



Број/Број: 48
Сарајево/Сарајево

**GORNJI DOMOVI
EVROPSKIH PARLAMENATA**

Način izbora i nadležnosti

Pripremio:
Istraživački sektor
Sena Bajraktarević, rukovodilac Sektora
Nihada Kokić, istraživač - analitičar
Dženana Leper, istraživač - analitičar
Nina Lakomica, istraživač - asistent

25. januar 2008. / 12. februar 2008.

UVOD

Na evropskom kontinentu od 45 državnih parlamenata njih 17 su dvodomni. To znači da u Evropi ima 17 gornjih domova parlamenata.

U ovom radu analiziramo *način izbora i nadležnosti* gornjih domova u sljedećim zemljama:

1. Austrija;
2. Belgija
3. Češka;
4. Francuska;
5. Italija;
6. Njemačka;
7. Poljska;
8. Rumunija;
9. Ruska Federacija;
10. Slovenija;
11. Španija;
12. Švicarska.

U Belgiji, Češkoj, Francuskoj, Italiji, Poljskoj, Rumuniji i Španiji naziv za gornji dom parlamenta je Senat. U Austriji gornji dom se zove Bundesrat, u Njemačkoj Bundesrat, u Sloveniji Državni svet, u Švicarskoj Conseil des Etats (Chambre des cantons), u Ruskoj Federaciji Savjet Federacije.

Gornji dom u pravilu ima savjetodavnu ili nadzornu funkciju.

Teorija i praksa su do sada izgradile dva modela dvodomnosti parlamenata:

- senatski tip;
- tip regionalnog predstavništva.

”**Senatski tip gornjeg doma** različitim načinom izbora i uslova za pasivno biračko pravo ima za cilj da odvajanjem članova doma od političkih partija (u mjeri u kojoj je to moguće) i teritorijalnog predstavljanja, osigura konzervativniji i stabilniji parlamentarni dom, kao protutežu predstavničkom domu, koji je, po definiciji, radikalniji, promjenljiviji i nestabilniji.

S druge strane, države koje imaju potrebu da izraze specifičnosti pojedinih dijelova svoje teritorije, obrazuju domove koji sadrže predstavnike tih teritorijalnih cijelina - **tip regionalnog predstavništva**.

Prema načinu odlučivanja i međusobnim odnosima, dvodomni parlamenti u komparativnoj praksi su **organizirani kao ravnopravna dvodomnost** (česta kod federalnih država) i **neravnopravna dvodomnost** (pravilo kod unitarnih država i kod nekih federalnih država).¹

¹ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd, Službeni list SRJ, 2002

AUSTRIJA

Način izbora Gornjeg doma Parlamenta

Gornji dom Parlamenta Austrije, Bundesrat, čine predstavnici devet pokrajinskih (Laender) skupština.

Članove Gornjeg doma i njihove zamjenike **biraju skupštine pokrajina**, na osnovu proporcionalnog predstavljanja.

Trenutno Bundesrat ima 62 člana, ali taj broj nije fiksiran, jer predsjednik države nakon svakog popisa stanovništva određuje koliko će jedna pokrajina imati predstavnika, na osnovu broja stanovnika: pokrajina s najvećim brojem stanovnika ima 12 mjesta u Bundesratu, a najmanji mogući broj mjesta za ostale pokrajine je tri.

Partija koja u pokrajinskoj skupštini ima drugi najveći broj mjesta mora dobiti najmanje jedno mjesto u Bundesratu. Ako dvije ili više partija u pokrajinskoj skupštini imaju isti broj mjesta, tada partija koja je na posljednjim pokrajinskim izborima imala drugi najveći broj glasova mora dobiti najmanje jedno mjesto u Bundesratu.

Članovi Gornjeg doma ne moraju pripadati skupštini koja ih delegira, ali moraju imati pravo da budu birani.

Njihov mandat traje koliko i mandat pokrajinskih skupština, 5 do 6 godina. Oni imaju "slobodni mandat" i njihova pokrajinska skupština ne može ih opozvati prije isteka svog mandata.

Zamjenik člana postaje član Gornjeg doma ukoliko mjesto člana ostane upražnjeno u slučaju ostavke, smrti ili iz nekog drugog razloga.

Nadležnosti Gornjeg doma

Zakonodavna inicijativa

Gornji dom ima **pravo predlaganja zakona** Donjem domu. Međutim, u praksi ovakvi prijedlozi su rijetki.

Zakonodavna procedura

Općenito, Gornji dom **nema velika ovlaštenja u zakonodavnoj proceduri**. On može odgoditi proglašenje zakona za nekoliko sedmica. Međutim, ne može spriječiti usvajanje zakona na državnom nivou, osim nekoliko izuzetaka, i nema pravo na podnošenje amandmana.

Svaki zakon koji se usvoji u Donjem domu bez odlaganja se dostavlja Gornjem domu, koji može da u roku od osam sedmica od dana prijema dostavi pismeni prigovor.

Ako Donji dom, nakon prigovora, uz prisutvo najmanje polovine članova, glasanjem ponovi prvobitnu odluku, zakon se potvrđuje i objavljuje.

Ukoliko, pak, Gornji dom odluči da ne uloži prigovor ili ukoliko u roku od osam sedmica ne uloži opravdan prigovor, zakon se potvrđuje i objavljuje.

Gornji dom **nema pravo da učestvuje** u stvarima koje se odnose na budžet i finansijska pitanja, kao što su Zakon o finansijama ili raspolaganje državnom imovinom.

Za usvajanje ustavnih zakona (ili ustavnih odredbi u zakonima) koji ograničavaju zakonodavnu ili izvršnu nadležnost pokrajine **potrebno je odobrenje** Gornjeg doma, i to uz prisustvo najmanje polovine članova i uz dvotrećinsku većinu glasova. Isto se odnosi i na ustavne amandmane koji se tiču Gornjeg doma.

Kontrolna nadležnost

Gornji i Donji dom Parlamenta Austrije su ovlašteni da **nadziru rad Vlade**, da postavljaju pitanja njenim članovima u vezi sa svim stvarima iz njihove nadležnosti, da traže bilo koju informaciju i da izraze svoje želje u vezi s izvršnom vlašću u obliku rezolucije.

Članovi Gornjeg doma mogu pismenim putem postavljati pitanja članovima Vlade, koji su dužni da odgovore u roku od dva mjeseca, usmenim ili pismenim putem, osim u slučaju kada postoji opravdani razlog da ne odgovore. Pod određenim okolnostima Gornji dom može održati kratku raspravu u vezi sa dostavljenim odgovorom.

Gornji dom, kao i Donji, i njegove komisije mogu zahtijevati da sjednicama prisustvuju članovi Vlade i mogu od njih tražiti provođenje određenih istraga.

Domovi također imaju pravo da kontroliraju Vladu u vezi s kompanijama u kojima država ima najmanje 50% udjela, ili osnivački ili dionički kapital, i koje su predmet kontrole Revizijskog suda.

Evropska pitanja

Tokom pristupanja Austrije Evropskoj uniji Parlament i pokrajine su dobili pravo da primaju informacije i da učestvuju u evropskim pitanjima. Međutim, ovlaštenja Gornjeg doma u tom pogledu su ograničena, što je u skladu s njegovim nadležnostima u vezi s ustavnim zakonom u domaćem pravu.

Državna Vlada mora obavijestiti Gornji dom o dospjelim prijedlozima za imenovanje članova Evropske komisije, Evropskog suda, Prvostepenog suda, Revizijskog suda, Odbora direktora Evropske investicijske banke, Ekonomskog i socijalnog vijeća i Komiteta regija.

Vlada mora odmah obavijestiti Gornji i Donji dom o prijedlozima evropskih zakona i pozvati ih da daju svoje mišljenje.

Kad se predloženi evropski zakon mora provesti državnim zakonom koji zahtijeva odobrenje Gornjeg doma, mišljenje Gornjeg doma je obavezujuće za Vladu kad učestvuje u pregovorima i glasanju u Evropskoj uniji. Od tog mišljenja Vlada može odstupiti samo u slučaju posebnih razloga iz oblasti evropske i vanjske politike.

Upućivanje zakona Ustavnom sudu

Jedan član Gornjeg doma (kao i pokrajinska vlada ili jedna trećina članova Donjeg doma) može **uputiti zakon Ustavnom sudu** u svrhu ispitavanja usklađenosti zakona s Ustavom.

Rasprava o reformama

Od 2003. do 2005. godine održana je rasprava o ustavnim reformama u okviru "Austrijske konvencije", osnovane za tu namjenu. Podneseni su različiti prijedlozi za jačanje pozicije Gornjeg doma. Postojali su i prijedlozi za izmjenu sastava Gornjeg doma. Radikalni prijedlozi su čak sugerirali ukidanje Gornjeg doma. Međutim, niti jedan od ovih prijedloga nije usaglašen između glavnih političkih partija.

BELGIJA

Senat Belgije ima 71 člana, kao i još tri člana na osnovu funkcije (punoljetna djeca Kralja ili drugi nasljednici Krune, oni imaju pravo glasanja kad navrše 21 godinu, njihovo prisustvo se ne računa prilikom utvrđivanja kvoruma).

