

# Treba li Hrvatskoj Županijski dom?

## Sažetak:

*U ovom radu bavim se analizom političke institucije Županijskog doma. Iznosim tezu da Županijski dom nije bio potreban u političkom ustrojstvu Republike Hrvatske. Kroz rad dajem teorijsku pozadinu debate o unikameralizmu i bikameralizmu kako je ona iznesena u političkoj znanosti kao i povijesni pregled razvoja bikameralizma i pregled parlamentarnih ustrojstava zemalja središnje i istočne Europe koje prolaze kroz proces demokratske tranzicije kao i Hrvatska. U opisu hrvatskog iskustva sa Županijskim domom prikazujem Ustavom definirani položaj tog doma, samo ukidanje i reagiranja političkih aktera Republike Hrvatske. Zatim kratko navodim i mogućnosti ponovnog uvođenja gornjeg parlamentarnog doma kroz najave Goranske deklaracije.*

**Ključne riječi:** Županijski dom, unikameralizam, bikameralizam, federalizam

## UVOD

➡ Kada je Hrvatski sabor 28. ožujka 2001. godine donio odluku o ustavnim promjenama, Županijski dom, koji je utemeljen donošenjem Ustava Republike Hrvatske 22. prosinca 1990. godine, prestao je postojati. Nešto više od godinu dana nakon toga, 7. srpnja 2002. godine, Istarski demokratski sabor, Primorsko-goranska stranka, Slavonsko-baranjska hrvatska stranka i Dalmatinska akcija donijeli su u Brodu na Kupi tzv. "Goransku deklaraciju." U njoj su dali prijedlog nove regionalizacije Hrvatske, u sklopu kojeg bi Hrvatska bila podijeljena na pet regija: Istru, središnju Hrvatsku, Slavoniju i Baranju, riječku regiju i Dalmaciju. U sklopu takvog ustroja Hrvatska bi dobila i drugi parlamentarni dom, dom regija, umjesto nedavno ukinutog Županijskog doma. U ovom eseju pokušat ću istražiti razloge zbog kojih je Županijski dom, kao gornji dom Hrvatskog sabora, ukinut te razloge zbog kojih se predlaže njegovo ponovno uvođenje kao doma regija. Moje je mišljenje da Županijski dom nije bio potreban u hrvatskom političkom ustrojstvu kao što nije potreban niti Goranskom deklaracijom predložen dom regija. U eseju ću pokušati potvrditi ovu tezu, koristeći se različitim argumentima koje je dala suvremena politička znanost i prikazujući ovu debatu kroz izjave samih političkih aktera hrvatskog političkog prostora. U eseju mi nije cilj baviti se debatom o regionalizaciji kao specifičnim fenomenom i realnom političkom problemu koji stoji pred Hrvatskom, već samo ulogom jedne političke institucije - gornjeg parlamentarnog doma. Da bi se to postiglo potrebno je prvo dati jedan kratak teoretski uvod.

## **UNIKAMERALIZAM**

Skupština, sabor, rada, diet, sejm, kongres, дума, sobranje, sovjet - sve su to nazivi za jedno - za parlament. Parlament je nositelj zakonodavne vlasti u državi, predstavničko tijelo i simbol narodnog predstavnništva. Kroz njega građani sudjeluju u političkoj vlasti, makar posredno. Utoliko, njihova važnost počiva na onome što parlamentarni zastupnici znače, a ne ono što čine (Magise, Harrot i Breslin, 2001:293). Parlamenti su, dakle, predstavnici narodne volje. Međutim, dok je cilj i svrha parlamenta jasna, način na koji će on taj cilj postići može varirati.

Jedna od određujućih karakteristika parlamenta je broj domova koji ga sačinjavaju. Prema tome, postoje jednodomni i dvodomni, odnosno unikameralni i bikameralni parlamenti. Bikameralni parlamenti se sastoje od donjeg doma i gornjeg doma, koji se još nazivaju i prvi dom i drugi dom. Jednodomni parlament ima, kako mu ime govori, samo jedan dom, koji po funkciji, načinu rada i biranja zastupnika odgovara donjem (prvom) domu u dvodomnom parlamentu. Gornji dom je dobio naziv po tome što su u njemu sudjelovali članovi i predstavnici plemstva, viši staleži, a donji dom po tome što su u njemu sudjelovali članovi i predstavnici naroda, odnosno niži stalež. Donji dom je izvor promjena, a gornji dom je kočnica tim promjenama. On je izraz konzervativnosti. S vremenom i potpunijom demokratizacijom ta je konzervativna uloga gornjeg doma postala nepotrebna (Lijphart, 1984:95). Tako je donji dom stekao primat nad gornjim te mu se gornji podredio upravo zbog toga što su u donjem predstavnici naroda, koji se nametnuo kao suveren. Donji dom tako preuzima funkcije donošenja zakona, proračuna i davanja povjerenja vladi. Gornji dom, ukoliko nije ukinut, ostaje kao savjetodavno tijelo.

Zagovornici unikameralnih parlamenata smatraju da se kroz (samo) jedan dom lakše predstavlja i u zakone prenosi narodna volja. Nema gornjeg doma koji bi mogao sprečavati donošenje odluka, makar privremeno, i time produljivati proces odlučivanja i više nego što je potrebno. Ukratko, gornji dom služi političkom natezanju. Taj se argument može formulirati i ovako: "Ako se drugi dom slaže sa prvim, beskoristan je; a ako se ne slaže, onda je opasan."

Općenito gledajući, unikameralizam je češći kod zemalja manje populacije, relativno homogenih po strukturi stanovništva i unitarnih po obliku državnog ustrojstva. Moglo bi se reći da Hrvatska odgovara ovim osobinama jer nema izuzetno velik broj stanovnika, nije heterogena po strukturi stanovništva (ne može se reći da je jedna u mnoštvu nacionalnih manjina dominantna) i unitarna je. Reći da je država unitarna, znači zapravo reći da nije federalna, ili kako to piše u Ustavu Republike Hrvatske, "Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva, demokratska i socijalna država." Dvije trećine država u svijetu koristi unikameralni parlamentarni ustroj. Reći da je unikameralizam protivan trendovim suvremenog demokratskog svijeta znači prkositi činjenicama.

