временском периоду свега девет држава развило се у супротном правцу – од бикамералне ка уникамералној легислативи.

⁴ Herman Valentine with Françoise Mendel, *Parliaments of the World: A Reference Compendium*, Macmillan, London, 1976, стр.12.

⁵ Coakley John and Michael Laver, “Options for the future of Seanad Éireann“, in *All-Party Oireachtas Committee on the Constitution*, Second Progress Report. Stationery Office, Dublin, 1997, стр. 35-37.

⁶ Norton Philip, „Adding value? The role of second chambers“, *Asia Pacific Law Review*15 (1), 2007, стр, 18.

⁷ Shell Donald, “Introduction”, *Journal of Legislative Studies* 7 (1)/ 2001, Belfast, 2001, стр. 1

Историјски развој и типови бикамерализма

Прве историјске претече представничких тела могу се пронаћи античкој Хелади и другим медитеранским културама првог миленијума пре Христа у којима су постојале скупштине слободних грађана које су учествовале у владању тамошњим полисима. Како законодавна, судска и извршна власт у овим скупштинама нису биле издиференциране и раздвојене, док је и сама политичка моћ ових тела била ограничена другим центрима моћи, није могуће да се говори о легислатури у модерном смислу те речи, па ни о оној бикамералног типа. И поред тога, постојање два или више представничких тела које су репрезентовале различите друштвене сталеже а у којима се одвијала слободна расправа и одлучивање о најважнијим политичким питањима ондашњих градова-држава била је широко распрострањена. Такође, функционисање ових представничких тела у укупном систему политичке власти процењивано је од стране античких филозофа из перспективе теорије о „мешовитој власти“ која доводи до квалитативно најбољег типа владавине. Наиме, античка политичка теорија је сматрала да добра владавина зависи пре свега од врлине и мудрости конкретних учесника политичког живота, а не институционалног оквира у којим они делују.⁸ Међутим, чак и најврлији грађани у јавној делатности могу да застрале ако насупрот њих не постоји контратежа коју творе представници различитих конститутивних делова једног полиса. Због тога је најбоље уређење полиса које обједињује различите видове владавине (монархију, аристократију и демократију) у јединствени поредак. Учење о „мешовитој власти“ су од Грка преузели Римљани, чије је републиканско уређење спонтано настало као вид трајног онемогућавања монархистичке самовоље (509. пре Христа) од стране аристократских фамилија, у њој видело теоријски оквир који у потпуности објашњава и оправдава овакав вид политичког уређења као добар и ефикасан. Такође, републикански вид „мешовите власти“ са различитим комисијама (скупштинама) доносио је како могућности репрезентовања свих друштвених сталежа укључујући и плебејце тако и њихово међусобно уравнивавање које је доприносило стабилности републике. Римски Сенат несумњиво представља давну претечу каснијих Горњих домова, у коме је моћ аристократских фамилија стајала изнад комисија које су репрезентовале ниже друштвене слојеве и њихове интересе.

Модерни облици бикамерализма израсли су из средњовековног друштвеног поретка и његовог строгог хијерархијског уређења. У средњовековним монархијама, скупштине су представљале видове сабирања различитих сталежа у вези са различитим питањима, најчешће усаглашавања пореза који су они давали владарима, а који су се временом, услед честих заседања, уобичајили и у знатној мери институционализовали пре свега као тела која дају сагласност и савете, а не као законодавна тела. Правна историја је сагласна како је најранији вид уобличавања бикамералног представништва у правом смислу те речи био

⁸ Детаљније видети код: Штраус Лео, *Природно право и историја*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1971.