Senatori se biraju na različite načine:

- direktno izabrani: njih 40 bira se direktno na izborima (flamanska izborna zajednica bira 25 senatora, a francuska izborna zajednica bira 15 senatora). Izbori se provode u tri izborne jedinice: Flandriji, Valoniji i Brussels-Halle-Vilvoorde. Njihov mandat traje četiri godine, a biraju se u isto vrijeme kad i Predstavnički dom.
- senatori zajednica: 21 senatora biraju između sebe članovi parlamenata zajednica (Parlament francuske zajednice bira 10 senatora, Parlament flamanske zajednice bira 10 senatora. Pri tom se mandati raspoređuju među političkim grupama na osnovu rezultata direktnih izbora za senatore. Parlament njemačke govorne zajednice bira jednog senatora apsolutnom većinom glasova.)
- 10 kooptiranih senatora (Senatori koje je direktno izabrala flamanska zajednica i senatori koje je imenovao Parlament flamanske zajednice kooptiraju² šest senatora, senatori koje je direktno izabrala francuska zajednica i senatori koje je imenovao Parlament francuske zajednice kooptiraju četiri senatora.) I ova mjesta se dodjeljuju prema rezultatima različitih političkih grupa na direktnim izborima za senatore.

Najmanje jedan senator koji govori holandski i najmanje šest senatora koji govore francuski moraju na dan izbora imati prebivalište u Briselu.

Zakonodavne nadležnosti

Senat ima različite nadležnosti prema vrsti zakona:

1. O nekim zakonima glasa samo Predstavnički dom, na primjer, kad se radi o budžetu i kontroli finansija.
2. Kad Senat i Predstavnički dom imaju jednake nadležnosti: pored zakona o organizaciji pravosuđa, o Državnom vijeću i o davanju saglasnosti za međunarodne sporazume, u ovoj grupi su i pitanja povezana sa strukturom države. Oba doma imaju jednake nadležnosti u pitanjima izmjene Ustava.
3. Najveći dio zakonodavne aktivnosti: kad se prijedlozi Vlade prvo razmatraju u Predstavničkom domu, a Senat koristi pravo ulaganja amandmana, ali bez odlučujuće uloge u zakonodavnom procesu, u kojem Predstavnički dom zadržava kontrolu.

Nadležnost u stvarima sukoba interesa

Senat je nadležan za rješavanje sukoba interesa koji se mogu pojaviti između različitih zakonodavnih tijela. Kad neko zakonodavno tijelo ocijeni da je oštećeno zakonodavnim tekstom koji se razmatra pred drugim zakonodavnim tijelom, može uz posebnu većinu zatražiti postupak obustave na rok od 60 dana da bi se postigla saglasnost. Ako se u tom roku ne postigne rješenje, Senat preuzima spor i daje svoje mišljenje na osnovu rada Komisije za usaglašavanje, koja odlučuje konsenzusom.

Kontrola rada Vlade

² Kooptirati - uključiti u sastav parlamenta izravno, bez izborne procedure, bez postupka biranja.

Vlada nema odgovornost prema Senatu kao prema Predstavničkom domu. Ipak, Senat vrši kontrolu, manje restriktivnu, putem parlamentarnih pitanja, prisustva ministra radi debate o prijedlozima zakona, kao i putem prava na provođenje istrage.

Učešće u imenovanjima

Senat ima manje ili više direktnu ulogu u imenovanjima na javne funkcije: Senat imenuje nesudske članove Visokog sudskog vijeća, predlaže, naizmjenično s Predstavničkim domom, sudije Arbitražnog suda, koje imenuje Kralj, i učestvuje u imenovanju članova Državnog savjeta (tijela koje daje pravne savjete Vladi i predstavlja administrativni sud).

ČEŠKA REPUBLIKA

Način izbora Gornjeg doma

Senat, gornji dom Parlamenta Češke, ima 81 člana iz 81 izborne jedinice. Njihov mandat traje šest godina, s tim da se svake dvije godine jedna trećina bira općim, jednakim, direktnim i tajnim glasanjem, većinskim sistemom.

Kandidati za izbor u Senat moraju imati navršениh 40 godina (za razliku od Predstavničkog doma, gdje je starosni limit 21 godina).

U Češkoj Senat nije teritorijalnog, nego političko-funkcionalnog tipa.³

Izbori se održavaju u dva kruga. Senator može biti izabran već u prvom krugu ako dobije više od 50% glasova onih koji su glasali.

Kad je potrebno održavanje drugog kruga, tada u drugom krugu na izbore idu dva najuspješnija kandidata iz prvog kruga.

Nadležnosti

Senat ne može biti raspušten.

U slučaju raspuštanja Predstavničkog doma Senat usvaja mjere u stvarima koje se ne mogu odgoditi i koje bi inače zahtijevale usvajanje zakona.

Za usvajanje ustavnih zakona i još nekih zakona, kao što je, na primjer, izborni zakon, potrebno je bezuslovno odobrenje Senata.

Senat ima sljedeće nadležnosti:

- raspravlja o zakonima upućenim iz Predstavničkog doma, osim zakona o budžetu i završnog državnog računa. Senat ih može usvojiti, odbaciti ili vratiti sa predloženim amandmanima. Ustavni i izborni zakoni se ne mogu usvojiti bez izričite saglasnosti Senata.
- predlaže zakone i te prijedloge upućuje Predstavničkom domu
- izražava svoj stav o zakonima i drugim dokumentima Evropske unije
- usvaja mjere kad je Predstavnički dom raspušten
- odobrava ratifikaciju međunarodnih sporazuma
- zajedno s Predstavničkim domom objavljuje ratno stanje, odobrava boravak stranih trupa na teritoriji Češke Republike ili upućivanje oružanih snaga izvan teritorije Češke Republike
- bira predsjednika Republike na zajedničkoj sjednici oba doma

³ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd, Službeni list SRJ, 2002

- daje saglasnost predsjedniku Republike za imenovanje sudija Ustavnog suda
- ima isključivu nadležnost da poduzima akcije protiv predsjednika Republike zbog izdaje (Član 65. stav 3. Ustava)
- upućuje predsjedniku Republike prijedloge za dodjelu državnih odlikovanja
- upućuje Predstavničkom domu imena dvoje kandidata za funkciju ombudsmana i dvoje kandidata za funkciju zamjenika ombudsmana
- upućuje predsjedniku Republike imena kandidata za funkciju predsjedavajućeg i inspektora Ureda za zaštitu ličnih podataka

Svi zakoni, osim Zakona o budžetu i Završnog državnog računa, upućuju se Senatu nakon usvajanja u Predstavničkom domu.

Senat ima rok od 30 dana za razmatranje zakona. On može izraziti želju da ne razmatra zakon, može zakon usvojiti, odbiti ili vratiti Predstavničkom domu sa predloženim amandmanima.

Ako istekne rok od 30 dana bez izjašnjavanja Senata, smatra se da je zakon usvojen.

U slučaju da Senat odbije zakon Predstavnički dom glasa o tome da li ostaje pri tekstu zakona koji je usvojio, pri čemu je za usvajanje zakona potrebna apsolutna većina svih poslanika, tj. 101 glas. Ako ne dobije tu potrebnu većinu, zakon nije usvojen.

U slučaju da Senat vrati zakon s predloženim amandmanima Predstavnički dom o njemu ponovo glasa. Tada Predstavnički dom prvo glasa o tekstu kako ga je Senat izmijenio, za što je potrebna većina od više od 50% poslanika. Zatim glasa o tekstu kako ga je Predstavnički dom bio usvojio, za što je potrebna apsolutna većina svih poslanika, tj. 101 glas. Predstavnički dom glasa o svim predloženim amandmanima odjednom, ne može birati samo neke od amandmana.

Ustavne zakona ili amandmane na Ustav moraju usvojiti oba doma, glasovima tri petine svih poslanika i tri petine prisutnih senatora. U ovom slučaju Predstavnički dom ne može "preskočiti" Senat. Isto vrijedi i za izborne zakone, Poslovnik Senata i Zakon o odnosima između dva doma Parlamenta. Za razmatranje ovih zakona nema utvrđenog roka.

S obzirom da Senat u cjelini ima pravo na zakonodavnu inicijativu, kad uputi prijedlog zakona Predstavničkom domu, Senat imenuje jednog svog člana da taj prijedlog obrazloži pred Predstavničkim domom. Od 1996. godine bilo je 50 takvih inicijativa, a 13 njih je proglašeno i objavljeno u zbirci zakona.

Senat i pitanja Evropske unije

Senat i njegove komisije redovno se bave propisima Evropske unije, vladinim stavovima o tim propisima i drugim dokumentima Evropske unije.

Senat može da organizira javne rasprave i saslušanja i da prima predstavke.

Saglasnost za imenovanje sudija Ustavnog suda

Prilikom imenovanja sudija Ustavnog suda predsjednik Republike traži saglasnost Senata za imenovanje. Ako u roku od 60 dana ne dobije saglasnost, i to samo u slučaju da Senat u tom roku nije glasao o saglasnosti, smatra se da je Senat saglasan.

FRANCUSKA

Senat Republike Francuske ima 331 člana koji se biraju indirektnim putem na mandat od šest godina (ranije je mandat bio devet godina).

Dva zakona iz 2003. modernizirala su način izbora i status senatora i obezbijedila bolju zastupljenost lokalnih tijela i stanovnika. Ta se reforma postepeno implementira do 2011. godine.

Prije reforme Senat je imao 321 člana, od 2004. godine ima 331 člana, 2008. godine će imati 343 člana, a 2011. godine će imati 348 članova. Tada će 326 senatora biti birano u okruzima. 10 senatora će predstavljati prekomorske teritorije Francuske, a 12 senatora će predstavljati građane Francuske koji žive u inostranstvu.

Do sada su izbori održavani svake treće godine da bi se obnovila trećina Senata. Poslije reforme obnavljaće se polovina Senata.

Sada kandidati za senatora moraju imati navršenih 30 godina života, a ranije je limit bio 35 godina.