## **BIKAMERALIZAM**

Za zagovornike bikameralizma važnost gornjeg doma je neprocjenjiva. Već su "očevi utemeljitelji" SAD-a primijetili da zakonodavna vlast posvuda teži tome da proširi sferu svoje aktivnosti i da prisvoji svu moć u svoj žestoki vrtlog (Hamilton, Madison i Jay, 1961:309). Prema tome, ona se mora podijeliti. To se čini podjelom nositelja zakonodavne vlasti, parlamenta, na dva doma, donji i gornji. Postoji nekoliko varijanti ustroja gornjeg doma u bikameralnom parlamentarnom sustavu kao i nekoliko argumenata u korist svakoj varijanti.

Prvo, gornji dom služi očuvanju ravnoteže, umjerenosti nasuprot donjem domu u kojem je

zastupljen narod, koji nije sposoban za bilo koju drugu akciju do stampeda (Schumpeter, 1960:400). Gornji dom funkcionira kao korektiv i kočnica prebrzih promjena koje bi se mogle nametnuti kroz donji dom. Tako se sprečava represivno ponašanje većine. Gornji dom treba biti sastavljen od plemića, od viših staleža, onih mudrijih, plemenitijih, razboritijih, ukratko, najboljih. Još je Montesquieu primijetio da ne dati njima posebne ovlasti znači da je opća sloboda njihovo ropstvo... Treba stvoriti neko tijelo koje će imati pravo onemogućiti narodnu inicijativu, kao što narod ima pravo onemogućiti njihove (Smailagić, 1970:275). Najbolji primjer za ovakav gornji dom je britanski House of Lords, gdje se zastupnici ne biraju već (uglavnom) nasljeđuju svoje pozicije. Međutim, kako smo već spomenuli, punom demokratizacijom ovakav gornji dom postaje nepotreban. Zbog toga je danas House of Lords bez većih ovlasti i pred reformom. Ovakav je parlamentarni ustroj više predmet povijesne nego političke znanosti. Reći da je gornji dom potreban da bi se kroz dulju raspravu postigla veća kvaliteta zakona znači ne uvažavati činjenicu da je u većini demokratskih zemalja izvršna vlast glavni predlagatelj zakona, tj. glavni akter zakonodavne inicijative. U predsjedničkom sustavu, primjerice u SAD, to je predsjednik, a u parlamentarnom sustavu, primjerice Hrvatskoj, to je Vlada RH.

Drugi argument, mnogo važniji, je da treba omogućiti da u političkom procesu sudjeluju i regije, pa se taj dom naziva ponekad i regionalni dom. Takav gornji dom je potreban da predstavi veliku raznolikost interesa unutar velikih zemalja i interese jedinica poput pokrajina, regija, kantona, država. Ovakve prirode bio je Županijski dom, kao i Goranskom deklaracijom predloženi dom regija. Cilj je predstaviti županiju odnosno regiju na državnom nivou.

Takav gornji dom je potreban onim zemljama koje imaju mnogobrojno stanovništvo pa se ni predstavljanje interesa ne može ostvariti drukčije. Međutim, gdje povući granicu između velikih i malih zemalja? Nizozemski politolog Arend Lijphart predlaže da granična populacija bude 10 milijuna. Tako bi sve zemlje s manje od 10 milijuna stanovnika bile "male", a sve zemlje s barem 10 milijuna stanovnika "velike." Malim zemljama drugi dom ne bi bio potreban (Lijphart, 1984:93). Hrvatska ima oko 4 milijuna stanovnika te se tako ubraja u zemlje kojima drugi dom nije potreban.

Poseban razlog za uvođenje bikameralizma je federalizam. Njemački politolog Franz Neumann kaže da se federalizam smatra jednim od načina sprečavanja zloupotrebe moći pomoću diobe vlasti između nekog broja nositelja moći koji si međusobno konkuriraju (Neumann, 1974:181). Zašto je to tako? Federalizam omogućuje nešto što je još Montesquieu bio pokazao kao cilj: omogućuje da se ograniči državna moć. Po Montesquieuu, moć se može zasutaviti samo pomoću moći, što je stav koji će rijetko tko osporavati. Tako je moći centralnoj vlasti suprotstavljena moć federalnih jedinica. U federalistički ustrojenim državama, prvi dom predstavlja građane kao cjelinu naroda, a drugi dom predstavlja federativne jedinice. Tako se omogućava da manje pokrajine, regije ili države budu jednako zastupljene kao i veće.

Općenito, bikameralizam je češći kod zemalja veće populacije koje su relativno heterogene po strukturi stanovništva. Također je pravilo kod federalnih država.

## **RAZVOJ BIKAMERALIZMA**

Preteču modernog shvaćanja bikameralizma nalazimo u antičkoj Grčkoj. Za Grke, vladavina je dobra ukoliko je "miješana", odnosno, odgovara onom što se u anglosanksonskoj političkoj tradiciji naziva "mixed government." U idealu "mixed government" svi društveni slojevi moraju biti zastupljeni, jer tako jedan drugog kontroliraju. Rimljani su preuzeli grčku ideju miješane vladavine, ali su u njoj inzistirali na aristokratskom elementu kao protuteži narodnim masama. Strah od moguće korupcije aristokracije koja je vladala nije bio osviješten. Aristokraciji, kao

najboljima po vrlini i razboritosti, nije bila potrebna kontrola druge društvene skupine. Oni će se sami suzdržati od zloupotrebe političke moći. Najbolja vladavina je vladavina najboljih. Iz tog doba dolazi i naziv koji će mnogi današnji gornji domovi prisvojiti - senat.

Engleska četrnaestog stoljeća preuzima antički model i stvara ono što se naziva "mixed government" u svom tadašnjem parlamentu. Donji dom predstavlja demokratski element narodne vlasti, gornji dom predstavlja aristokratski element, a kraljev veto monarhijski element (Tsebelis i Money, 1997:21). Engleski parlament je prvi koji odgovara onome što se danas smatra bikameralizmom. Upravo zbog podjele vlasti na tri elementa unutar bikameralnog parlamentarnog sustava Montesquieu i hvali Englesku kao jedinu državu u kojoj je sačuvana politička sloboda građana.

Federalizam kao inovaciju u državnom ustrojstvu uvele su Sjedinjene Američke Države. Donji dom, House of Representatives, biraju svi građani, po principu jedan čovjek jedan glas. Gornji dom, Senat, garantira jednako predstavništvo za svaku pojedinu državu. Ova bikameralna shema primjenjuje se također i na nivou svake pojedine države, tako da sve one također imaju donji dom i senat. Iako su u 17. stoljeću bile većinom unikameralne, do 1776. godine sve su američke države već imale iza sebe nekoliko desetljeća bikameralne prakse. Pokrajine koje su veće, odnosno imaju više stanovnika, u donjem domu dobit će više predstavnika od manjih pokrajina, jer se u donjem domu pokušava osigurati da broj predstavnika odgovara proporcionalno broju stanovnika pojedine regije. U gornjem se domu, upravo kao mehanizam zaštite manjih država, koristi drugačiji način biranja zastupnika. Tamo svaka pokrajina dobija isti broj zastupnika, bez obzira na svoju veličinu.