онај у 14. веку у Енглеској. Он је у каснијим временима постепено трансформисан те је послужио као модел за друге модерне политичке институције широм света. Прво је још 1265. године високи племић Сајмон де Монфор сазвао парламент у које су по први пут, уз племство и виши клер, били и представници градова и варошица. Крајем века (1295) представници нижег племства и свештенства такође су постали присутни на заседањима парламента, при чему се почела мењати његова дотадашња улога. Наиме, парламент више није био само место на коме се усаглашавао износ доприноса појединих сталежа краљевској каси, већ је он почео да има и законодавну улогу видљиву у формулисању предлога на основу којих је донет низ статута. На овим сталешким скупштинама представници виших сталежа били су смештени у прочеље, а нижих сталежа у позадину парламента. „Темељем те поделе 1339. године настала је прва бикамерална структура која је, све до доношења америчкога Устава, бикамерализам темељила на сталешком начелу представништва. Принцип мешовите владавине какав се примењивао у античко доба примењен је и у стварању институционалне структуре у Енглеској. Таква се структура законодавног тела развијала у три фазе дугога реформског процеса, а проистекла је из Великога већа у којем су сједили краљеви саветници. Прва је фаза започела добијањем права на одлучивање о порезима, које је дошло у руке Великога већа. Оно се састајало повремено и то на краљеву иницијативу, када је требало расправити о појединим важним питањима, међу којима је најважније било питање опорезивања. Високо племство и клер успели су се 1215. године изборити за низ права, која им је краљ Јован Без Земље доделио потписујући „Магну Карту“. Међу низом права најважнија је била обавеза владара да за свако ново повећање пореза мора добити сагласност Великога већа.⁹ Друга фаза започела је поступним проширењем Великога већа и примањем представника различитих сталежа. Најчешћи је разлог проширења чланства била потреба за повећањем пореза. Број заступника повећавао се избором локалних представника у енглеским окрузима. Тако су представници витешких редова први пут изабрани 1227, ниже свештенство 1254, а представници грађанства у Веће су први пут ушли 1283. године. Отада и почињу редовитија парламентарна заседања тога законодавно-саветодавног тела у којем се налазе представници свих релевантних друштвених сталежа (ибид). Трећа се фаза бикамералнога развоја темељила на подели Великога већа издвајањем појединих сталежа у засебна делиберативна тела.“¹⁰ Раномодерно доба британски Парламент је дочекао као тело у коме се одвијало прожимање прото-либералних демократских тежњи и идеја о „мешовитој владавини“ којом су чуване неке од ранијих сталешких позиција. Временом, Доњи дом (*House of Commons*) постао је доминантијији у односу на Горњи дом (*House of Lords*), да би од времена Роберта Волпола као првог премијера Уједињеног Краљевства (1730) дошло до потпуног преношења законодавне власти са монарха на чланове парламента. Законским реформама усвоје-

⁹ Tsebelis George, Money Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, стр. 22.

¹⁰ Чепо Дарио, „Улога других домова у политичким суставима Румуњске и Пољске“, *Анали хрватског политиколошког друштва*, Загреб, 2007, стр. 173.

ним 1832. године изведена је редистрибуција представника којом је потпуно избрисан утицај аристократије и свештенства у Доњем дому, да би каснијим реформама (1911. и 1949.) смањен утицај Горњег дома у законодавним активностима док је Доњи дом постао главно законодавно тело. Идеја о народној владавини као основи парламентарног уређења модерне државе постала је потпуно преовлађујућа. На тај начин су наслеђени аспекти политичког система који су сматрани недемократским (као што су монарх и Дом лордова) у највећој мери развлашћени и претворени у симболичко-репрезентативне видове власти или им је само остављена улога привремене „кочнице“ и стабилизатора политичке воље демократске већине.

Други тип бикамерализма, односно његов други смер развоја везан је за САД као прву модерну федерацију која такође у многоме дугује своје уређење британском парламентарном моделу. То је сасвим природно пошто су САД биле колонија Британске империје и парламентарни живот у њеним колонијама - будућим државама америчке федерације се одвијао у представничким телима која су настала опонашањем модела у држави – матици. „Већина је, дакле, колонија имала бикамералну законодавну структуру. Стога не чуди што је велики компромис из којег је настао Устав САД какав данас познајемо довео до увођења управо такве законодавне структуре и на националној разини, но на увелико измењеном начелу представништва у односу на дотада постојећи британски модел. Главни проблем приликом доношења Устава било је очување интереса мањих држава од превласти великих, које би имале доминантну улогу кад би се законодавна структура темељила само на броју становника. Бикамералном је структуром признато федерално начело устројства САД-а, у којем чланове првога дома бирају сви грађани с правом гласа у зависности од броја становника поједине државе, док је у другој држави свака држава представљена са по два заступника, који се брину за очување интереса савезних држава, а посредно и њихових грађана. Тако је дошло до еволуције, односно до стварања потпуно новог смера у развоју бикамерализма, који је уместо сталешких почео представљати територијалне разлике, а уместо друштвених скупина чланови америчкога Конгреса представљали су грађане државе у целини, као и оне из својих савезних држава. Тај је облик успостављања бикамералне структуре своју обрану добио у „Федералистичким списима“, у којима је Џејмс Медисон бранио представничку димензију, те димензију ефикасности Сената као другог дома Конгреса. Што се тиче представничке димензије увођења другог дома, Медисон, који је био снажан заговорник увођења бикамералнога законодавног састава, тврдио је да савезне државе имају интересе који нису увек једнаки интересима грађана, стога треба увести Сенат као контролни механизам у којем би представници савезних држава могли надzirати и утицати на доношење законодавних аката Конгреса. Из тог је разлога усвајање неког законодавног приједлога могуће тек уколико га прихвати већина представника грађана те већина представника америчких савезних држава. Што се пак тиче ефикасности законодавног тела које би се састојало од двају домова, Медисон је истицао како је други дом равнотежа