Senatore u svakom okrugu bira biračko tijelo u sastavu:

- članovi Donjeg doma državnog Parlamenta za taj okrug,
- članovi Vijeća tog okruga
- članovi Regionalnog vijeća
- delegati općinskih vijeća, koji čine 95% tog biračkog tijela za taj okrug. Iz općina koje imaju manje od 9000 stanovnika senatore bira 1 do 15 općinskih delegata. Iz općina koje imaju od 9000 do 30000 stanovnika senatore bira cijelo općinsko vijeće (29 do 69 općinskih delegata). Iz općina koje imaju više od 30000 stanovnika u izboru senatora učestvuju i dodatni općinski delegati, na način da se na svakih 1000 stanovnika iznad 30000 dodaje po jedan općinski delegat.

Senatori se biraju na dva načina.

U 70 okruga koji popunjavaju najviše po tri senatorska mjesta glasanje se održava u dva kruga po većinskom sistemu "first-past-the-post": u drugom krugu učestvuju dva kandidata s najvećim brojem glasova iz prvog kruga ili učestvuju svi kandidati čiji broj glasova prelazi utvrđeni prag.

U 39 okruga koji popunjavaju po četiri i više senatorskih mjesta glasanje se održava na proporcionalnoj osnovi.

52% senatora izabrano je po sistemu proporcionalne zastupljenosti.

Nadležnosti

Senat glasa o zakonima koje predlaže vlada i koje predlože članovi Parlamenta. Senat također glasa o amandmanima na Ustav, kontrolira rad Vlade i predstavlja lokalna tijela.

Senatori imaju pravo predlaganja zakona, ali Vlada ima prioritet u formiranju dnevnog reda oba doma.

Pravo Senata na inicijativu prvenstveno se izražava kroz pravo na ulaganje amandmana na zakone.

Vladini prijedlozi zakona mogu se prvo razmatrati bilo u Senatu bilo u Donjem domu. Ali zakone koji se odnose na finansije, uključujući finansiranje sistema socijalnog osiguranja, mora prvo razmatrati Donji dom.

Od 2003. godine zakone koji se odnose na teritorijalnu organizaciju ili na predstavljanje građana Francuske koji žive izvan Francuske mora prvo razmatrati Senat.

Nakon dva čitanja u oba doma premijer može zaustaviti proces i pozvati da se sastane komisija oba doma za usaglašavanje. Ako ne dođe do usaglašavanja, nastavlja se novo čitanje u oba doma, a zatim Vlada može zatražiti glasanje Donjeg doma o tekstu u posljednjem čitanju. Takva situacija se dogodila sa manje od 13% zakona od 1958. godine.

Izmjene Ustava

U slučaju prijedloga za izmjene Ustava i određenih organskih zakona usaglašavanje oba doma mora se provesti sve do usvajanja identičnog teksta.

Zakon o izmjenama Ustava konačno je usvojen tek nakon što bude potvrđen referendumom ili nakon što ga potvrde članovi oba doma na zajedničkoj sjednici koja se zove Kongres većinom od tri petine glasova.

Kontrola rada vlade

Senat ne može zatražiti ostavku vlade. U svim drugim oblastima Senat ima iste nadležnosti kao Donji dom.

Senatori mogu postavljati pitanja ministrima u pisanom obliku. Odgovori se objavljuju u Službenom listu. Svake druge sedmice održava se sjednica za usmena pitanja. Senatori godišnje postave oko 7000 pitanja vladi.

Senat kontrolira rad vlade i putem komisija za istragu u oblasti socijalnih pitanja, javnih službi, vođenja državnih preduzeća i td.

ITALIJA

Način izbora

Senat, gornji dom Parlamenta Italije, ima 315 izabраниh delegata, dvostruko manje nego Predstavnički dom.

Izbori za Senat, kao i izbori za Predstavnički dom, održavaju se svakih pet godina i traju dva dana.

Prema Članu 58. Ustava Italije, svaki birač sa 40 ili više navršениh godina može biti izabran za člana Senata. Političke partije, političke grupe i građani pojedinačno mogu predložiti kandidata za Senat na izborima.

Biraju ih građani koji imaju najmanje 25 godina. Pored izabраниh članova, u sastavu Senata su i doživotni senatori, koje imenuje predsjednik Republike kao istaknute građane u oblasti nauke, umjetnosti i književnosti, te bivši predsjednici Republike, koji su doživotni senatori po službenoj dužnosti.⁴

⁴ Gornji dom Parlamenta Italije ukupno je činilo 323 senatora 2005. godine; podatak Venecijanske komisije.

Predviđenih 315 mjesta u Senatu raspoređuje se na proporcionalnoj osnovi, u skladu s izbornim zakonom iz 2006, između 20 regija Italije, srazmjerno njihovom broju stanovnika, osim mjesta predviđenih za izborne jedinice u inostranstvu. Osamnaest regija imaju najmanje po sedam mjesta, dok je za regiju Valle d'Aosta predviđeno jedno mjesto, a za regiju Molise dva mjesta.

Nadležnosti

Senat ima **iste nadležnosti** kao Predstavnički dom: da usvaja zakone, da kontrolira Vladu i da utvrđuje smjernice za njeno djelovanje.

Ustav predviđa da Vlada mora imati povjerenje oba doma. Ovo je prva instanca uloge Senata kao organa koji daje smjernice Vladi, a počinje sa donošenjem “rezolucije povjerenja”, kojom odobrava vladin politički program. Nakon što se odobri vladin politički program, Parlament nastavlja sa njegovom implementacijom kroz funkciju donošenja zakona.

Zakonodavna funkcija predviđena je Ustavom i **obavljaju je oba doma**. Prijedlog postaje zakon samo kada ga donesu oba doma Parlamenta u istovjetnom tekstu.

NJEMAČKA

Način izbora

Bundesrat, gornji dom Parlamenta Njemačke, ima **69** delegata, koji su članovi 16 pokrajinskih vlada i pokrajinske vlade ih imenuju za delegate u Gornjem domu i opozivaju ih s te funkcije. To znači da sastav Gornjeg doma i raspodjela političke moći u tom organu nisu vezani za određeni izborni mandat. Sastav se može mijenjati sa svakim parlamentarnim izborima u jednoj od 16 pokrajina. To također znači da su delegati obavezni da slijede instrukcije svojih pokrajinskih vlada.

Broj glasova svake pokrajine u Gornjem domu zavisi od broja njenih stanovnika. North-Rhine-Westphalia, Bavaria i Baden-Wurttemberg su pokrajine s najvećim brojem stanovnika. Svaka ima po šest glasova, dok manje pokrajine, kao što su Saarland, Bremen ili Hamburg, imaju samo tri glasa. Ukupan broj glasova je 69.

Ako je delegat spriječen da prisustvuje sjednici, može ga zamijeniti drugi član pokrajinske vlade. Nije neuobičajeno da sam premijer pokrajine bude jedan od njih, delegat ili zamjenik.

Od članova Gornjeg doma se zahtijeva da glasaju *en bloc* (jednoglasno) i da tako zastupaju interese pokrajine koju predstavljaju. Ustavni sud Njemačke je 2002. godine potvrdio da glasovi pokrajine moraju biti istovjetni i da se ne mogu razlikovati u zavisnosti od interesa pojedinih članova. To ponekad dovodi do situacije da pokrajine čije vladajuće partije se ne mogu složiti o zajedničkom stavu budu suzdržane.

S obzirom da se sve odluke u Gornjem domu donose većinom glasova svih članova, suzdržani glas se računa kao glas protiv.

Predsjedavanje Gornjim domom godišnje se rotira između premijera 16 pokrajina. Članovi Gornjeg doma ne mogu istovremeno biti i članovi Donjeg doma.

Nadležnosti

Bez obzira što ga čine članovi pokrajinskih vlada, Gornji dom je tijelo koje djeluje na državnom nivou.

Pokrajine, u skladu s Ustavom Savezne Republike Njemačke, putem Gornjeg doma učestvuju u državnom zakonodavnom procesu, u državnim administrativnim pitanjima i u pitanjima koja se tiču Evropske unije.

Nadležnosti Gornjeg doma Parlamenta Njemačke su sljedeće:

- učešće u zakonodavnom procesu;
- učešće u državnim administrativnim pitanjima;
- učešće u pitanjima koja se odnose na Evropsku uniju;
- učešće u postupku imenovanja sudija Ustavnog suda.

Učešće u zakonodavnom procesu

Za razliku od Senata SAD-a, *Bundesrat* nije drugi dom u smislu jednakog učešća u zakonodavnom procesu. On je **kontrolni organ**, s osnovnom ulogom da osigura poštivanje prava i interesa pokrajina.

Međutim, u političkoj praksi Gornji dom često djeluje kao drugi dom, posebno kada je njegova politička većina različita od one u Donjem domu.

Učešće Gornjeg doma u zakonodavnom procesu je trostruko:

- Gornji dom ima nadležnost podnošenja inicijative za donošenje zakona;
- Ima pravo da putem prigovora prisili Donji dom na drugo glasanje povodom zakona koji ne zahtijevaju eksplicitno saglasnost Gornjeg doma;
- Gornji dom ima pravo veta na zakone za čije usvajanje je potrebna saglasnost Gornjeg doma.

Na državnom nivou postoje dvije vrste zakonodavnih akata: *Zustimmungsgesetze*, zakoni koje moraju usvojiti oba doma, i *Einspruchsgesetze*, zakoni koji se usvajaju u jednom domu.