Ova dva modela se po mnogočemu razlikuju. Engleski model predstavlja podjelu vlasti po klasnom, a američki po teritorijalnom kriteriju. Osim toga, uloga gornjeg doma u svakome je modelu bitno različita. Britanski gornji dom, House of Lords, može jedino produžiti vrijeme prije nego što se neki zakon donese, i to na godinu dana, ali ne može spriječiti da ga donji dom, House of Commons, nadglasa. U SAD, zahtijeva se suglasnost oba doma pri donošenju zakona. Senatu je, dakle, dana mnogo veća moć. Druge zemlje služit će se ovim modelima pri odabiru svog državnog ustrojstva, i iako će rezultat uvijek biti bikameralni parlamenti, radit će se o različitim konceptima bikameralizma (Tsebelis i Money, 1997:29).

## **SPECIFIČNOSTI GORNJEG DOMA**

Dvije su ključne karakteristike gornjeg doma koje ga čine različitim od donjeg doma. Prvo, članstvo gornjeg doma se izabire po drugačijem kriteriju od članstva donjeg doma. Drugo, izborni model koji se koristi pri odabiru zastupnika za gornji dom uglavnom je različit.

Članovi gornjeg doma mogu biti izabrani na četiri načina. Mogu svoje pozicije naslijediti, mogu biti na njih imenovani, mogu biti izabrani indirektno i mogu biti izabrani direktno. Prvi način je u modernom svijetu gotovo iščezao, jedina iznimka mogla bi biti Velika Britanija u kojoj lordovi i dalje dobijaju svoje pozicije naslijedstvom. Imenovanja se također ne mogu smatrati legitimnom praksom za demokratske države, imenovani zastupnici, tj. virilisti, specifični su za preddemokratske parlamente. I Županijski dom je usvojio praksu virilizma, ali u ograničenom obujmu, kroz ovlasti predsjednika da imenuje do 5 osoba. Može se, dakle, reći da su od ove četiri metode samo zadnje dvije relevantne (po učestalosti u primjeni) i legitimne (po strogom demokratskom pristupu). Indirektno biranje znači da lokalne vlasti, koje su izabrane od građana, izabiru članove gornjeg doma. Ipak, najčešća je metoda direktnog biranja u kojoj građani svojim glasovima izabiru zastupnike.

Ukoliko se biraju direktno, postavlja se pitanje kojim se izbornim modelom služiti. Tsebelis i Money tvrde da se ni u jednom slučaju kojeg su analizirali predstavnici dvaju domova ne

biraju jednakim metodama. Ipak, budući da se najčešće koristi proporcionalni izborni model rezultati znaju biti slični.

Još je nekoliko karakteristika koje razlikuju gornji od donjeg doma. Prvo, postavlja se pitanje tko je predstavljen u gornjem domu? Čak i za nefederalne odnosno unitarne države to su najčešće subnacionalne grupe, regije, pokrajine, dok je u donjem domu uvijek predstavljena cijela populacija države. Drugo, ponekad se i dužina mandata članova donjeg i gornjeg doma razlikuje. U SAD-u se, na primjer, senatori u Senat biraju na 6 godina, a zastupnici u House of Representatives na 2 godine. To znači da si senatori mogu dopustiti da bez pritiska obnašaju svoju dužnost, pokazujući tako više promišljenosti i mudrosti. Članovi donjeg doma su, čim budu izabrani, zaokupljeni planiranjem svoje sljedeće kampanje. Treće, veoma je česta pojava da gornji domovi imaju mnogo manje zastupnika od donjih domova gdje je broj zastupnika uvijek u nekom odnosu spram broja stanovnika, dok u gornjem domu to ne mora biti slučaj.

## **KLASIFIKACIJE LIJPHARTA, MASTIASA I GRANGÉA, TSEBELISA I MONEY**

Lijphart bikameralizam određuje po tome je li on sukladan ili nesukladan (congruent, congruence), simetričan ili asimetričan. Sukladnost je za Lijpharta sličnost sastava. Ako su domovi sličnog predstavnštva, tj. ako je odnos moći političkih grupacija jednak u oba doma, onda su domovi sukladni. Simetričnost se odnosi na odnos moći dvaju domova. Simetrični su ako je potrebna suglasnost oba doma pri donošenju zakona, a asimetrični su ako je jedan dom superioran nad drugim. Tako Lijphart definira nekoliko vrsti bikameralizma. "Snažan" bikameralizam se pojavljuje onda kada su domovi nesukladni i simetrični, "slab" bikameralizam se pojavljuje kada su domovi ili asimetrični ili sukladni, a "nevažan" je onaj bikameralizam kada su domovi asimetrični i sukladni (Lijphart, 1984:100). Slab bikameralizam mnogo je češći. Podrazumijeva da je gornji dom podređen donjem domu te zadržava samo neke moći poput one da produljava proces donošenja zakona svojim neslaganjem, iako ga donji dom može kad tad nadglasati. Jak bikameralizam mnogo je rjeđi. U njemu oba doma imaju podjednake ovlasti te se nacrti zakona uređuju u zajedničkim odborima oba doma.

Za hrvatski bikameralizam kakav je postojao za vrijeme rada Županijskog doma se može reći da je bio asimetričan jer je Županijski dom imao samo savjetodavne ovlasti. Zastupnički dom uvijek je mogao nadglasati svaki savjet Županijskog doma. Odluke su se donosile u Zastupničkom domu. Jednako tako, hrvatski bikameralizam bio je sukladan jer su u oba doma sjedili predstavnici istih političkih stranaka. Tako se za hrvatski bikameralizam kakav je postojao do ožujka 2001. godine može reći da je bio, po Lijphartovom razlikovanju, "nevažan."

