

Проф. др Горан Марковић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

О СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКОМ БИКАМЕРАЛИЗМУ

Аутор се бави најмање проучаваним и конституционализованим обликом бикамерализма – социјално-економским бикамерализмом. Испитује теоријски основ његовог постојања, сматрајући да је социјално-економски бикамерализам потребан због тога што парламент не може да буде представништво само грађана као апстрактних јединки, већ и друштвених група, које објективно постоје, а чији интереси се разликују. У питању су друштвене групе које се образују у економској сфери, тј. у вези са друштвеном организацијом рада.

Други ниво анализе је упоредноправни, јер аутор указује на три уставна система (Словеније, Ирске и Марока) у којима постоји социјално-економски бикамерализам. Истражује уставноправни положај социјално-економског дома, што значи његову правну природу, састав, начин избора, надлежности и однос са другим домом парламента. У потребној мјери, коришћењем историјског и политиколошког метода, аутор објашњава разлоге конституционализације социјално-економског бикамерализма.

Закључак је не само да је социјално-економски бикамерализам скоро непознат у модерној уставности, већ и да социјално-економски дом има врло ограничене надлежности, које значајно умањују могућност његовог утицаја на вршење функција парламента. Он се јавља као корективни фактор, који опомиње, савјетује, предлаже и ветира, али ријетко има могућност да дјелотворно одлучује.

Кључне ријечи: Социјално-економски бикамерализам; Социјално-економски дом; Словенија; Државни свет; Ирска; Сенат; Мароко; Функционално представљање; Интересне организације.

1. УВОД

У теорији уставног права ноторна је подјела на три врсте бикамерализма: политички, федерални и социјално-економски.¹ Док су политички и федерални бикамерализам широко присутни у упоредној уставности и легитимни у теорији, дотле је социјално-економски бикамерализам скоро непознат у упоредном уставном праву, а ни теорија му није склона. Стога, расправа о овом облику бикамерализма мора бити необична, јер се фокусира на идеју која је, у модерном уставном праву, скоро једнодушно одбачена. Чак и државе чији устави конституционализују социјално-економски бикамерализам, не прихватају га у пуном обиму, због значајно ограничених надлежности социјално-економског дома.

Социјално-економски бикамерализам има своју историју, јер се у различитим облицима јављао у појединим уставним системима. Циљ овог рада није да анализира те облике, осим у мјери у којој то упоредни и историјски метод оправдавају, већ да подстакне расправу о социјално-економском бикамерализму као идеји, и да укаже на поједине уставне системе у којима је овај облик бикамерализма конституционализован.

У раду ће бити коришћени слjedeћи методи: позитивноправни, упоредни, историјски и социолошки. Основни метод биће позитивноправни, јер ће тежиште рада бити на анализи важећих устава. Упоредни метод послужиће за поређење уставних норми садржаних у уставима неколицине држава. Пошто су те државе доста различите по степену развоја и обиљежјима друштвеног система, социолошки метод треба да помогне у разумијевању разлога који су довели до успоставе институционалних рјешења која се могу назвати или барем упоредити са социјално-економским бикамерализмом. Најзад, историјски метод омогућава да важећа уставна рјешења упоредимо са онима која су важила у прошлости, што је важно, јер социјално-економски бикамерализам има своју историју.

2. МОРАЈУ ЛИ БИТИ ПРЕДСТАВЉЕНИ САМО ГРАЂАНИ?

Идеја социјално-економског бикамерализма у основи је једноставна. Она се заснива на схватању да парламент не треба да буде само представништво грађана, већ и представништво одређених друштвених група. Припадник друштва, односно држављанин није само апстрактни грађанин, него има бројне групне припадности и улоге, јер има друштвене положаје и интересе који су у основи истовјетни са положајима и интересима неких других припадника друштва.

¹ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 289, 294–295.

Идеја народног представништва полази од тога да су сви појединци грађани, формално једнаки у правима и обавезама, са истим правним положајем и политичким субјективитетом. Са те, формалне, стране, довољно је да у парламенту буду представљени грађани, да би идеја народног суверенитета била остварена. Довољно је што устав гарантује равноправност у правима и обавезама, а стварни друштвени положај појединца не треба да буде предмет уставног регулисања. Социјално-економски бикамерализам, с друге стране, полази од стварних друштвених подјела и улога које појединци имају као припадници друштвених група које се образују у социјално-економској сфери, при чему се мисли на класе, слојеве, професије или друге групе. Пошто те групе имају специфичне и међусобно различите, па и супротстављене, интересе, треба да буду представљене у парламенту, како би њихов положај и интереси били аутентично представљени.