првome дому, који често делује исхитрено и вођен емоцијама, а не разумом.¹¹ Дужина мандата у Представничком дому и Сенату се разликују: како је Представнички дом замишљен као законодавно тело ближе грађанима и изразима њихове воље, грађански заступници се бирају на слободним изборима као својеврсним народним референдумима сваке две године. За разлику од њих Сенат је замишљен као делиберативно тело које треба да усмери политичку импулсивност Представничког дома, па се зато сенатори бирају на временски период од шест година. Избори за оба дома одвијају се истовремено, с тиме што се сваких две године мења само једна трећина састава Сената. На тај начин се ограничава могућност наглог полиитичког преокрета и ствара стабилније и искусније друго законодавно тело.

Из британске и америчке верзије бикамерализма развили су се сви његови савремени облици.

Савремени погледи на бикамерализам

У деветнаестом и првој половини двадесетог века и социјалисти и либерално-демократски радикали имали су крајње негативан однос према бикамерализму те сваком виду представништва који је одсликавао друштвену неједнакост и наслеђене привилегије, а поготово представништву на основу величине имања и имовинских прихода. Сви они су на бикамерализам гледали као на главни стуб неједнакости и бацали на њега анатеме, захтевајући четири ствари: директне, универзане, једнаке и тајне изборе. Добијање општег бирачког права и опште правне једнакости на бикамерализам је гледано као оправдан систем само у погледу сложених држава где се у другом дому налазе представници појединих (федералних, конфедералних или кантоналних) конститутивних територијалних јединица. Према свим другим видовима намештења које стоје мимо директно изабраних посланика на општим изборима гледало се негативно и са крајњим неповерењем, као излишне, следећи речи опата Сејеса из периода Француске револуције: „ако други дом одступа од првог - онда је штетан, ако се слаже са њим – онда је сувишан“.¹²

Тек постепено се током овог периода уобличавала контрааргументација која је оправдавала бикамерализам и указивала на његове предности у односу на унификујући, мајоризујући ефекат општег демократског изјашњавања у савременим друштвима. Међу предности бикамералних законодавних тела постепено почињу да се сматрају њихове следеће особине: остављање могућности за представљање различитих група укључујући и оне мањинске (без обзира да ли се ради о конститутивним јединицама државе, регијама, етничким групама или социјалним класама); омогућавање квалитативнијег делибератив-

¹¹ Исто, стр. 174-175.

¹² Marriott J., *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*. Clarendon, Oxford, 1910, стр.1.

ног приступа законодавним активностима; успоравање доношења мањкавих или непромишљених законодавних решења које могу да имају дугорочно погубне последице по целину друштва; обезбеђивање појачаног надзора или контроле над извршном влашћу.