U principu, zakoni prolaze kroz jedan dom (*Einspruchsgesetze*), sve dok Ustav ne zahtijeva drugačije. Međutim, u današnjoj praksi oko **60% svih državnih zakona usvaja se u oba doma** (*Zustimmungsgesetze*), jer većina njih utiče ili na državnu upravu pokrajina (zbog principa u Čl. 83. Ustava da uprave pokrajina provode državne zakone) ili na finansijske interese pokrajina.

Ukoliko je za usvajanje zakona potrebna saglasnost Gornjeg doma, a on ga ne potvrdi, Ustav predviđa da taj zakon ne može stupiti na snagu.

S druge strane, ukoliko za usvajanje zakona nije potrebna saglasnost Gornjeg doma, a Gornji dom ipak uloži prigovor, Donji dom može odbiti prigovor Gornjeg doma.

Saradnja Gornjeg i Donjeg doma omogućena je kroz Komisiju za usklađivanje (*Conciliation Committee*), koja je sastavljena od članova oba doma. Iako ta komisija nema nadležnost da donosi odluke, njena politička uloga je velika u procesu traženja kompromisa između većine u Gornjem domu i državne Vlade, sa većinom u Donjem domu.

Državna uprava (administracija)

Učešće Gornjeg doma u državnoj administraciji se provodi kroz njegovu nadležnost u oblasti finansijske revizije, nadzora nad regionalnim administracijama, preduzimanja mjera protiv pokrajine koja ne ispunjava državne obaveze i provođenja specijalnog režima u slučaju odbrane države.

Pitanja koja se odnose na Evropsku uniju

Nadležnost Gornjeg doma u pitanjima koja se tiču Evropske unije ne prelazi njegovu nadležnost u zakonodavnom procesu.

Prenošenje nadležnosti sa državnog na nivo Evropske unije mora se provesti državnim zakonom, koji mora dobiti odobrenje u Gornjem domu. To znači da Gornji dom nedavanjem saglasnosti ima moć da blokira ratifikaciju ugovora Evropske unije.

Ipak, uticaj njemačkog Gornjeg doma na svakodnevnu politiku Evropske unije je prilično ograničen, jer organe Evropske unije (međuvladine organe) čine službenici državne Vlade.

Međutim, državni zakon predviđa da Gornji dom uspostavlja posebnu komisiju za pitanja Evropske unije. Ta komisija raspravlja o svim dokumentima Evropske unije koji se odnose na njemačke pokrajine.

Imenovanje sudija Ustavnog suda

Ustav predviđa da Gornji dom **bira polovinu sudija** Ustavnog suda. Izbor je direktan i zahtijeva dvotrećinsku većinu glasova u Gornjem domu.

“Moguće reforme

Kada je njemački predsjednik Horst Kohler 21. jula 2005. godine raspustio Parlament, rekao je da je “*njemački federalni sistem zastario*”. Ova izjava naglašava kulminaciju dugogodišnje političke debate o funkcioniranju njemačkog federalizma. U cilju modernizacije državnog sistema 2003. godine osnovana je Zajednička komisija Gornjeg i Donjeg doma. Komisija je dala važne prijedloge, koji, bez obzira na to, ipak nisu implementirani.

Gornji dom je samo indirektno pogođen debatom o ustavnim reformama. Nadležnosti Gornjeg doma nisu bile u centru spomenute debate, nego opseg njegove nadležnosti na ulaganje veta na zakone. Gornji dom je zaista moćan instrument političke opozicije u Donjem domu, kada god zahtijeva od većine Gornjeg doma da zaustavi donošenje zakona koji je predložila Vlada i parlamentarna većina.”⁵

RUMUNIJA

Uvođenjem dvodomnog parlamentarnog sistema, Ustavom iz 1991. godine, predviđeno je da članove Donjeg i Gornjeg doma Parlamenta Rumunije biraju građani na općim, jednakim izborima, direktnim, slobodnim i tajnim glasanjem, u skladu sa Izbornim zakonom. Parlament je vrhovno predstavničko tijelo rumunskog naroda i predstavlja jedino zakonodavno tijelo u zemlji. Članovi oba doma Parlamenta biraju se na četiri godine, s tim da njihov mandat može trajati duže, u skladu sa zakonom, a u slučaju rata ili neke druge nepogode⁶.

⁵ Report on second Chambers in Europe “Parliamentary complexity or democratic necessity”, Venice Commission, Strasbourg, 26 November 2006

⁶ <http://www.senat.ro>

Senat Rumunije ima 137 senatora (Predstavnički dom ima 332 poslanika).

Jedan senator bira se na svakih 160.000 stanovnika (u Predstavnički dom bira se jedan poslanik na svakih 70.000 stanovnika).⁷

”S obzirom da je riječ o unitarnoj državi sa dvodomim Parlamentom, osnovno je pitanje karaktera drugog doma parlamenta ovakve države. Na to pitanje Ustav ne daje direktan i izričit odgovor, ako se odgovorom ne smatra sam naziv toga doma-Senat. Na osnovu više starosne granice za Senat (35 godina) od starosne granice za Predstavnički dom (23 godine), može se zaključiti da se radi o senatskom, a ne o tipu regionalnog predstavništva. Da li će ta važna, ali ipak samo jedna razlika potpuno potvrditi i njegovu prirodu u cjelini, zavisi od izbornog zakonodavstva koje bi moralo da, idući tom logikom, uvede i druge konzervativnostabilizujuće činjenice (npr. specifične dopunske uslove kandidature, s manje uticaja političkih partija, i dr.).

Mandat članova domova rumunskog Parlamenta otpočinje danom sastajanja novoizabranog Parlamenta, a prestaje, prije isteka mandata, iz individualnih razloga: ostavkom, gubitkom državljanstva, nespojivošću i smrću, a kolektivni razlog može biti raspuštanje parlamenta. Individualni razlozi prestanka mandata prije njegovog isteka nisu dalje razrađeni Ustavom, izuzev nespojivosti, za koju je izričito utvrđeno samo jedno-nespojivost s drugom javnom funkcijom, uz izuzetak za članstvo u Vladi. Imunitet članova oba doma klasičan je parlamentarni. Interesantno je da se slučajevi krivične i prekršajne odgovornosti poslanika stavljaju u nadležnost Vrhovnog suda, jer se to komparativno gledano čini uglavnom samo za predsjednika Republike i članove Vlade.

Način rada i nadležnosti

Kvorum u Parlamentu, kako za Donji, tako i za Gornji dom, određen je tako da je za rad neophodno prisustvo većine svih poslanika u svakom domu, dok je odluka donijeta ili većinom svih poslanika u svakom domu (za organske zakone i poslovnik) ili većinom prisutnih poslanika (za obične zakone i odluke).

Za promjenu Ustava zahtijeva se dvotrećinska većina članova svakog doma, odnosno tročetvrtinska većina članova oba doma, ako je došlo do pojedinačno različite odluke, a medijacija nije uspjela.

Rumunski Parlament pripada rijetkim izuzecima **ravnopravne dvodomosti** u unitarnim državama. Gornji dom je senatskog, a ne regionalnog tipa. O svim pitanjima odlučuju oba doma navedenom većinom, i tek kada je istovjetan tekst **usvojen u oba doma**, Parlament je donio predloženi akt. Ravnopravna dvodomost zahtijeva i rješavanje slučajeva nesaglasnih odluka, i to kad jedan dom odbije da donese neki akt, tako i u slučaju razlike u usvojenim tekstovima.

Kada jedan dom odbije usvajanje akta u cjelini, a drugi ga usvoji, dom koji je usvojio akt ponovo ga razmatra, i ako ga ponovo odbije, ta odluka je konačna. U slučaju da se u dva doma usvoje različiti tekstovi, obrazuje se parlamentarna komisija za medijaciju (usaglašavanje). Ako ova komisija postigne saglasnost, tj. usaglasi tekst, takav tekst mora dobiti potrebnu većinu u oba doma. Ali, ako u komisiji za medijaciju nije postignuta saglasnost ili ako jedan od domova ne potvrdi usaglašen tekst, o takvom tekstu izjašnjavaju se članovi oba doma na zajedničkoj sjednici, pri čemu članovi glasaju zajedno, a ne po domovima, i njihova odluka je konačna.”⁸

⁷ www.cdep.ro/

⁸ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd, Službeni list SRJ, 2002

Ustavom je precizirano koje zakone prvi razmatra Donji dom, a koje Gornji dom Parlamenta Rumunije. Senat je nadležan je prvi da raspravlja o zakonima i prijedlozima zakona u sljedećim oblastima:

Zakonima ili organskim zakonima kako je navedeno :

- koji se tiču teritorije;
- koji se tiču državljanstva;
- koji se tiču nacionalnih simbola;
- koji se tiču ravnopravnost u pravima;
- koji se tiču prava na privatnu imovinu;
- koji se tiču zakletve senatora i poslanika;
- te kategorije zakona koje se odnose na :
 - izborni sistem, organizaciju i nadležnost Stalnog izbornog tijela;
 - organizaciju, funkcioniranje i finansiranje političkih partija;
 - organizaciju i održavanje referenduma;
 - uslove u kojima država djelimično ili u potpunosti mobilizira armiju, ili u slučaju rata;
 - uslove kada u državi postoji stanje opsade ili vanrednog stanja;
 - kršenje zakona,
 - amnestiju i pomilovanje;
 - status državnih službenika;
 - državno pravosuđe u oblasti imovine i nasljeđivanja;
 - pitanja vezana za radne izvještaje, sindikate, socijalnu zaštitu;
 - nacionalne manjine Rumunije;
 - pitanja kulture u državi;
 - produženje mandata predsjednika Rumunije;
 - imovinu;
 - Ekonomsko i socijalno Vijeće.⁹

Domovi Parlamenta rade i odlučuju na odvojenim i na zajedničkim sjednicama, pri čemu su odvojene sjednice pravilo, redovan način rada. Na zajedničkim sjednicama se razmatra i odlučuje, odnosno one se sazivaju radi prijema poruke predsjednika Republike, odluke o budžetu, mobilizaciji, ratnom stanju, izvještaju Vrhovnog vijeća nacionalne odbrane i Revizionog suda, imenovanju direktora i razmatranju izvještaja Rumunskog informativnog servisa, kao i u drugim slučajevima koje predviđa poslovnik.