Прихватање ове идеје доводи до бикамерализма, који омогућава да појединац буде представљен у парламенту као припадник народа, као апстрактни грађанин, без обзира на ближа обиљежја његовог друштвеног положаја. Он се посматра као политичка јединка, држављанин, субјект процеса одлучивања, као носилац сићушног дијела суверенитета, који је једнак дијелу суверенитета чији носиоци су други грађани. У овом смислу, грађанин је представљен у „доњем“, општеполитичком дому.

У другом, социјално-економском дому, појединац је представљен као припадник одређене друштвене групе. То могу бити различите друштвене групе, као што су друштвене класе, слојеве, професије, и др. На примјер, могу бити представљени радници, сељаци, пензионери, студенти, послодавци и др. Овај дом треба да покаже да се друштвене групе разликују по свом друштвеном положају и групним интересима, тако да је појединац представљен не као грађанин, као апстрактни појединац, већ као припадник друштвене групе.

Социјално-економски бикамерализам може бити значајан за унапређење демократије, ако се она схвати као интегрална демократија, тј. ако се не ограничи на политичку сферу, него се прошири на економски систем, или на подручје рада. У том смислу, социјално-економски бикамерализам подржава идеју интегралне, свеобухватне, друштвене демократије, јер је плод увјерења да демократија не може да се ограничи на политичке изборе. Штавише, овај бикамерализам је имплицитни показатељ да друштвене групе имају различите интересе и друштвени положај, па је социјално-економски дом институционална могућност да групни интереси буду артикулисани и, у одређеној мјери, остварени. Овдје морамо учинити важну напомену у вези са напријед реченим.

Социјално-економски бикамерализам може значити стварно обогаћивање демократије само ако почива на стварној моћи, проистеклој из уставних надлежности, социјално-економског дома и ако није искључиво плод политичког компромиса, већ и стварне жеље да овај дом утиче на процес одлучивања.

Посебно питање је које групе треба да буду представљене у социјално-економском дому. Одговор је да су то друштвене групе које се образују према економским или професионалним мјерилима. У неким државама, као што је случај са Словенијом или Мароком, у органу који оличава социјално-економски бикамерализам представљене су и општине, па то није чист облик социјално-економског бикамерализма, него је конституционализован државни орган који једним, чак мањим, дијелом врши функцију социјално-економског дома.

Не постоје чврста универзална правила о томе ко треба да буде представљен у социјално-економском дому. Обично се мисли на двије друштвене групе, које се у уставима означавају као запослени и послодавци, којима се понекад додају земљорадници и самозапослени. Ријеч је о друштвеним групама које се образују у економској сфери, на темељу њиховог мјеста у друштвеној организацији рада и односа према средствима за производњу. Овим основним економски одређеним друштвеним групама могу бити додате друге групе, које нису настале у економској сфери, као што су студенти, пензионери, и др., које уставоворац сматра важним, због чега су представљене у социјално-економском дому. Дакако, то такође значи превазилажење чистог облика социјално-економског бикамерализма и залажење у сферу политичког волунтаризма, јер одређивање друштвених група које ће бити представљене у социјално-економском дому није засновано на јасном мјерилу, него је кориговано разлозима политичког опортунитета.

Ако се социјално-економски дом схвати као економско представничко тијело,² логично је да се у његовом саставу нађу само представници друштвених група које постоје у економској сфери. Мора бити одређено релативно јасно мјерило природе, карактера и садржаја тог представничког органа. Пошто је економија темељ друштва, економски подсистем се, са политичким и правним подсистемима, јавља као темељ цјелокупног друштвеног и државног уређења. Стога, оправдано је да социјално-економски бикамерализам значи представљеност друштвених група које се образују у економској сфери.

² Ј. Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд 1964, 315.

3. СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИ БИКАМЕРАЛИЗАМ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

3.1. Квазиоблици

Упоредна рјешења врло су различита, па се не може говорити о јединственом моделу социјално-економског бикамерализма. Штавише, у неким уставима, норме којима се уређује систем државних органа прије наводе на закључак да социјално-економски бикамерализам није конституционализован, него да постоје органи чија функција има обрисе овог облика бикамерализма, али није то у правом смислу.

Чист модел постоји кад је социјално-економски дом један од домова парламента, а не посебан, из структуре парламента издвојен, орган који има савјетодавни карактер или вето на одређене одлуке парламента. Да би социјално-економски бикамерализам постојао, није неопходно да други (социјално-економски) дом буде равноправан са првим (доњим) домом. Ни друга два облика бикамерализма не почивају увијек на равноправности домова. Бројне су државе у којима горњи дом има мање надлежности од доњег дома, при чему се оне понекад ограничавају на право вета у вршењу законодавне функције.