Mastias i Grangé rade drugačiju klasifikaciju. Oni se koncentriraju na postojanje ili nepostojanje legitimnosti gornjeg doma koja utječe na moć koju on ima u državnom ustrojstvu. Legitmnost definiraju kao direktan input građanina pri izboru. Što je metoda selekcije indirektnija, to je gornji dom manje legitiman (Tsebelis i Money, 1997:45). Oni gornji domovi koji se biraju direktno obično budu jednaki po snazi s donjim domom, a gornji domovi gdje se pozicije nasljeđuju ili se dobivaju direktnim imenovanjima postaju irelevantni u političkom procesu. Tako postoje "legitimni" i "nelegitimni" gornji domovi. Primjer za prvi je američki senat, a za drugi britanski House of Lords.

Za Županijski dom bi se moglo reći da je "legitiman" utoliko što se zastupnici tog doma biraju na neposrednim izborima. Međutim, pretpostavka Mastiasa i Grangéa da takav dom odmah mora biti i jednako snažan kao i donji dom upitna je upravo na primjeru Županijskog doma. Teško se može reći da je Županijski dom bio jednake snage kao i Zastupnički dom samo zbog toga što su se zastupnici u njega birali neposredno, a ne imenovali. Županijski dom jest

bio legitiman, ali i irelevantan u realno-političkim odnosima dvaju domova.

Prema Georgu Tsebelisu i Jeanette Money dvije su dimenzije bikameralizma. Prva je dimenzija efikasnosti, a druga politička dimenzija distribucije moći. Prvo, ukoliko dva doma sudjeluju u izradi zakona, očekuje se da će biti i veća kvaliteta zakona koji se u konačnoj konzekvenci donese. Ukoliko se oko zakona više raspravlja, dogovara, ukoliko se on više puta modificira on će postati bolji (to naravno znači i da je više vremena potrebno da se jedan zakon donese). Ova dimenzija pretpostavlja da domovi imaju zajedničke interese. Drugo, kroz dva doma omogućava se predstavljanje različitih socijalnih slojeva i preferencija. Ova druga dimenzija pretpostavlja da su domovi suprotstavljenih interesa. (Tsebelis i Money, 1997:16).

Utoliko, Tsebelis i Money kritiziraju kako i Lijpharta tako i Mastiasa i Grangéa. Lijpharta kritiziraju jer ne raspravlja o dimenziji efikasnosti, a Mastiasa i Grangéa jer uz "legitimne" gornje domove vežu samo političko-distributivnu dimenziju, a uz "nelegitimne" gornje domove samo dimenziju efikasnosti.

Gledajući dimenziju efikasnosti upitno je u kojoj se mjeri može reći da je Županijski dom doprinio kvaliteti zakona (po količini vremena koja je bila potrebna za zakonsku proceduru on to jest činio, ali samo utrošeno vrijeme ne mora garantirati i kvalitetu). Od vremena uspostave do ukidanja Županijskog doma, većina u Županijskom domu se podudarala sa većinom u Zastupničkom domu. Vladajuća stranka tako nije imala problema sa suprotnim stajalištima u tom, savjetodavnom domu. Kada se izborima 2000. godina promijenila većina u Zastupničkom domu, ona je bila u suprotnosti s većinom u Županijskom domu, ali do bilo kakvih politički relevantnih sukoba nije došlo zbog skorog ukidanja Županijskog doma. Kroz rad Županijskog doma jako se malo regionalnog interesa pojavljivalo u raspravama. To nas upućuje da je Županijski dom zakazao i u drugoj, za Tsebelisa i Money bitnoj dimenziji, političko-distributivnoj dimenziji. U Županijskom domu odvijale su se rasprave slične onima u Zastupničkom domu, a glavni je interes bio stranački, a ne regionalni.

## **zemlje istočne i središnje Europe**

Kakva iskustva imaju zemlje istočne i središnje Europe koje su se početkom devedesetih, jednako kao i Hrvatska, našle u procesu formiranja novih demokratskih poredaka? Za koji su se tip parlamentarnog sustava odlučile? Od dviju ponuđenih dominantnih varijanti, britanskog i američkog modela, zemlje istočne i središnje Europe se nisu odlučile niti za jedan. Pokušale su uspostaviti sustave koji će odgovarati njihovim specifičnim političkim okruženjima.

Česta je pogreška promatrati ove zemlje kao blok jedinstvenih zemalja iako su razlike u njihovim političkim ustrojstvima veoma velike. To se čini zbog činjenice da su u sve u isto vrijeme započele proces demokratske tranzicije (Copeland i Patterson, 1994:130). Pogledajmo zato kakav je parlamentarni sustav u svakoj od tih zemalja.

Poljska je prva zemlja u grupi koja je održala slobodne i višestranačke izbore. Njen parlament je bikameralan. Sastoji se od donjeg doma, Sejma, i gornjeg doma, Senata. Sejm broji 460, a Senat 100 zastupnika. Izbori se za oba doma odvijaju jednako, većinskim modelom u dva kruga. Senatu su dane ovlasti kod zakona koji se tiču ljudskih prava i ekonomskih politika. Senat ima pravo zakonodavne inicijative, ali se konačne odluke donose u Sejmu. Tako Senat samo uvećava politički sastav Sejma i vrši time svoju najpozitivniju ulogu (Jackiewicz i Jackiewicz, 1996:104).

Madžarska je usvojila unikameralni parlamentarni sustav. Njihov parlament broji 386 izabranih zastupnika i dodatnih osam koji predstavljaju nacionalne manjine. Koristi se kombinacija većinskog i proporcionalnog izbornog sustava.

Rumunjska, poput Poljske, ima bikameralni parlament. U donjem domu, Skupštini zastupnika, sjedi 341 zastupnik, a u gornjem domu, Senatu, 143 zastupnika. Izbor se odvija pomoću proporcionalnog izbornog sustava. Pri izglasavanju zakona traži se zajedničko zasjedanje oba doma.

Bugarska ima unikameralni parlament od 400 članova koji se izabiru kombinacijom većinskog i proporcionalnog sustava.

Češko i slovačko iskustvo razlikuje se od ostalih. Nakon revolucije ta je država usvojila federalni bikameralni parlamentarni sustav, koji se sastojao od Narodnog doma i Doma nacija koji se pak dijelio na češki i na slovački dio. Donji dom je bio podijeljen tako da su dvije trećine dobili češki zastupnici, a jednu trećinu slovački zastupnici. U gornjem domu su mjesta podijeljena ravnomjerno, pola Česima, pola Slovacima. Domovi su često zasjedali zajedno, pa se može govoriti o unikameralnoj praksi. Međutim, ponekad se zahtijevalo da svaka polovica Doma nacija samostalno da suglasnost. Tako se može govoriti i o realnosti trikameralnog sustava (Olson, 1994:38). Izbori su se odvijali po proporcionalnom sustavu za oba doma. Oba su doma bila ravnomjerna po moći, odnosno, bili su simetrični. Podjelom države na Slovačku i Češku 1993. ova struktura prestajala je postojati. Češka se odlučili zadržati bikameralni parlament, a Slovačka je izabrala unikameralni parlament. Češki bikameralizam je asimetričan, donji dom je superioran pri donošenju zakona.