Савремена дебата о бикамерализму делом произлази из теоријске анализе бикамералних институција а делом представља ехо социо-историјских трендова. Тако се интелектуално оправдање постојање другог дома по правилу види као вид институционалног обуздавања „тираније већине“ кроз могућност посезања овог дома за правом вета, као и зарад међусобне контроле два дома законодавне власт и подизања њеног квалитета у односима са другим гранама власти ка којима такође постоји однос балансирајуће контроле. Све то је описао још Монтескије који се залагао да законодавно тело треба да буде састављено од два дела, где један контролише други кроз заједничку привилегију одбијања. Савремена теоријска разматрања указују како бикамерализам једнако као што онемогућава „тиранију већине“ спречава и супротну појаву - „тиранију мањине“, пошто побошљава репрезентативност у окциру ситема владавине већине. У дводомим скупштинама, неопходна је знатно шира подршка и јача већина него што је то неопходно у једнодомим скупштинама где је у неким ситуацијама довољно поседовати четвртину посланичким мандата да би се контролисало гласање у парламенту (то јест половину од половине неопходне за кворум као предуслов легитимности гласања). И коначно, бикамерално уређење парламента онемогућава „тиранију појединца“ то јест израстање политичких лидера који своју самовољу спроводе преко „намакнуте“ прости већине тако што му је у Горњем дому неупоредиво теже да стекне укупну подршку међу представницима различитих структура, слојева или представника територијални јединица који су свој мандат стекли по различитим основама. На овај начин се бикамерализам конституише као препрека тенденцијама којих се прибојавао Џејмс Медисон указујући на слабости општег, једнодомог представништва пред заводничким моћима фракционашких лидера са њиховим неумереним и погубним захтевима.¹³ Савремене теоријске анализе указују како је значајна улога бикамерализма у смањивању моћи тзв. „стваралаца агенде“ односно оних који (у једнодомим скупштинама) намећу теме и приступе 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 задовљна само проста и често недовољно стручно упућена већина у Доњем дому. У бикамералном уређењу, приступ „стваралаца агенде“ мора да опстане у окружењу Горњег дома које му по правилу противставља контра-аргументе и алтернативе. Успешно усвајање законских предлога „стваралаца агенде“ захтева нужно постизање компромисног договора са представницима унутар Горњег дома.

Упркос развоју изнијансиранијег теоријског валоризовања бикамерализма, главни негативно- критички и апологетски аргументи уобличени током

¹³ Hamilton Alexander, James Madison and John Jay, *The Federalist: Or, the New Constitution*. Dent, London, 1961, стр. 379.

социо-историјског развоја савременог парламентаризма и даље су преовлађујући како у стручној тако и широкој јавности. Основаност негативног критицизма базирана је како на практичним питањима тако и на оним теоријским. Што се тиче критика бикамерализма из практичне перспективе, све оне произлазе из питања ефикасности. Главна опасност на коју указују практични критичари бикамерализма лежи у уређењу у коме Горњи дом има могућност да блокира усвајање закона и створи легислативни ћорсокак. То се, наравно, може избећи установљавањем таквих процедура којима се превазилази застој при усвајању закона, премда те процедуре захтевају значајан проток времена и тако стварају утисак његовог непотребног губљења и драматичног успоравања законодавних активности. У случајевима када Горњи дом не чине представници изабрани на директним, општим изборима увек се поставља питање недостатка њихове легитимости да доводе до застоја, односно успоравања законодавног процеса који одговара неким ужим, недемократским или недовољно демократским интересима. Све то може да доведе до пораста незадовољства, па и непријатељства унутар и између представничких тела, па и општег електората који у овим случајевима види једну мањину која свесно одуговлачи или блокира парламентарне активности насупрот вољи већине.

Што се тиче теоријских аргумената противним бикамералном уређењу парламената, сви они су везани за концепт народног суверенитета и народне воље: из ове перспективе која се поузда у моћ демократске већине (која се изједначава са моћи сувереног народа), постојање другог дома се обично види као сметња демократској већини што се у потпуности исказује у једнодомним скупштинама конституисаним на општим и слободним изборима. Заговорници демократске мајоризације, односно већинске воље као воље сувереног народа, у ствари, заговарају један облик практиковања утилитаризма у којима се највећа срећа постиже установљавањем воље већине на штету мањине. Ова воља се испољава у виду задобијања већине гласова на изборима где сви пунолетни грађани имају бирачко право. Из ове перспективе, други дом или представља дуплирање воље грађана (ако има веома сличан састав), у ком случају се он види као беспотребан, или му (ако је овај састав делом различит од оног исказаног већинском вољом грађана на изборима) споран легитимитет. Из тих разлога други дом се види као тело које дели народ и оспорава његову јасно исказану вољу, што је из перспективе његових заговорника нешто што је лоше по себи и потпуно недопустиво. За заговорнике демократске мајоризације је немогуће да већинска, народна воља има два различита исхода, а могућност да се законодавни процес одуговлачи или блокира услед постојања другог дома види се искључиво као проблем и сметња демократији. Поборници овог становишта сматрају да је одлагање при усвајању закона не само излишно, већ да доноси штету људима који су изабрали своје представнике управо са циљем да што пре донесу законе који треба да им омогуће разне добробити које њихово примењивање доноси са собом. Они виде други, Горњи дом као институцију опасну по демократију пошто она може да изазове фрустрираност већинске воље услед њеног успоравања и блокирања мањинском, демократски мањкавом вољом која на тај начин тријумфује над вољом већине. Све то су разлози