Друго обиљежје чистог модела је да састав социјално-економског дома није хибридан, већ да постоји један и јасан критеријум за избор његових чланова. На примјер, чист модел не може значити да су чланови дома бирани према припадности економским групама (класама, слојевима, професијама) и према припадности територијалним јединицама или неким другим групама.

Социјално-економски бикамерализам не постоји у државама чији устави предвиђају постојање посебних органа које можемо назвати (а често се тако и зову) економско-социјални савјети. Они су састављени од представника радника, власника капитала и државе и по саставу подсећају на социјално-економски дом. Међутим, не само да нису парламентарни дом, него не учествују у доношењу правних аката, односно у вршењу надлежности парламента. Њихова функција је савјетодавна и преговарачка и треба да постигну рјешавање кључних економских и социјалних проблема кроз преговоре тзв. социјалних партнера, тј. друштвених група које се суштински разликују по свом друштвеном положају, квалитету и квантитету моћи којом располажу.

Иако није једини овакав орган, познат је Економски, социјални и савјет за заштиту животне средине у Француској (Економски и социјални савјет до 2008. године). Према чл. 69 Устава Француске, Влада може упутити приједлог или пројект закона или другог акта овом са-

вјету на разматрање, а он има право да делегира члана који ће изнијети став Савјета на сједници парламентарних домова. Ова надлежност Савјета има врло ограничен домашај, јер парламент и влада немају правну обавезу да прихвате његово мишљење, нити он има било какве механизме да их на то примора.

Устав Италије посвећује чл. 99 Националном савјету за економију и рад. Ова норма налази се у одјељку Устава који носи наслов „Помоћна тијела“, што довољно говори о његовом карактеру, као органа који није дио система државне власти, па тиме ни парламентарни дом, него орган који има савјетодавну функцију, врло сличну оној коју има економско-социјални савјет у Француској. Он савјетује парламент и владу, а састоји се од стручњака и представника економских група, које су представљене пропорционално бројности и значају. Устав је на овај начин дао правни основ законодавцу да састав овог органа уреди у складу са својом идеологијом и интересима, јер економске групе које су малобројне, могу бити натпредстављене, ако законодавац оцијени да је то у складу са њиховим значајем.

Према Закону бр. 214, усвојеном 2011. године, овај савјет броји 65 чланова, од којих су 19 представници синдиката, а 17 представници индустрије. Као што видимо, уставна норма о представљености пропорционално значају омогућила је законодавцу да скоро изједначи број представника радника и послодаваца, иако је бројчани удио ових других далеко мањи у структури субјеката који учествују у процесу рада.

Претечу ових органа представљао је Економски савјет, успостављен Вајмарским уставом. У његов састав улазили су представници радника и капиталиста, а основна функција била му је да разматра приједлоге закона, које му је влада достављала.³ Члан 165 Устава прописивао је да ће влада достављати (а не да „може достављати“) приједлоге фундаменталних закона из економске и социјалне сфере Економском савјету. Осим тога, Економски савјет је имао право законодавне иницијативе.⁴

Економски савјет је настао у турбулентним друштвеним околностима, неколико мјесеци након политичке револуције, која је укинула монархију, а још је било неизвјесно да ли ће политичка револуција прерасти у социјалну.⁵ Успостављање Економског савјета требало је да пацификује раднички покрет. С друге стране, сама идеја да хибридни

³ Вид. В. Мратовић, Н. Филиповић, С. Сокол, *Уставно право и политичке институције*, Загреб 1981, 368.

⁴ Неки аутори формулишу његову функцију као органа који је разматрао социјално-економске аспекте законодавства. – P. Broué, *The German Revolution 1917–1923* [1971], Chicago 2006, 290.

⁵ C. Harman, *The Lost Revolution. Germany 1918 to 1923*, London, Chicago and Sydney 1997.

орган, састављен од представника двију супротстављених класа, учествује у обликовању политика, барем у фази предлагања и разматрања, указује на властиту ограниченост и унутрашњу противрјечност, јер не може се очекивати, осим у појединачним случајевима, да представници радника и капитала могу успјешно сарађивати при обликовању законодавства.⁶ Економски савјет, и нижи савјети, требало је да представља допуну парламентарне, представничке демократије,⁷ мада та допуна није ни најмање мијењала природу парламентаризма.