Ukoliko bismo promatrali odnos broja domova i broja stanovništva u pojedinoj zemlji vidjeli bismo da se gotovo u potpunosti slijedi Lijphartov kriterij koji određuje zemlju s manje od 10 milijuna stanovnika kao "malu", a zemlju s više od 10 milijuna stanovnika kao "veliku". "Male" zemlje bile bi Bugarska (oko 8 milijuna) i Slovačka (oko 5 milijuna). Obje zaista imaju unikameralni parlamentarni sustav. "Velike" zemlje bile bi Poljska (oko 39 milijuna), Češka (oko 10 milijuna) i Rumunjska (oko 22 milijuna). Te zemlje zaista imaju bikameralni sustav. Jedina iznimka je Mađarska koja ima unikameralni sustav iako (za samo 65 tisuća) premašuje brojku od 10 milijuna.

## **ŽUPANIJSKI DOM REPUBLIKE HRVATSKE**

22. prosinca 1990. godine donesen je Ustav Republike Hrvatske. U njemu je kao zakonodavna vlast određen Sabor Republike Hrvatske koji se sastoji od Zastupničkog i Županijskog doma. Županijski dom je "predstavničko tijelo građana u županiji, dakle dom koji se temelji na predstavnštvu županija kao jedinica teritorijalne odnosno područne uprave i samouprave" (Sokol i Smerdel, 1998:195).

U Županijski dom se bira po tri zastupnika iz svake županije. Tako se zaštićuju manje županije. U skladu s (implicitno) nedemokratskim načelima drugih gornjih domova, u Županijski dom predsjednik Republike može direktno imenovati do pet zastupnika te nakon prestanka mandata može postati doživotni član Županijskog doma. Pri trajanju mandata zastupnika pojedinih domova nije se pravila razlika pa tako mandat svakog zastupnika traje četiri godine. Izborni model koji je izabran za biranje zastupnika u Županijski dom je proporcionalan.

Ovlasti Županijskog doma su isključivo savjetodavne i suspenzivne u odnosu na ovlasti Zastupničkog doma. Evo kako ih navodi Ustav Republike Hrvatske:

"Županijski dom:

predlaže Zastupničkom domu zakone i raspisivanje referendumata;

raspravlja i može davati mišljenje o pitanjima koja su u djelokrugu Zastupničkog doma;

daje Zastupničkom domu prethodno mišljenje u postupku donošenja Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i ustrojstvo lokalne samouprave i uprave;

može u roku od petnaest dana od dana izglasavanja zakona u Zastupničkom domu, uz

obrazloženo mišljenje, vratiti zakon na ponovno odlučivanje Zastupničkomu domu. U tom slučaju Zastupnički dom o donošenju zakona odlučuje natpolovičnom većinom svih zastupnika, osim kada Zastupnički dom zakone donosi dvotrećinskom većinom;

obavlja druge poslove utvrđene Ustavom.”

Iako se ne može reći da je apsolutno pravilo da jedino federalne države imaju dvodolni parlament, takav je scenarij najčešći. Treba se upitati zašto je i u Republici Hrvatskoj ugrađen ovaj mehanizam, iako se ne radi o federalnoj već o unitarnoj državi. Zašto su se ustavotvorci odlučili baš za ovaj parlamentarni sustav? Odgovor koji predlažu Sokol i Smerdel tek djelomično zadovoljava: Županijski dom, “njegov položaj, ovlasti, izborni temelj i sastav oblikovani su prema uzoru na ustavna rješenja Italije i Španjolske, dviju europskih država koje vrlo široko prihvaćaju i na suvremen način institucionalno razrađuju načelo zastupljenosti regionalnih jedinica u državnom parlamentu” (Sokol i Smerdel, 1998:195). Cilj je, dakle, bio omogućiti regionalno predstavništvo unatoč postojanju unitarne države.

## UKIDANJE ŽUPANIJSKOG DOMA I REAGIRANJA

Hrvatski sabor je 9. studenog 2000. godine izglasao ustavne promjene kojima je Hrvatska iz polupredsjedničkog sustava prešla u parlamentarni. Tada nije ukinut Županijski dom, iako su mnogi to predlagali. Tako se već u ožujku 2001. godine prišlo ponovnim ustavnim promjenama koje su izglasane 28. ožujka 2001. To su najbrže ustavne promjene u povijesti Republike Hrvatske.

Radna skupina predsjednika Mesića je predlagala da se Županijski dom ukine s prvom rundom ustavnih promjena i to na način da prestane postojati kada mu prestane mandat u veljači 2001. godine. Smatrali su da će jednodolni parlament biti u mogućnosti ostvarivati bitno jači nadzor i utjecaj u odnosu prema tijelima izvršne vlasti.

Već u srpnju 2000. godine profesorica na Fakultetu političkih znanosti Mirjana Kasapović zalagala se za to da se ukine Županijski dom, jer “kakve je bitne funkcije Županijski dom obavljao u hrvatskom političkom sustavu u proteklih sedam godina? Nikakve. Kakvi su mi bili politička važnost i utjecaj? Nikakvi. A koliko je koštao? Previše.” Kasapović koristi sve argumente iznijete ranije u ovom eseju: drugi dom treba federalnim državama ili državama s velikim brojem stanovništva. Hrvatska je unitarna država, a po Lijphartovom kriteriju spada u male države, pa joj prema tome niti nije potreban drugi dom. Međutim, nestaju li onda svi mehanizmi zaštite regionalnih interesa? “Problem predstavljanja regionalnih interesa može se učinkovito i jeftino riješiti sustavom izbora za prvi dom: kad bi jedna velika regija ili više malih bile posebne izborne jedinice, uspješno bi se mogle spojiti nacionalna i regionalna dimenzija političkog predstavnštva.” To bi značilo povećanje broja zastupnika u donjem domu. Kasapović smatra da u Hrvatskoj nije bilo govora o “snažnom” kamentalizmu kako ga definira Lijphart, nije se pravila razlika u duljini mandata zastupnika pojedinog doma, niti se koristio različit izborni sustav za pojedini dom. Županijski dom izgubio je sve karakteristike koje bi ga trebale učiniti relevantnim te je stoga i sam on postao irelevantan (Kasapović, 2000.).