RUSKA FEDERACIJA

Ruska Federacija ima 89 subjekata (republika, pokrajina, oblasti, gradova od federalnog značaja, automomnih oblasti, autonomnih okruga).

Prema Ustavu, svi subjekti Ruske Federacije predstavljeni su sa po dva predstavnika u Gornjem domu – Vijeću Federacije. Jedan predstavnik je iz zakonodavne, a drugi iz izvršne vlasti. Tako, **Gornji dom čini 178 delegata.**

Od 1995. do 2000. godine članovi Gornjeg doma bili su vođe izvršne vlasti, poput predsjednika, guvernera, te predsjedavajući skupština subjekata Federacije. Takav sastav Doma nije dopuštao potpunu uključenost u zakonodavni posao, jer članovi Gornjeg doma, koji su bili prezauzeti poslom u regijama, mogli su prisustvovati sjednicama Doma samo u toku jedne sedmice u mjesecu. Iz tog razloga je 2005. godine donesen zakon koji je ukinuo takav način predstavljanja i odredio da će

⁹ <http://www.senat.ro/>

članove Gornjeg doma imenovati vođe izvršne vlasti i da će biti birani u skupštinama u svakom subjektu Federacije. Od tada je Gornji dom postao stalno tijelo, čiji članovi djeluju kao profesionalci, koji dobivaju plaću za taj posao. Nije dozvoljeno da budu angažirani na drugim poslovima koji se plaćaju, osim podučavanja, nauke i kreativnog rada.

Domovi Federalnog Parlamenta zasjedaju na odvojenim sjednicama, što je pravilo, te na zajedničkim sjednicama (za poruke predsjednika Republike, Ustavnog suda i obraćanja stranih državnika), što predstavlja izuzetak.

Za razliku od Donjeg doma, u Vijeću Federacije nema partijskih grupa ili klubova.

Nadležnosti doma

Vijeće Federacije ne učestvuje u davanju saglasnosti za predsjednikovo imenovanje premijera niti u pitanju glasanja o povjerenju Vladi. Istovremeno, Vijeće Federacije imenuje sudije Vrhovnog suda bez učešća Donjeg doma.

Osnovna uloga Gornjeg doma jeste **usvajanje državnih i ustavnih zakona**. Gornji i Donji dom su dva dijela Parlamenta-Federalne Skupštine, uživaju ista prava, iako njihove **nadležnosti nisu jednake**. U isto vrijeme, jasno je da glavni teret usvajanja zakona leži na Donjem domu-Državnoj Dumi. Zbog toga je Donji dom zamjetniji u političkom životu, a to je posljedica činjenice da je Državna Duma poprište žestokih međupartijskih borbi. Gornji dom, kao tijelo koje se manje bavi politikom i reflektira zvanična mišljenja subjekata Federacije, sjedinjuje mirnije vanpartijske pristupe donošenju zakona, neutralizira mogućnost da se zakon usvoji bez uzimanja u obzir interesa regiona tako velike zemlje.

Članovi Gornjeg doma imaju pravo da iniciraju zakonodavni postupak, ali se nacrti zakona dostavljaju samo Donjem domu. Nakon što Donji dom usvoji zakon, takav zakon u roku od pet dana mora usvojiti i Gornji dom (koji ga odobrava prostom većinom glasova svih članova, te šalje predsjedniku na potpisivanje).

Ukoliko nacrt zakona nije odobren u roku od 14 dana, smatra se usvojenim. U slučaju kada Gornji dom odbije nacrt zakona, domovi mogu formirati komisiju, koja ima za cilj da uskladi različite stavove domova. U ovom slučaju Donji dom, ukoliko se ne slaže sa prijedlozima (amandmanima) Gornjeg doma ima pravo da dvotrećinskom većinom svih članova doma usvoji zakon.

Takvom kvalificiranom većinom Gornji i Donji dom mogu nadglasati veto predsjednika na državni zakon.

Ustavni zakon se usvaja sa ne manje od tri četvrtine članova Gornjeg doma i dvije trećine glasova poslanika Donjeg doma, u slučaju kada predsjednik ne iskoristi pravo veta.

Nadležnosti Gornjeg doma mogu se podijeliti na **opće i specijalne**. Opće nadležnosti Gornjeg doma uključuju nadležnost za donošenje državnih i ustavnih zakona.

Međutim, u praksi, svi zakoni koje donese Donji dom ne razmatra i Gornji dom. Gornji dom je obavezan da razmatra zakone u pogledu slijedećeg:

- državnog budžeta;
- državnih poreza i obveza;
- finansija, valute, kredita, carinskih propisa, izdavanja novca;
- ratifikacije i odbijanja međunarodnih sporazuma;
- statusa i odbrane državnih granica;

- rata i mira.

Posebne nadležnosti Gornjeg doma sastoje se od slijedećeg:

- potvrđuje izmjene granica unutar subjekata Federacije;
- potvrđuje predsjednikove odluke o uvođenju ratnog i vanrednog stanja;
- donošenje odluka o upotrebi oružanih snaga van teritorije Ruske Federacije;
- objava predsjedničkih izbora u Ruskoj Federaciji;
- javna optužba protiv Predsjednika Ruske Federacije;
- imenovanje sudija Ustavnog suda, Vrhovnog suda i Višeg arbitražnog suda Ruske Federacije;
- imenovanje i opoziv državnog tužioca Ruske Federacije;
- imenovanje i opoziv zamjenika predsjednika Ureda za reviziju Ruske Federacije (stalni organ finansijske kontrole koji formira Skupština, čiji je zadatak kontrola izvršenja budžeta) i polovinu njegovih revizora, a drugu polovinu revizora imenuje Državna Duma.

U svojim praktičnim aktivnostima Gornji dom uživa veća prava. Objavljuje saopćenja i poruke o pitanjima unutarnje i vanjske politike, šalje zahtjeve Vladi, obraća se Ustavnom sudu, traži neophodne dokumente od bilo kojeg državnog tijela. Članovi Vlade i ostali zvaničnici pozivaju se i govore na sjednicama Gornjeg doma.

Odluke u Gornjem domu se donose otvorenim ili tajnim glasanjem. Otvoreno glasanje može biti poimenično. Glasanje se provodi sa ili bez upotrebe elektroničkog sistema, kao i glasačkim listićima.

ŠPANIJA

Španski Senat je Gornji dom Parlamenta Španije. Senat je dom teritorijalne zastupljenosti.¹⁰ **Čini ga 259 delegata** - 208 su izabrani direktnim glasanjem na izborima, a 51 imenuju regionalne skupštine. Svi senatori imaju mandat od četiri godine.

U Španiji se izbori za Gornji dom uvijek održavaju u isto vrijeme kada i izbori za Donji dom. I pored toga, po Ustavu je moguće da se izbori održe i odvojeno, ukoliko predsjednik Vlade odluči da predloži Kralju da zakaže izbore samo za jedan dom. Način izbora je potpuno različit za svaki dom. Prilikom izbora članova Donjeg doma (Kongresa) primjenjuje se D'Hondt metod partijskih lista i proporcionalnog predstavljanja.

Članovi Senata se biraju na dva različita načina: većina se bira direktno na izborima, a manji dio njih imenuju zajednice.

Većinu članova Senata (trenutno njih 208 od 259) izabrali su građani na općim, slobodnim, jednakim, direktnim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa uslovima predviđenim u zakonu. Svaka provincija (osim otočnih) formira izbornu jedinicu, kojoj pripadaju četiri senatora (broj građana ovdje nije bitan, npr. provincija Madrid, sa oko šest miliona stanovnika, je predstavljena sa istim brojem senatora u poređenju sa provincijom Sioria, koja ima 100.000 stanovnika).

Otočne provincije su posebno tretirane i svaki veliki otok (ili grupa malih otoka) predstavljeni su sa jednim do tri senatora.

¹⁰ http://www.senado.es/constitu_i/index.html

Svakom od balearskih i kanarskih otoka: Mallorca, Gran Canaria i Tenerife, pripadaju tri mjesta u Senatu; po jedno malim otocima: Menorca, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote and La Palma, a po dva otocima Ceuta i Melilla.

Svaka skupština samoupravne zajednice koja ima više od milion stanovnika imenuje jednog senatora na milion stanovnika. Trenutno, regionalne skupštine imenuju 51 senatora, iako Španija ima 42 stanovnika.

Parlamentarni sistem Španije je asimetrično dvodoman. To znači da Donji dom **ima više nadležnosti** i također može, skoro pa i nadglasati Gornji dom.

Donji dom ima ustavna ovlaštenja da imenuje sudije Ustavnog suda i članove sa sudskim ovlaštenjima. Gornji dom, također ima i odgovornost da prisili regionalne predsjednike da u potpunosti izvršavaju dodijeljene funkcije.