3.2. Модерни облици

3.2.1. Састав органа

Социјално-економски бикамерализам подразумева постојање дводомог парламента, при чему је један од домова социјално-економски дом. Не може се сматрати овим обликом бикамерализма, већ, у најбољем случају, сличним рјешењем, систем у коме орган који представља друштвене групе образоване у сфери економије учествује у вршењу неких надлежности парламента. Под тим надлежностима мислимо, у првом реду, на учешће у доношењу закона из економско-социјалне области. То не мора да значи да домови, или два органа, равноправно учествују у вршењу законодавне функције, већ да социјално-економски дом, или посебан орган, има барем право вета. Ако је његова функција савјетодавна, не може се говорити о социјално-економском бикамерализму, нити о организацији државне власти која му је барем слична.

Први примјер државе која конституционализује облик сличан социјално-економском бикамерализму је Словенија. Устав Словеније не дефинише изричито словеначки парламент као дводом. Нема ниједне уставне норме о томе да ли су Државни збор и Државни свет два парламентарна дома. У теорији преовладава мишљење да Словенија има непотпун бикамерализам, а такво је мишљење и Уставног суда Словеније, који га заснива на уставноправном схватању да бикамерализам

⁶ Неки аутори истичу како је Вајмарски устав стекао славу првог устава који је предвидио социјалну (или економску) демократију. – А. Молнар, *Расправа о демократској уставној држави. 3. Модерне револуције: Француска – Русија – Немачка*, Београд 2002, 383.

Сматрамо да је овај закључак претјеран. Улога Економског савјета, и савјета предузећа, била је врло ограничена и она није могла довести до успостављања стварне економске демократије. Надлежности Економског савјета, утврђене Уставом, и однос фактичке моћи класа које су биле представљене у њему, нису омогућавали да овај орган буде носилац стварне економске демократије.

Значајно је да су њемачки социјалдемократи, као предлагачи увођења Економског савјета у уставни систем, били против увођења „дома рада“ у структуру парламента. – *Ibid.*, 384.

⁷ С. Самарцић, *Демократија савета*, Рад, Београд 1987, 256.

постоји уколико два органа врше законодавну функцију, без обзира на њихов однос.⁸ Неки аутори, пак, сматрају да Државни свет није други дом парламента, узимајући у обзир цјелину уставних норми о уставном положају овог органа и Државног збора,⁹ мада има и супротних мишљења.¹⁰ Неки аутори одређују Државни свет као дио легислативе, али ипак не као прави скупштински дом,¹¹ сматрајући да је уведен у уставни систем из два разлога: као израз инспирације критиком чистог „политичког“ парламентаризма, те „извјесног“ идејног континуитета са социјалистичком уставношћу.¹²

Државни свет је квази други дом парламента. Устав га не одређује изричито као други дом парламента (мада не прописује ни супротно), а његово учешће у вршењу функција парламента доста је ограничено. С друге стране, Државни свет ипак учествује у вршењу законодавне функције (и не само ње), и његове надлежности, упоредноправно посматрано, нису мање од надлежности низа других домова чије надлежности су такође врло ограничене и далеко су од равноправног учешћа барем у вршењу законодавне функције парламента. Довољно је обратити пажњу на британски Дом лордова или на ирски Сенат (којим се бавимо и у овом раду), па да то буде јасно.

Нагласимо, ипак, да Државни свет није парламентарни дом у правом смислу, јер су његове надлежности доста ограничене, што се, у првом реду, односи на уставотворну и ревизиону функцију, у чијем вршењу уопште не учествује. Стога, у праву су аутори који истичу како у Словенији не постоји бикамерализам у одлучивању.

Устав Републике Словеније је захвалан за анализу, зато што је Социјалистичка Република Словенија, као федерална јединица у саставу социјалистичке Југославије, имала прави социјално-економски бикамерализам, па је могуће упоређивати уставна рјешења прије и након словеначког отцјељења од Југославије.

Већ површна анализа указује на озбиљне разлике. Скупштина СР Словеније имала је три дома, а један од њих било је Вијеће удруженог рада. Оно је и формално било дио, тј. дом скупштине, па је, по самом уставу, учествовало у вршењу највећег дијела њених надлежности. Насупрот томе, за Државни свет није до краја јасно да ли представља

⁸ Одлука Уставног суда Словеније у предмету *U-I-295/07-8*.

⁹ F. Grad, *Parlament in vlada*, Ljubljana 2000, 141–142.

¹⁰ M. Cerar, „Državni svet – prenovitev ali ukinitév“, *Ius-info*, 25.10.2006, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10176>.

¹¹ А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том III*, Нови Сад 1999, 97.

¹² *Ibid.*, 95–96.