Suprotnu poziciju zauzima predsjednik Hrvatskog helsinškog odbora za ljudska prava Žarko Puhovski. Po njemu je Županijski dom ipak činio jedno: predstavljao je regionalne jedinice. Puhovski smatra da ukinuti Županijski dom znači “zadati udarac zaštiti manjina, a time i ljudskim pravima pa se tako izvrće smisao lokalne samouprave.” Puhovski zamjera vlasti što se tako naglo krenulo u još jedne ustavne promjene, “hrvatski građani nisu izabrali (ovu vlast) zato da se poigrava Ustavom i ljudskim pravima, već da rješava temeljne socijalne probleme.”



Županijski dom je ukinut 28. travnja 2001., svega dva i pol mjeseca nakon prošlih ustavnih promjena. Za promjenu Ustava glasovalo je 103, a protiv 35 zastupnika. Potrebna je bila dvotrećinska većina, dakle 101 glas. Za promjenu Ustava su glasali zastupnici stranaka tadašnje vladajuće koalicije i DC-a te zastupnici nacionalnih manjina (čija bi prava Županijski dom trebao pomoći štiti!). Protiv su glasali zastupnici HDZ-a, HSP-a i nezavisni kandidat Ivo Lončar. Predsjednik DC-a, Mate Granić, smatra da je Županijski dom trebalo reformirati i dati mu veće ovlasti. "Međutim, kakve su sada ovlasti Županijskog doma, mi smatramo da on nije potreban." U svojem mišljenju je najoriginalniji bio nezavisni zastupnik Ivo Lončar koji izjavio da treba ukinuti i Zastupnički dom i "da zemljom trebaju vladati šest vođa, šest fùhrera."

Predsjednik Vlade Ivica Račan izrazio je žaljenje zbog činjenice da ukidanje Županijskog doma nije izvedeno u prethodnim ustavnim promjenama: "ustavno-pravni stručnjaci su imali pravo kada su sugerirali da se prošlogodišnje ustavne promjene iskoriste i za ukidanje Županijskog doma, jer je on skup i ne ispunjava svoju svrhu."

Predsjednica Županijskog doma koji je upravo bio ukinut ovako je prokomentirala taj čin: "Vrlo sam zabrinuta ovom odlukom. Dok Europa i cijeli svijet uvode dvodomnost i prihvaćaju ga kao načelo, mi idemo unatrag. Dvodomni parlament nije prošlost, on je budućnost. Kada jedan dom ukida drugi, ukida mandat zastupnika koji su legalno izabrani na izborima, držim da je to političko nasilje. To jest politička odluka, ali je ona štetna i imat će dalekosežne posljedice." Jedan od presudnih argumenata kojim je vlast obrazložila ukidanje Županijskog doma jest visoka cijena njegova održavanja, otprilike 12 milijuna njemačkih maraka godišnje.

Direktne posljedice koje je i sam predsjednik Vlade najavio jesu da se dio ovlasti prenese na jedinice lokalne samouprave, i to na županijske skupštine. Predsjednik Vlade Račan je rekao kako smatra da "jedinice lokalne samouprave imaju pravo da iznesu svoje mišljenje i da ono bude predstavljeno u Saboru, a ako preko trećine županijskih skupština izrazi nezadovoljstvo predloženim zakonom, o njemu se mora ponovno, u roku od 15 dana, odlučivati u Hrvatskom saboru." Postoje dakle, mehanizmi koji mogu omogućiti zastupanje regionalnih interesa i u unikameralnom sustavu.

## **GORANSKA DEKLARACIJA**

Goranska deklaracija koju su potpisali čelnici Istarskog demokratskog sabora, Primorsko-goranskog saveza, Slavonsko-baranjske hrvatske stranke i Dalmatinske akcije predlaže regionalizaciju Hrvatske na pet regija: Slavoniju i Baranju, središnju Hrvatsku, riječku regiju, Istru i Dalmaciju. Regije bi imale široke ovlasti u školstvu, gospodarstvu, prometu, javnoj sigurnosti, ubiranju poreza, turizmu, distribuciji električne energije, demografskoj politici te bi imale komunalnu policiju. Centralnom državnom aparatu bi ostalo upravljanje vanjskom politikom, obranom i monetarnom politikom. U skladu s time bi se uveo i gornji dom, dom regija.

De facto se radi o federalizaciji Hrvatske. Takav prijedlog sam po sebi može biti dobrodošao, ali Ustav Republike Hrvatske izričito napominje da je Hrvatska unitarna, jedinstvena i nedjeljiva. Prihvaćanje Goranske deklaracije značilo bi usvajanje ustavnih promjena koje bi Hrvatsku pretvorile iz unitarne u federalnu državu. Drugo je pitanje da li je potrebno da Hrvatska, zemlja s malim brojem relativno homogenog stanovništva postane federacija. Federalizacija ne mora biti optimalno rješenje za svaki pojedini konkretni slučaj. Prihvatljiv odgovor na pitanje kakva je najsmislenija varijanta decentralizacije možda će dati policy-projekt koji pod vodstvom dr. Inge Perko-Šeparović radi Hrvatski pravni centar, a čije se predstavljanje javnosti očekuje krajem 2002. godine.

U fokusu ovog eseja nije pitanje decentralizacije i regionalizacije već uloga gornjeg doma.

Goranska deklaracija predviđa gornji dom koji otprilike odgovara ovlastima ukinutog Županijskog doma. Potpuno je opravdano očekivati da su autori Goranske deklaracije uvrstili gornji dom u svoj projekt kada on odgovara prijedlogu federalizma, kojem je condicio sine qua non postojanje bikameralizma. Budući da smatram da Hrvatska ne mora biti federacija (a ustavno ni ne može to postati), smatram da ni gornji dom nije potreban. Ukoliko bi pak bio predložen dom koji bi bio ovlastima jednak Županijskom domu, ne vidim razlog za uvođenje onog što je već bilo ukinuto.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Na kraju eseja iznijet ću još jednom sažeto sve razloge zbog kojih smatram da je Županijski dom bio nepotreban. Prvo, po veličini populacije on je suvišan ravajući se po Lijphartovom kriteriju razlikovanja malih i velikih zemalja. Drugo, Hrvatska nije federalna država u kojoj bi bikameralizam bio neophodan. Treće, Županijski dom nije bio institucija koja bi sudjelovala u uspostavljanju određene ravnoteže, shvaćene u tradiciji američke političke teorije, tj. kao sustava checks and balances, u kojoj jedna institucija funkcionira kao protuteža drugima, vršeci tako kontrolu i postižući ekvilibrij. Županijski dom to nije mogao činiti ne samo zbog toga što je Zastupnički dom imao zadnju riječ u procesu političkog odlučivanja već i zato što se nije razlikovao od Zastupničkog doma niti po trajanju mandata, niti po političkom sastavu. Lijphartovim riječima, radilo se o kameralizmu koji se mogao nazvati "nevažnim." Četvrto, prema kriteriju Tsebelisa i Money koji se koncentrira na političko-distributivnu dimenziju, odnosno potrebi da se u domovima zastupaju različiti interesi, Županijski dom nije bio svrsishodan. Zastupali su se isti stranački, a ne regionalni interesi, koji bi trebali biti ključni, ravajući se, ako po ničem drugim, onda po samom imenu Županijskog doma.