U Španiji je ranije bilo govora o preustroju Gornjeg doma. Jedna studija je predlagala da Gornji dom bude dom koji predstavlja autonomne zajednice Španije, što bi upućivalo na federalizacije Španije.¹¹

Nadležnosti Gornjeg doma

Nadležnosti Senata, kao predstavnika teritorijalnih jedinica, su sljedeće¹² :

- pitanja koja se tiču teritorijalne integracije;
- zakonodavni proces;
- kontrola Vlade i politička inicijativa;
- kontrola vanjske politike.¹³

Teritorijalna integracija

Nadležnosti Senata predviđene Ustavom, prvenstveno kao **predstavnika teritorijalnih regija Španije**, se tačno odnose na pitanja unapređenja regionalnih zajednica i lokalne, odnosno regionalne politike. Upravo u ovim pitanjima Gornji dom ima važnu institucionalnu ulogu, zbog njegove *de facto* specijalizacije u vezi sa spomenutim, te u vezi sa nadležnostima koja mu izričito pripadaju.

Postoji nekoliko nadležnosti/ovlaštenja u pitanjima od regionalne važnosti u kojima Senat ima ista ovlaštenja kao i Kongres. Čak ima i ovlaštenje da dostavi svoje mišljenje prije nego što to učini Donji Dom. Te nadležnosti su sljedeće:

- Odobranje ugovora o saradnji između samoupravnih zajednica;
- Transfer sredstava, raspodjela i uređenje međuteritorijalnih kompenzacijskih fondova;
- Implementacija svih mjera kojim se obavezuju samoupravne zajednice da postupaju u skladu sa ustavnim i zakonskim obavezama i da spriječe svaku akciju koja ozbiljno može nanijeti štetu općim interesima Španije;
- Senat ocjenjuje da li postoji potreba da donese zakone kojima bi se uskladili propisi samoupravnih zajednica.

Zakonodavni proces

Gornji dom ima relevantan institucionalni status i obavlja ustavom dodijeljenu funkciju.

¹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Senate

¹² Ustav Španije

¹³ http://www.senado.es/funciones/index_i.html

Donji i Gornji dom Parlamenta Španije **učestvuju u postuku donošenja zakona, mada u tom pogledu nisu ravnopravni**. Zbog toga procedura donošenja zakona je slična u oba Doma, ali ne i identična. Iz tog razloga se kaže da Španija nema idealan dvodomni sistem, već sistem u kome prevlast ima Donji dom.

Osim nadležnosti u postupku donošenja zakona, uloga Gornjeg doma kao jednog od dva doma Parlamenta jeste i sljedeća: učestvovanje i davanje saglasnosti u procesu potpisivanja međunarodnih ugovora, donošenje budžeta, politička kontrola Vlade, informisanje, proučavanje i istraživanje pitanja od općeg interesa itd. Posebna pažnja se daje teritorijalnim aspektima u pogledu različitih pitanja.

S obzirom na to da parlamentarna procedura usvajanja zakona počinje u Kongresu, suprotno od onoga što se zbiva u drugim zemljama, u kojima predlagač zakona ima ovlaštenja da odluči koji dom će prvi čitati tekst zakona, Senat samo intervenira u zakonodavnoj proceduri prije Kongresa u slučaju zakona o međuteritorijalnom kompenzacijskom fondu. To je jedan izuzetak od gore navedenih općih principa, koji je opravdan iz razloga koncepcije Senata kao doma teritorijalne zastupljenosti.

Kontrola Vlade i politička inicijativa

Ustav Španije iz 1978. regulirao je zakonodavnu funkciju Gornjeg doma, te predvidio njegova ovlaštenja u pogledu kontrole Vlade i usvajanja budžeta.

Gornji dom, prema Članu 66. Ustava Španije, pored ostalih nadležnosti koje su mu dodijeljene, **kontrolira i rad Vlade**. Ova nadležnost, u širem smislu uključuje sva ovlaštenja za prikupljanje informacija od Vlade.

Instrumenti provođenje tog ovlaštenja su precizirani Poslovníkom: pitanja, interpelacije, prijedlozi, rasprave o informacijama i izvještajima koje je Vlada dostavila, te saslušanja i posebne istrage komisija.

Kontrola vanjske politike

Područje međunarodnih odnosa je tradicionalno oblast rezervirana za Vladu. Međutim, prethodna desetljeća demokratskog razvoja međunarodnih odnosa su vodila ka većem učešću parlamenta u kontroli vanjske politike i razvoju sve važnijih međuparlamentarnih odnosa, bilateralnih i multilateralnih. Španski Parlament, a posebno Gornji dom, potpuno je učestvovao u tom procesu.

Najznačajnija manifestacija **učešća Gornjeg doma u kontroli vanjske politike** je odobrenje, odnosno prihvatanje ili odbijanje ratifikacije međunarodnih ugovora. Ustav Španije predviđa mjere da Parlament prihvati ili odbije prethodno spomenute međunarodne ugovore. Općenito, međunarodne ugovore razmatraju i Donji i Gornji dom; i specijalno ovlaštenje daju oba doma.

Također, u ovom aspektu kontrole vanjske politike nadležnost Gornjeg doma mogu se smatrati praktično istom kao u ostalim gornjim domovima, u poređenju sa procedurama u drugim oblastima, u kojima Donji dom ima prevlast. Na taj način, u slučaju nesuglasica između domova u odobrenju preuzimanja obaveza međunarodnih sporazuma, prema Čl. 74. 2 Ustava, procedura zahtijeva formiranje mješovite komisije, koju će činiti jednak broj članova iz Kongresa i iz Senata, čiji je zadatak da pokuša naći dogovor koji bio prihvatljiv za oba doma. Ukoliko se ni na taj način ne postigne dogovor, Kongres odlučuje apsolutnom većinom.

Tabela 1. prikazuje jednodomne parlamente, a Tabela 2. prikazuje dvodomne parlamente u Evropi.

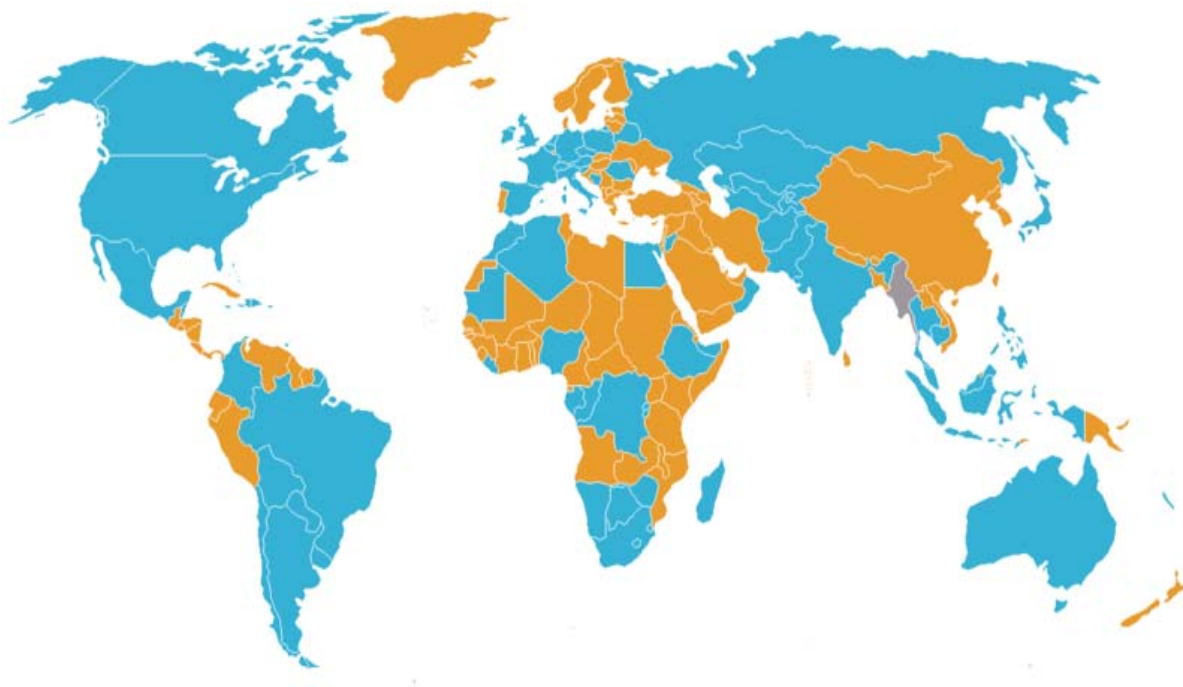
Tabela 1.

Tabela 2.

Redni broj	Država	Parlament
1.	Albanija	jednodomni
2.	Armenija	jednodomni
3.	Azerbejdžan	jednodomni
4.	Bugarska	jednodomni
5.	Crna Gora	jednodomni
6.	Gruzija	jednodomni
7.	Danska	jednodomni
8.	Estonija	jednodomni
9.	Finska	jednodomni
10.	Grčka	jednodomni
11.	Hrvatska	jednodomni
12.	Island	jednodomni
13.	Kipar	jednodomni
14.	Latvija	jednodomni
15.	Lihtenštajn	jednodomni
16.	Litvanija	jednodomni
17.	Luksemburg	jednodomni
18.	Malta	jednodomni
19.	Moldavija	jednodomni
20.	Mađarska	jednodomni
21.	Makedonija	jednodomni
22.	Norveška	jednodomni
23.	Portugal	jednodomni
24.	Srbija	jednodomni
25.	Slovačka	jednodomni
26.	Švedska	jednodomni
27.	Turska	jednodomni
28.	Ukrajina	jednodomni

Redni broj	Država	Parlament
1.	Austrija	dvodomni
2.	Bjelorusija	dvodomni
3.	Belgija	dvodomni
4.	Bosna i Hercegovina	dvodomni
5.	Češka	dvodomni
6.	Francuska	dvodomni
7.	Irska	dvodomni
8.	Italija	dvodomni
9.	Njemačka	dvodomni
10.	Poljska	dvodomni
11.	Rumunija	dvodomni
12.	Ruska Federacija	dvodomni
13.	Slovenija	dvodomni
14.	Španija	dvodomni
15.	Švicarska	dvodomni
16.	Velika Britanija	dvodomni
17.	Nizozemska	dvodomni

Slika 1. Parlamenti u **svijetu** po broju domova: svijetloplavo označene države imaju dvodomne, a žuto označene države imaju jednodomne parlamente ¹⁴.