због којих заговорници демократске мајоризације пропагирају гашење постојећих других, горњих домова и стварање једнодоме, егалитарно-демократске скупштине. У случајевима када је тешко постићи овај циљ услед сложених правних процедура (по правилу праћених захтевањем квалификоване већине за усвајање суштинских реформи парламентарног система), они се задовољавају модификовањем моћи Горњег дома, односно његовим систематским смањивањем надлежности као и мењањем начина на који се у њега бирају или постављају представници, чиме се суштински мења природа састава Горњег дома, а последично и начин његовог функционисања.

Савремени аргументи у прилог бикамерализму такође се надовезују на историјско наслеђе теоријских расправа на ову тему, али употпуњених савременим примерима и везаним за актуелни контекст и данашње процесе у демократским друштвима. И даље су присутни класични апологетски аргументи о томе како бикамерализам допушта представљање различитих мањинских друштвених група, како омогућава квалитетније разматрање законских предлога, како успорава или спречава ступање на снагу спорних и мањкавих закона итд. Надаље се развијају тезе како постојање два дома подиже „лествицу“ захтевану да предложени закон ступи на снагу уз напомене како се то може додатно појачати захтевањем квалификоване већине ($\frac{2}{3}$ или чак $\frac{3}{4}$ представника) у сваком од скупштинских домова. Други дом је, према његовим апологетама, далеко мање „партизански“, мање подложану ускопартијским утицајима. Такође, сматра се како су представници Горњег дома темељнији и упућенији у законску проблематику од својих колега који репрезентују опште бирачко тело, те да је квалитет расправе у Горњем дому неупоредиво виши, а самим тиме јача је и контрола „пропусности“ недоречених и спорних законских предлога. Осим тога, рефлексивна моћ представника Горњег дома сматра се израженијом с обзиром да они најчешће представљају специфичне интересне и мањинске групе па су у стању да дубље промисле све дугорочне последице по највећи број група који чине друштво, а не само његову просту већину. На овај начин бикамерализам доприноси стабилности правно-политичког поретка, умерујући и успоравајући захтеве за исхитреним променама који могу да одведу реформске токове на странпутицу и донесу далеко више штете него користи. „Ако друге домове сматрамо институционализованим компромисима, што је опћеприхваћена чињеница у савременој бикамералној теорији, оправдано је поставити питање њихове сврховитости у тренутку када тај компромис више није потребан. То је питање, према Шуетмајеру и Штурму (1992), повезано и с представничким начелом на којем се други домови темеље. Ако је други дом утемељен на демократско-егалитарном начелу представништва, а постоји у унитарној држави, у једном ће тренутку постати излишним. Слична је ситуација и с оним ретким другим домовима који се и даље темеље на сталешком начелу представништва. Територијално пак, начело успостављања другог дома у већој мјери осигурава остварење његове легитимацијске основице, поготово онда када он има овласти контролисања односа између федерације и савезних јединица, уза заступање регионалних интереса и равноправности с првим домом у погледу рјешавања сукоба. Слично ранијим ауторима и Расел

(2001) се слаже да се бикамерална законодавна структура сусреће с низом критика и проблема у ситуацији легитимације законодавних тијела опћим правом гласа. Она пак истиче четири елемента којима други домови могу успешно придонијети функционирању парламентарног састава. Прво, други домови требају заступати интересе различите од оних који су најчешће заступљени у првоме дому парламента. Они, друго, морају представљати неутралнија, односно независнија гледишта него што је то случај с првим домовима, у којима је страначка доминација врховна одредница деловања заступника, а извршна власт има много већи утицај него што је то случај с члановима другог дома. Треће, други домови, ако су им уставом прописане такве надлежности, требају деловати као вето играчи, који само у том случају могу значајније утицати на процес доношења одлука – уколико имају снажне надлежности – или барем утицати на његово успоравање – ако су овлашћења другог дома много слабија од овлашћења првога дома. Четврти је елемент повезан с олакшавањем деловања у парламенту, с обзиром на то да чланови другог дома могу преузети одређене функције и активности ослобађајући или олакшавајући дјеловање заступницима првога дома и рационализирајући на тај начин њихово функционисање.¹⁴