Ukoliko promatramo rad Županijskog doma po kriteriju Tsebelis i Money koji se koncentrira na efikasnost evidentna je činjenica da je taj dom ipak raspravom, prijedlozima i svojom savjetodavnom funkcijom mogao i jest dovodio do veće kvalitete zakona, barem utoliko što je produženo vrijeme donošenja odluka. Tu je, po mom sudu, ključni argument u korist bikameralizma.

Izbor između unikameralizma i bikameralizma svodi se na izbor između efikasnosti u smislu brzine i efikasnosti u smislu kvalitete. Strogo gledano, bikameralizam nije efikasan, jer proces donošenja zakona traje dulje. Bikameralizam, međutim, doprinosi većoj kvaliteti zakona, upravo zbog duljeg vremena koje je ostavljeno za moguće ispravke i amandmane. Doduše, ta željena "kvaliteta" zakona je nešto što je izuzetno teško mjeriti. Dugo raspravljanje o zakonu ne moramo izjednačiti s podizanjem kvalitete zakona. Da li da ga onda izjednačimo s političkim natezanjima i prepiranjima? Jeli cilj političkog prepiranja kompromis? Jeli kompromis nešto poželjno? Osim tih pitanja ostaje sama činjenica da se često zakoni izuzetno dugo pripremaju izvan parlamenta te da ih izvršna vlast, kao glavni nosioc zakonodavne inicijative šalje već doradene u parlamentarnu proceduru.

Europske zemlje koje su imale bikameralni sustav pa su ga ukinule relativno nedavno te prihvale unikameralni sustav su Danska i Švedska. Razlozi koji su ih na to prisilili su komplikacije, otezanja i troškovi koji prate bikameralni odnos. Upravo je brzina glavna odlika unikameralnog sustava. Danskoj i Švedskoj nije bio potreban gornji dom kao kočnica prebrzim promjenama u donjem domu, one su u svom procesu demokratizacije odmakle daleko te se "kvaliteta" zakona može dostići i bez gornjeg doma da sudjeluje u raspravama i daje amandmane.

Moglo bi se argumentirati da je zemljama koje nisu dostigle taj stupanj demokratizacije političkog ustrojstva gornji dom i dalje potreban. Pitanja, koja se nakon toga postavljaju,

glase: kojim kriterijem mjeriti taj proces demokratizacije i koliko je u tom procesu odmakla Hrvatska? Smatram da su ta pitanja u mnogo čemu bitnija nego pitanje iz naslova ovog eseja, a odgovori nisu potpuno jasni, kao što niti ne mogu biti. Ovaj esej služi da postavi ta pitanja u pravo okruženje, a odgovor ćemo dobiti iskustvom, vremenom i daljnjim znanstvenim radom u tom području političke znanosti.

### **Dodatak 1 - Popis svih unikameralnih i bikameralnih parlamenata u svijetu<sup>1</sup>**

#### **Unikameralni:**

Albanija, Andora, Angola, Armenija, Azerbejdžajn, Bangladeš, Benin, Bocvana, Bugarska, Burundi, Butan, Centralna Afrička Republika, Cipar, Čad, Danska, Demokratska Narodna Republika Koreja, Dominikanska Republika, Džibuti, Egipat, El Salvador, Ekvador, Ekvatorijalna Gvineja, Eritreja, Estonija, Finska, Gambija, Gana, Grčka, Gruzija, Gvajana, Gvatemala, Gvineja, Gvineja Bisau, Honduras, Hrvatska, Island, Indonezija, Irak, Iran, Izrael, Kamerun, Kapeverdski Otoci, Kenija, Kina, Kiribati, Kongo, Kostarika, Kuba, Kuvajt, Laos, Latvija, Libanon, Libija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Mađarska, Makedonija, Malavi, Maldivi, Mali, Malta, Maršalski Otoci, Mauricijus, Mikronezija, Moldavija, Monako, Mongolija, Mozambik, Nauru, Novi Zeland, Nikaragva, Niger, Norveška, Obala Bjelokosti, Panama, Papua Nova Gvineja, Peru, Portugal, Republika Koreja, Ruanda, Sveti Kitts i Sveti Nevis, Sveti Vincent i Grenadini, Samoa, San Marino, Sao Tome, Senegal, Sejšeli, Sierra Leone, Singapur, Sirija, Slovačka, Slovenija, Solomonski Otoci, Sudan, Surinam, Šri Lanka, Švedska, Tanzanija, Togo, Tonga, Tunis, Turska, Turkmenistan, Tuvalu, Uganda, Ukrajina, Ujedinjeni Arapski Emirati, Uzbekistan, Vanuatu, Venecuela, Vijetnam, Jemen, Zambija, Zimbabve.

#### **Bikameralni:**

Alžir, Antigva i Barbuda, Argentina, Australija, Austrija, Bahami, Barbados, Bjelorusija, Belgija, Belize, Bolivija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Burkina Faso, Čile, Češka, Etiopija, Fidži, Filipini, Francuska, Gabon, Grenada, Haiti, Indija, Irska, Italija, Jamajka, Japan, Jordan, Jugoslavija, Južna Afrika, Kambodža, Kanada, Kazahstan, Kirgistan, Kolumbija, Lesoto, Liberija, Madagaskar, Malazija, Mauritanija, Mexico, Moroko, Namibija, Nepal, Nizozemska, Nigerija, Njemačka, Palau, Paragvaj, Poljska, Rumunjska, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Sveta Lucija, Svaziland, Španjolska, Švicarska, Tadžikistan, Tajland, Trinidad i Tobago, Urugvaj, Velika Britanija.