Izvori

¹⁴ <http://sh.wikipedia.org/wiki/Parlament>

- Report on second Chambers in Europe “Parliamentary complexity or democratic necessity”, Venice Commission, Strasbourg, 26 November 2006;
- The role of the second Chamber in European states, , Venice Commission, Strasbourg, 1 March 2006;
- Organizacija Vlasti, Uporedna studija ustava bivših socijalističkih država, Vladan Kutlesić, Beograd, 2002;

Web stranice:

- Parlament, Wikipedija, 25.1. 2008.
http://209.85.129.104/search?q=cache:y1V1_pdBW2AJ:wapedia.mobi/sh/Parlament+parlament&hl=hr&ct=clnk&cd=18&gl=ba&lr=lang_hr ;
- Ovlaštenja Senata Italije , 25.1.2008. <http://www.senato.it/english/business/28032/genpagina.htm>;
- Senat Rumunije, 25.1.2008. <http://www.senat.ro>; www.cdep.ro/;
- Ustav Španije, 25.1.2008. http://www.senado.es/constitu_i/index.html;
- Senat Španije, 25.1.2008. http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Senate;
- Nadležnosti Senata Španije, 25.1.2008. http://www.senado.es/funciones/index_i.html;
- Parlament Wikipedija 25.1.2008. <http://sh.wikipedia.org/wiki/Parlament>;
- Ustavno iskustvo Švicarske iskustva i pouke, Žaklina Novičić, Naučni rad, August 2002, 25.1.2008. <http://www.scindeks.nbs.bg.ac.yu/pdfovi/0025-85550203307N.pdf>

U ovom prilogu slijede citati o parlamentima Češke Republike, Poljske i Slovenije iz djela autora Vladana Kutlešića "Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope", Beograd, Službeni list SRJ, 2002.

Parlament Češke Republike

”U vezi s izborom članova češkog Parlamenta interesantna je odredba o obaveznom polaganju Ustavom propisane zakletve, na prvoj sjednici doma za koji su izabrani. Zakletva nije uobičajna za parlamente ili za kolektivne organe sa brojnijim sastavom, u kojima ne postoji individualna odgovornost, ovlaštenja. Kada se tome doda i odredba o personalnom vršenju mandata u skladu sa zakletvom i sloboda od primanja uputstava, dakle koncepcija slobodnog mandata, onda je zakletva ostala bez svog logičkog završetka u instrumentima odgovornosti i sankcija za ponašanje suprotno zakletvi, posebno u vidu opoziva.

U vezi s imunitetom članova Parlamenta, ali i drugih čeških državnih funkcionera, interesantna je, i neuobičajena, ustavna odredba o tome da jednom uspostavljen imunitet važi trajno, tj. i poslije prestanka funkcije, čime se pretvara u aboliciju, odnosno pomilovanje po svojoj suštini. Češki Ustav proširuje dejstvo imuniteta i na svjedočenje kao učešće u sudskom postupku i po prestanku mandata, što je nezabilježena specifičnost u ustavnim tekstovima. Također, Ustav predviđa i disciplinsku odgovornost, dakle ukidanje imuniteta poslanika za način govora i ponašanja u Parlamentu i pred organima Parlamenta.

Prestanak mandata članova Parlamenta određen je kao individualano odbijanje zakletve, protek vremena, ostavka, gubitak pasivnog biračkog prava i nespojivost, i kao kolektivno raspuštanje Predstavničkog doma.

Individualni prestanak mandata, izuzev odbijanja zakletve, predviđen je za općepoznate i priznate razloge, te ne zahtijeva poseban komentar.

U odnosu na raspuštanje Parlamenta, kao tipičan parlamentarni instrument, Ustav Češke Republike određuje da se raspušta samo Predstavnički dom, što logički proizlazi iz drugorazredne i drugostepene uloge Senata u vršenju poslova u nadležnosti Parlamenta, a historijski i komparativno posmatrano razlozi za neraspuštanje doma tipa Senata nalaze se, po pravilu, u posrednom načinu izbora, ili čak imenovanju njegovih članova.”¹⁵

”Češki Parlament, prema izričitoj odredbi Ustava, **u stalnom je zasjedanju**. Ono može biti prekinuto, njegovom odlukom. Ovako formulirana odredba neuobičajena je u parlamentarnim sistemima, a tipična je za sisteme skupštinskog jedinstva vlasti, i to kao izraz suprematije i dominacije parlamenta nad izvršnim organom. Čak i ako se uzme u obzir da se prekidom zasjedanja praktično skoro izjednačava prosječni broj radnih dana Parlamenta u Češkoj i u drugim parlamentarnim domovima, ipak je formulacija o „*stalnom zasjedanju*” potencirala ulogu Parlamenta na način koji ukazuje da Parlament vrši i neke druge poslove osim zakonodavnih, što nije u skladu s parlamentarnim sistemom. Za vrijeme tzv „*prekida zasjedanja*” češki Parlament može biti sazvan na zahtjev predsjednika svakog doma, potpredsjednika Republike, Vlade i jedne petine članova odgovarajućeg doma. Ovaj institut podsjeća na tzv. vanredno zasjedanje u tipičnim parlamentarnim sistemima, ali se od njega razlikuje po tome što to pravo nije ograničeno unaprijed datim prijedlogom dnevnog reda i dato je i predsjednicima domova i Parlamenta, što je značajno više od uloge koju ima *break* u parlamentarnom sistemu. Osim toga, predsjednik Republike ovakvo pravo može imati samo u polupredsjedničkom sistemu organizacije vlasti.

¹⁵Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 29 - 30

Kvorum prisutnih u parlamentarnim domovima je neuobičajeno nizak, **samo tri trećine članova domova**, a odluke se donose apsolutnom većinom prisutnih, apsolutnom većinom svih članova ili tropetinskom većinom svih članova, zavisno od vrste odluke, a najniža je predviđena za „redovne“ zakone.

Iz toga proizlazi da se zakoni legalno mogu donijeti sa samo 34 glasa (jedna trećina od 200 članova je 67, a apsolutna većina su 34 člana), što teoretski znači da ih donosi samo jedna šestina članova Parlamenta, moguće čak i samo članovi opozicije. Iako su ovo više matematičke nego realne mogućnosti, njihovo postojanje nepotrebno dovodi u pitanje legitimitet i ozbiljnost institucije Parlamenta.

Domovi češkog Parlamenta imaju šefove koji se nazivaju predsjedavajućima, ali o njihovim ovlaštenjima nema odredaba u Ustavu, iz čega se može pretpostaviti jedino da se ta ovlaštenja uređuju poslovnicima, u skladu sa njihovim nazivom, s obzirom da sam naziv upućuje na određeni tip funkcionera. U odnosu na radna tijela Parlamenta, u Ustavu je navedeno samo da postoje komiteti, komisije i istražne komisije, pri čemu se jedino za istražne komisije kaže da se obrazuju radi istraživanja pitanja od javnog interesa, dok za ostala radna tijela nema ustavnih odredaba o položaju i ovlaštenjima.

U redovnoj i najčešćoj **proceduri donošenja zakona Senat je drugostepeni, drugorazredni i suspenzivnovetirajući organ.**

Drugostepeni je jer razmatra tekstove zakona tek pošto budu usvojeni u Predstavničkom domu. Senat tom prilikom može odbiti donošenje zakona, predložiti izmjene zakona ili se proglasiti nezainteresovanim za određeni zakon.

Drugorazredni je jer je Senatu limitirano vrijeme za donošenje neke od navedenih odluka na 30 dana, poslije čega se, ako nikakvu odluku ne donese, smatra da je saglasan s njegovim donošenjem. Dok su prva dva rješenja poznata i uobičajena, treće se ne može ni objasniti, ni opravdati. Naime, neposredno i većinski izabrani dom Parlamenta ne može i ne smije biti „nezainteresovan“ za neki zakon, jer puni legitimitet ni nadležnost nisu ničim ograničeni.

Na kraju, Senat je po svojoj poziciji suspenzivnovetirajući organ, a svaka od njegovih odluka ponovljenim glasanjem u Predstavničkom domu uz kvalifikovanu većinu, može biti ignorisana, a zakon usvojen uprkos njegovim stavovima.”¹⁶

Parlament Poljske

”Poljski Parlament se sastoji od dva neravnopravna i nejednaka doma: Sejma (Donji dom) i Senata (Gornji dom). Kao i neki drugi dvodomi parlamenti, ali ne svi, ni Poljska nema zajedničko ime za organizacionu cjelinu navedena dva doma, već samo za svaki dom odvojeno, čime se svakako potencira njihova različita uloga i značaj. Njihov položaj i odnosi postavljeni su u granicama standardne koncepcije bikameralizma (dvodomosti) unitarnih država. To znači da je Donji dom osnovno i primarno predstavničko tijelo, **dok je Gornji dom supsidijarno i sekundarno predstavničko tijelo.** Kako tekst Ustava ne sadrži ni osnove ni ciljeve nejednakosti i neravnopravnosti domova Parlamenta, već samo pojedinačna rješenja, teško je sa sigurnošću te ciljeve i osnove utvrditi. Poznato je iz ustavnopolitičke historije da ovaj tip bikameralizma vodi porijeklo od staleških skupština, gdje je skupština građanske klase postepeno preovladala i potisnula skupštine aristokratije i sveštenstva, pretvarajući ih u drugorazredne državne organe sa konzervativnom i usporavajućom ulogom, a zarad državne stabilnosti (*tzv. senatski tip*). U drugim

¹⁶ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 30 - 32

slučajevima, od njih su nastala specifična predstavnička tijela užih teritorijalnih cjelina države, s ciljem da se izraze regionalne posebnosti (tzv. regionalni tip).