Закључна разматрања о обнови бикамерализма у 21. веку

Обнова бикамерализма и његов пораст међу законодавним телима држава на почетку 21. века у великој мери представља изазов свим оним теоријским приступима који су до недавно указивали на његову превазиђеност у сваком погледу и постепено исчезавање његових преосталих облика (изузев оног код федералних држава), те указује на нужност преиспитивања досадашњих поставки правне и политичке теорије по овом питању. 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, то јест да ли овакав развој догађаја значи губљење везе између бикамерализма и федерализма или само указује на слабљење самог федерализма? Са друге стране, нова популарност увођења другог дома у легислатуре унитарних држава видљива од краја 20. века, указује на потпуно погрешне премисе оних који су је сматрале превазијењеним. Овакав актуелни процес ставља пред дилему и апологете бикамерализма који тврде како он несумњиво побољшава квалитет јавних политика и њихових законодавних решења, пошто су дводоме скупштине у савременом добу поново изникле у државама чији режими се не могу тако лако квалификовати као демократски и као они који пружају високо квалитетне јавне политике за своје грађане узимајући у обзир све њихове специфичности и социјалне, етничке и националне разлике? Соучени са овим дилемама, ис-

¹⁴ Чепо Дарио, „Улога других домова у политичким суставима Румуњске и Пољске“, *Анали хрватског политиколошког друштва*, Загреб, 2007, стр. 175-176.

тражачи васкрснућа савременог бикамерализма принуђени су да или посматрају овај процес као синхрон порасту ауторитатизма у „слабим демократијама“ којима други домови сврхисходно погодују, или да тврде како пораст плуларних идентитета и мањинских интереса изискује помак од уникамералне демократске мајоризације ка бикамерализму који је подобнији за репрезентовање сложене колективно-идентитетске и интересне стварности која егзистира на просторима националних држава на почетку 21. века. Чак и ако у свим овим приступима има по нешто истине – она несумњиво указује како модерна демократска држава није успела да кроз мајоризацију реши конфузне односе између колективних идентитета и њиховог представљања у парламентарним режимима, па да се због тога прибегава или њиховом потискивању (које се одржава и као напуштање федерализма, па и бикамерализма) или новом покушају њиховог институционалног обухватања, плуралистичком мноштву и његовим интересима много прикладнијем бикамералном уређењу парламента.

Ситуација је дакако још знатно сложенија зато што у данашњим приликама није лако направити јасан рез између уникамералних и бикамералних легислатура у модерним државама. Неки уставни прокламују да њихове скупштине припадају једној категорији, премда, у ствари, они припадају неком другом типу. Такође, постоје и спорни, прелазни облици где није јасно да ли је „скупштина“ или „дом“ међувладино или парламентарно тело. Тако нпр. ЕУ сматра само „Европски парламент“ скупштинским телом, иако и друга тела ЕУ имају законодавну улогу (нпр. Савет министара).¹⁵ Немачки устав сматра да је само Бундестаг законодавно тело иако и Бундесрат (тело у коме су делегирани представници немачких федералних држава) у пракси игра улогу другог, федералног дома. У Исламској Републици Иран тзв. Савет чувара, као и различити економски и социјални савети у другим државама играју фактичку улогу другог дома где су заступљени специфични друштвени слојеви иако формално гледано имају само саветодавну улогу. Норвешки пак парламент по имену Стортинг имао је до 2004. године две секције - Лагтинг (који би преузимао свега четвртину посланика након општих избора) и Оделстинг (у коме су седели преостали посланици). Уследила је уставна реформа у периоду од 2004-2009. године, после које је Норвешка је прешла на чист монокамерални модел.

Једно је ван сваке сумње: пораст бикамералне легислатуре није везан са порастом федералног уређења међу савременим државама широм света. „Од 28 земаља у којима су други домови креирани или обновљени од 1996. године, само једна се може описати као федерална. Ипак, постоји јака веза између федерализма и дводомости. Треба напоменути да 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 било дводомо. Све мањи јаз између два типа држава настаје делимично од обновљене популарности дводоме формуле у унитарним

¹⁵ О бикамерализму и ЕУ видети: Kreppel Amie „Bicameralism and the balance of power in EU legislative politics“, The Journal of Legislative Studies, Routledge, London, march 2018

државама, али и, што је још изненађујуће, од одступања од дводомости у федералним државама. 1996. године, једине четири федералне државе које су имале једнодомне парламенте биле су оне мале: три (Комори, Свети Китс и Невис и Федералне државе Микронезије) имале су мање од пола милиона становника, а четврта, Уједињени Арапски Емирати, била је традиционално слабо насељена, иако се њена популација експоненцијално повећава почевши од шездесетих година. Али овим четирима државама придружиле су се две много веће федерације које су одбациле своје друге домове: Венецуела (1999) и Непал (2008).¹⁶ Све ово указује како је обнова бикамерализма сложен феномен који се не може једнозначно, на основу једног или два фактора, објаснити и разумети.