<sup>1</sup> Popis je napravio Inter-Parliamentary Union u prosincu 2001. godine. Popis broji 115 unikameralnih i 64 bikameralnih parlamenata.

**Dodatak 2 - Tablica nekih bikameralnih parlamenta i njihovih važnijih svojstava (Brown), (Tsebelis/Money, 1997) i (Taagepera i Recchia, 2002).**

	Dom	Broj zastupnika	Trajanje mandata	Tko donosi (presudno) zakon?
Kanada	Senate	104	do mirovine	oba doma
	House of Commons	282	5 godina	
Francuska	Senat	317	9 godina	donji dom
	Nacionalna skupština	577	5 godina	
Italija	Senat	321	5 godina	oba doma
	Zastupnički dom	630	5 godina	
Japan	Dom savjetnika	252	6 godina	2/3 većina donjeg doma
	Zastupnički dom	511	4 godine	
Meksiko	Dom Senatora	64	6 godina	dom koji pregledava zakon
	Zastupnički dom	400	3 godine	
Nizozemska <sup>1</sup>	Prvi dom	75	4 godine	prvi dom (gornji dom)
	Drugi dom	150	4 godine	
Španjolska	Senat	256	4 godine	donji dom
	Zastupnički kongres	350	4 godine	
Švicarska	Savjet kantona	46	po zakonu kantona	zajednički odbor odlučuje
	Nacionalni savjet	200	4 godine	
Velika Britanija	House of Lords	1183	doživotno	donji dom
	House of Commons	650	5 godina	
SAD	Senate	100	6 godina	oba doma
	House of Representatives	440	2 godine	
Češka	Senat	81	6 godina	donji dom
	Zastupnički dom	200	4 godine	
Poljska	Senat	100	4 godine	donji dom
	Sejm	460	4 godine	
Rumunjska	Senat	143	4 godine	zasjedanje oba doma

<sup>1</sup> U Nizozemskoj se gornji dom zove prvi dom, a donji dom se zove drugi dom, suprotno od uobičajenog.

**Dodatak 3 - "Snažni", "slabi" i "nevažni" bikameralni parlamenati po (Lijphart, 1984:99)**

	Nesukladni	Sukladni
Simetrični	"Snažan" bikameralizam: Australija Njemačka Švicarska SAD	"Slab" bikameralizam: Belgija Italija Japan Nizozemska
Asimetrični	"Slab" bikameralizam: Francuska Velika Britanija	"Nevažan" bikameralizam: Austrija Irska

**Literatura:**

- Brown Trevor, An examination of Bicameralism vs. Unicameralism, URL: [http://www.spea.indiana.edu/pdp/analyses/Research%20Publications/Bicameralism\\_TB.htm](http://www.spea.indiana.edu/pdp/analyses/Research%20Publications/Bicameralism_TB.htm)
- Copeland, Patterson (1994) *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hamilton, Madison, Jay (1961) *The Federalist Papers*. New York: Penguin books.
- Jackiewicz, Jackiewicz (1996) *Poljski parlament u tranziciji: u potrazi za modelom*. Politička misao, br.2-3, 1996., Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kasapović Mirjana (2000) *Demokratismus und Schlamperei*. kolumna u Globusu, broj 502.
- Lijphart Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Magise, Harrot, Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Neumann Franz (1974) *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed.
- Olson, David (1994) *The New Parliaments of New Democracies: The Experience of the Federal assembly of the Czech and Slovak Federal republic. The First Steps: The Emergence of East Central European Parliaments*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies.
- Poslovni tjednik, broj 19:6.
- Schumpeter Joseph (1960): *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*. Beograd: Kultura.
- Smailagić Nerkez (1970): *Historija političkih doktrina: Antika, srednji i novi vijek*. Zagreb: Naprijed.
- Sokol, Smerdel (1998) *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator.
- Ustav Republike Hrvatske. Zagreb: Informator
- Taagepera i Recchia (Ožujak 2002) *The Size of Second Chambers and European Assemblies*. European Journal of Political Research.
- Tsebelis, Money (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World wide web:  
[http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/in\\_depth/uk\\_politics/2001/open\\_politics/lords/unicam\\_bicam\\_list.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/in_depth/uk_politics/2001/open_politics/lords/unicam_bicam_list.stm) (travanj 2002.)  
<http://www.voa.gov/miscl/croatia/sl022301.html> (travanj, 2002.)  
<http://www.voa.gov/miscl/croatia/sl032801.html> (travanj, 2002.)  
[http://www.hic.hr/hrvatski/vijesti/arhiv/vijesti/HRV\\_-\\_UNUTARNJA\\_POLITIKA\\_29\\_3\\_2001\\_](http://www.hic.hr/hrvatski/vijesti/arhiv/vijesti/HRV_-_UNUTARNJA_POLITIKA_29_3_2001_) (travanj, 2002.)  
<http://www.panonijapress.co.yu/047/evrobalkan047.htm> (travanj, 2002.)  
[http://www.predsjednik.hr/radne\\_skupine/prijedlog\\_u\\_promjena/datoteke/radna\\_skupina.html](http://www.predsjednik.hr/radne_skupine/prijedlog_u_promjena/datoteke/radna_skupina.html) (travanj, 2002.)  
<http://www.slobodnadalmacija.hr/20020723/temedana01.asp> (rujan, 2002.)  
<http://www.vjesnik.com/html/2002/07/18/Clanak.asp?r=sta&c=1> (rujan, 2002.)  
<http://www.vecernji-list.hr/7DANA/2002/07/13/Pages/karlovac.html> (rujan, 2002.)  
<http://www.sbhs.hr/Intervju.htm> (rujan, 2002.)

# DOES CROATIA NEED A HOUSE OF COUNTIES?

Marko Grdešić

## Summary

*This essay analyses the political institution of the upper house of the Croatian Parliament, House of Counties. I put forward a thesis that the House of Counties was not necessary within the political system of the Republic of Croatia. I present the theoretical background of the debate about unicameralism and bicameralism in political sciences, the historical overview of the development of bicameralism, and a sketch of parliamentary systems in the countries of Central and Eastern Europe which are, like Croatia, currently undergoing the process of democratic transition. I describe the Croatian experience with the constitutional framework of the House of Counties, the process of its abolishing and subsequent reactions of Croatian political protagonists. I then briefly present the possibilities of reinstating the upper parliamentary house through the Goran Declaration.*

**Keywords:** *upper house, unicameralism, bicameralism, federalism*