Kako se iz teksta poljskog Ustava vidi samo to da je pasivno biračko pravo za Donji dom ograničeno na 21 godinu života, a za Gornji dom na 30 godina života, izgleda da je u pitanju prvonavedeni osnov i cilj ovog rješenja, odnosno da je u pitanju tzv. senatski tip.

Sejm i Senat su organizaciono i funkcionalno odvojeni, a samo u Ustavom predviđenim slučajevima zasjedaju i odlučuju na zajedničkoj sjednici, kada postaju Nacionalna skupština, ali i tada njome predsjedava predsjedavajući („maršal“) Donjeg doma, a samo u njegovom odsustvu predsjedava predsjedavajući („maršal“) Gornjeg doma, čime je, mada više simbolično, istaknut primat Donjeg doma.

Donji dom čini 460 poslanika za koje je Ustav utvrdio da se biraju proporcionalnim sistemom, dok **Gornji dom čini 100 delegata.**¹⁷

Način rada i nadležnosti

„Nadležnosti Sejma i Senata sastoje se iz više različitih poslova, koji pripadaju raznim državnim funkcijama, pri čemu je, najvažnija i pretežna **zakonodavna funkcija**. Svoje nadležnosti Donji i Gornji dom vrše na tri načina:

- kada obavljaju iste poslove, ali su organizaciono i funkcionalno odvojeni;
- kada ih obavlja samo Donji ili samo Gornji dom;
- kada obavljaju iste poslove sjedinjeni u jedno tijelo-Nacionalnu skupštinu.

Poslovi iz oblasti zakonodavstva spadaju u prvu grupu, odnosno obavljaju ih oba doma. Međutim, primat je dat Donjem domu (Sejmu): on prvi razmatra predloge i tek kad ih, i ako ih, on usvoji, oni se dostavljaju na izjašnjavanje Senatu.

Senat u roku od 30 dana može da ih usvoji bez izmjena, s izmjenama, ili da odbije donošenje. Ako, po proteku toga roka Gornji domt nije donio nikakvu odluku, smatra se da je dao saglasnost bez izmjena. Eventualnu odluku Gornjeg doma o izmjenama ili odbijanju donošenja zakona razmatra Donji dom.

Donji dom tu odluku može usvojiti ili odbaciti apsolutnom većinom na sjednici kojoj prisustvuje najmanje polovina ukupnog broja poslanika. Dakle, **uloga Gornjeg doma je drugorazredna i savjetodavnovetirajuća (suspenzivna), odnosno neravnopravna.**

Na sličan način Gornji dom učestvuje u donošenju odluke o raspisivanju referendumu, izboru članova Vrhovnog vijeća za kontrolu, komesara za ljudska prava.¹⁸

Parlament Slovenije

„Državni svet je Gornji dom slovenačkog Parlamenta. Čini ga **40 predstavnika** „društvenih, privrednih, stručnih i lokalnih interesa“, i to: po četiri predstavnika poslodavaca: zaposlenih; seljaka; zanatlija i samostalnih profesija; šest predstavnika vanprivrednih djelatnosti i 22

¹⁷ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 18 - 19

¹⁸ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 20

predstavnik lokalnih interesa. Članovi Gornjeg doma biraju se na pet godina, a cijeli izbor se uređuje zakonom, tako da Ustavom nije određeno čak ni da je neposredan i jednak, a po prirodi stvari ne može biti opći. Iz ovoga proizlazi da je Gornji dom parlamentarni dom mješovitog tipa, predstavništvo regionalno teritorijalnih interesa i predstavništvo posebnih strukovnih interesa. Gornji dom nije opći predstavnički dom, a u njegovoj strukturi je prisutno, osim teritorijalnog, i socijalno predstavništvo na funkcionalnoj osnovi, čime je instrumentalizirano ustavno načelo da je Slovenija socijalna država. Posebno ukazujemo da je mandat Gornjeg doma duži za godinu dana od Državnog zbora (Donjeg doma), čime se stvaraju uslovi za stabilizaciju predstavničkog sistema i za odvajanje dva izborna procesa koji se razlikuju i po vrsti interesa koje artikuliraju i po učesnicima.

Članovi Gornjeg doma ne mogu biti istovremeno i članovi Donjeg doma. Za članove Gornjeg doma Ustavom je izričito propisan slobodan mandat, dok se u vezi s prirodom mandata članova Državnog sveta Ustav ne izjašnjava, iz čega proizlazi da je zakonom moguće ustanoviti i neke oblike vezanog mandata. U pogledu organizacije domova, Ustav Slovenije je Gornjem domu ostavio potpunu slobodu da to učini sam, dok je za Donji dom propisao samo da ima predsjednika, ne određujući mu ovlaštenja, iz čega nije moguće zaključiti o kakvom tipu rukovodioca je riječ.

Imunitet članova oba doma jednako je određen: na djelu je klasičan imunitet za vrijeme trajanja funkcije, i to potpun za verbalna djela u radu Parlamenta, a ograničen, dozvolom doma, za ostala djela, odnosno isključen ako je izvršilac uhvaćen pri vršenju djela za koje je zapriječena kazna duža od pet godina.”¹⁹

Način rada i nadležnost

”Slovenački parlament pripada tipu parlamenta sa **neravnopravnom dvodomošću**, tako da je Donji dom efektivni vršilac zakonodavne nadležnosti, a Gornji dom konsultativno-savjetodavni učesnik u tome postupku. Time se vjerovatno može objasniti činjenica da u Ustavu nema odredaba o radu Državnog sveta, mada su i odredbe o načinu rada Državnog zbora malobrojnije i uopštenije od komparativnog prosjeka.”²⁰

ŠVICARSKA

Citat iz djela „Ustavno iskustvo Švicarske: iskustva i pouke“, Žaklina Novičić, Naučni rad, August 2002:

Gornji dom se sastoji od 46 poslanika kantona, i to po dva predstavnika svakog punog kantona i po jedan predstavnik polukantona (20 kantona, 6 polukantona). Način izbora i trajanje mandata članova gornjeg doma regulišu sami kantoni. U većini kantona biraju ih građani neposredno i to na 4 godine, ali ponegdje i na kraći period.

Domovi su međusobno **ravnopravni i ustavna raspodjela nadležnosti** među njima nije izvršena.

¹⁹ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 98

²⁰ Organizacija vlasti: uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope/Vladan Kutlešić. Beograd: Službeni list SRJ, 2002, str. 99

Ravnopravnost domova remeti se jedino pri izboru izvršnog organa federacije. Naime, Savezno vijeće se bira na zajedničkoj sjednici oba doma većinom glasova, pri čemu Donji dom, koji ima 200 članova, ima faktičku prednost u odnosu na Gornji dom, koji ima 46 članova.

Domovi raspravljaju odvojeno a za odluku Savezne skupštine potrebna je saglasnost odluka oba doma. Pitanja koja zahtijevaju zajedničko zasjedanje oba doma, kao jedinstvene Savezne skupštine, kojom, u tom slučaju, predsjedava predsjednik Nacionalnog vijeća, su: izbori, odlučivanje o sukobu nadležnosti između saveznih organa vlasti i izricanje pomilovanja. Jedinstvena Savezna skupština okuplja se i posebnim povodima.

Domovi obrazuju svoje odbore kao pomoćna i savjetodavna tijela. Pri izboru odbora vodi se računa o srazmjernoj političkoj, jezičkoj i regionalnoj zastupljenosti.

Dvodomna struktura Savezne skupštine, kao klasična odlika predstavničkog tijela u federaciji, ima cilj da jedan dom predstavlja sve građane zemlje a drugi federalne jedinice, i da na taj način i građani i kantoni učestvuju u zakonodavnoj vlasti. S druge strane ovakva struktura uspostavlja određeni nesklad između načina izbora predstavnika u dva doma. Paritetan sastav Gornjeg doma, odnosno podjednak broj predstavnika svih kantona (osim razlike koja postoji u pogledu polukantona), obezbjeđuje ravnopravnost federalnih jedinica. Ali on istovremeno znači da na referendumskom izjašnjavanju kantona glas stanovnika malog kantona Apenzel Inerhorden ima 40 puta veći uticaj nego glas stanovnika u kantonu Cirihi, što je suprotno većinskom načinu izbora za Nacionalno vijeće i principu jedan čovjek - jedan glas. Racionalnost jedne federacije se ogleda, između ostalog, i u tome da li, i na koji način, uspijeva da izbalansira federalno i demokratsko načelo. U Švajcarskoj se to postiže mješavinom oba načela pri izboru oba skupštinska doma.

Naime, federalni elementi postoje i pri izboru poslanika Nacionalnog vijeća, zato što su izborne jedinice u ovom procesu kantoni, pa kandidati za poslanike, i političke partije koje ih kandiduju, o tome vode računa i za vrijeme izbora i u toku poslaničkog mandata, i iz tog razloga njihovi politički programi imaju izrazito kantonalno obilježje. S druge strane, u Gornjem domu, poslanici glasaju bez instrukcija i praktično su odgovorni građanima, a ne matičnom kantonu.”