Упркос видној обнови дводомог устројства законодавних тела у савременом свету, бикамерализам и даље (и теоријски и практично) остаје спорна институција коју многи сумњиче, неки из начелних а неки из интересних разлога. Главни приговори остају они везани за демократско већинско виђење његове неподесности, али им се придружују и виђења оних који бикамерализам сматрају пуком декорацијом псеудо-демократских а суштински ауторитарних режима (у случајевима када су други домове репрезентативни али без значајнијих стварних надлежности, поготово према извршној власти), односно анти-демократским (ако су нерепрезентативни у односу на општу популацију, а са моћним надлежностима).¹⁷ Разумевање свих њених савремених улога и њихових аспеката те последица на функционисање политичких система у којима је бикамерализам поново заживео, остаје изазов за савремене друштвене науке.

Литература:

1. Baturo Alexander & Elgie Robert , „Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms“, Democratization, Routledge and Francis, London, 2018
2. Verma Richard, „One Chamber or Two? Deciding Between Unicameral and Bicameral Legislature“, National Democratic Institute of Democratic Affairs, paper 3, Washington DC, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf
3. Kreppel Amie „Bicameralism and the balance of power in EU legislative politics“, The Journal of Legislative Studies, Routledge, London, march 2018
4. Marriott J., *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*. Clarendon, Oxford, 1910
5. Norton Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford University Press. Oxford, 1990
6. Norton Philip, „Adding value? The role of second chambers“, *Asia Pacific Law Review* 15 (1), 2007

¹⁶ Coakley John, *The Strange Revival of Bicameralism*. Journal of Legislative Studies, 20(4), University College Dublin, Dublin, 2014, стр. 561.

¹⁷ Детаљније код: Baturo Alexander & Elgie Robert , „Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms“, Democratization, Routledge and Francis, London, 2018

7. Shell Donald, "Introduction", *Journal of Legislative Studies* 7 (1)/ 2001, Belfast, 2001
8. Tsebelis George, Money Jeanette, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997
9. Coakley John, *The Strange Revival of Bicameralism*. *Journal of Legislative Studies*, 20(4), University College Dublin, Dublin, 2014
10. Coakley John and Michael Laver, "Options for the future of Seanad Éireann", in *All-Party Oireachtas Committee on the Constitution*, Second Progress Report. Stationery Office, Dublin, 1997
11. Čepo Dario, „Uloga drugih domova u političkim sustavima Rumunjske i Poljske“, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, Zagreb, 2007
12. Hamilton Alexander, James Madison and John Jay, *The Federalist: Or, the New Constitution*. Dent, London, 1961
13. Herman Valentine, with Françoise Mendel, *Parliaments of the World: A Reference Compendium*, Macmillan, London, 1976
14. Štraus Leo, *Prirodno pravo i istorija*, Veselin Masleša, Sarajevo, 1971.

CONTROVERSIES OF CONTEMPORARY BICAMERALISM

Summary: Starting from the definition of bicameral representatives as legislative bodies composed of two different houses where the debate is taking place and decisions are made in separate sessions, the Paper first deals with question how much bicameralism has a great impact on relations between legislative and executive power as two of the three main branches of government in modern states, and then it observes the degree of its presence in the modern world. Then, the Paper gives overview of historical development and the types of modern bicameralism. The second part of the Paper provides a cross-section of contemporary negative critical and apologetic thoughts on bicameralism, as well as their main arguments. Final considerations in the Paper, on the basis of everything previously presented, give an overview of the possible reasons for the recurrence of bicameralism from the end of the 20th century to the present day, noting that, in spite of that, bicameralism remains (both theoretically and practically) a controversial institution that is, in contemporary democratic circumstances, still under many suspicions - some of the principle ones, and some for interest reasons.

Key words: bicameralism, Upper House, legislation, division and relations between branches of government, mixed power, democracy