парламентарни дом. Видјели смо да га Устав Републике Словеније тако не одређује, мада не садржи норму ни о Државном збору као једином носиоцу парламентарних функција.

Ова разлика није само организационе природе. Она показује какво је мишљење уставотворца о социјално-економском дому. До 1991. године, овај дом (Вијеће удруженог рада) имао је значајне надлежности. Не само да није био савјетодавни орган, него његова улога није била ограничена на коришћење права вета. Вијеће је било надлежно да заједно са друга два дома учествује у доношењу низа закона. Ово још увијек не значи да је оно учествовало у вршењу свих надлежности скупштине, али било је равноправно у вршењу оних надлежности које су у вези са његовом природом и разлозима увођења у уставни систем. Закони у економској и социјалној области могли су бити донесени само ако би били прихваћени у Вијећу удруженог рада. Осим тога, оно је одлучивало и о низу питања која нису имала економско-социјални карактер.

Битно је другачији положај Државног света. Према чл. 96 Устава Републике Словеније, овај орган представља социјалне, економске, професионалне и локалне интересе. Као што видимо, он је спој интереса који су врло различити по природи и садржају, тако да је уставотворац тежио да у њему буду представљени сви интереси које сматра битним, а који постоје ван сфере политике, односно мимо апстрактног грађанина. Овдје уочавамо још једну крупну разлику у односу на социјалистички устав Словеније, чија скупштина је имала Вијеће општина, у коме су били представљени локални интереси. Укључујући заступање локалних интереса у Државни свет, уставотворац је умањио значај интереса друштвених група које се формирају у друштвено-економској сфери. То се уочава и у саставу Државног света, јер представници локалних интереса чине натполовичну већину (22 од 40 чланова).

Овакав састав Државног света наводи на закључак да је уставотворац имао на уму потребу да обезбиједи представљеност различитих колективитета, сматрајући вјероватно да није довољно што је у Државном збору обезбијеђена представљеност апстрактног грађанина. На овај начин, постигнут је извјесни континуитет са дотадашњом структуром скупштине иако уставотворац није био идеолошки сљедбеник политичке странке која је владала до 1990. године. Да је то тачно, види се и по томе што је континуитет само привидан, као што ћемо ниже показати.

Прву противрјечност у оваквом уставном нормирању видимо у томе што уставотворац није досљедно дефинисао састав Државног света. Он је дао предност локалним интересима. Не сматрамо да је уопште требало прописати да ови интереси буде представљени у Др-

жавном свету, јер су по природи неспојиви са осталим представљеним интересима. Могуће је да је уставотворац имао два разлога да поступи на овај начин. Први разлог је да направи одступницу у односу на социјалистички модел, који је подразумијевао постојање типичног социјално-економског дома. Други разлог је да локални интереси, као стварно постојећи, буду представљени, јер су локалне заједнице важни политичко-територијални колективитети у свакој држави.

Друга противрјечност у вези је са наводним континуитетом са социјалистичком уставношћу. Рекли смо да је то привидни континуитет. Привид се огледа у томе што је Државни свет суштински обесправљен у односу на дотадашње Вијеће удруженог рада и што не представља социјално-економски дом у правом смислу ријечи. Може се рећи да је хибридни дом, по свом саставу, у коме интереси економских група долазе до изражаја, али оне, ни по броју својих представника, ни по њиховим надлежностима, не могу да утичу на правац државне политике.

Увођење Државног света у уставни систем није ни било мотивисано жељом да се оствари континуитет са социјалистичком уставношћу. Оно је било израз политичког компромиса између заговорника једнодомог и дводомог парламента.¹³

Према чл. 96 Устава, запослени и послодавци (уочљива је класно „неутрална“ терминологија) имају по четири представника, колико имају и пољоривредници, обртници и самосталне дјелатности заједно, док непривредне дјелатности дају шест представника. Чак и да Државни свет има значајније надлежности, овако мали број представника појединих група знатно би умањивао њихову моћ у процесу одлучивања. Доминација представника локалних интереса води снажењу страначког утицаја, зато што је реално очекивати да ће локалне интересе представљати локални страначки прваци. Чак и кад би се претпоставило да представници друштвено-економских група нису страначки људи, то не важи за припаднике изборног колегијума који врши избор представника локалних интереса. То даље утиче на страначку припадност чланова Државног света који представљају локалне интересе.¹⁴ Смањивање броја представника локалних интереса и повећање броја осталих чланова вјероватно би утицало на то да политичке странке имају мањи утицај у раду овог органа, што би требало да буде један од циљева уставотворца.

¹³ М. Cerar, (2006).

¹⁴ Према једној анкети, од 20 анкетираних чланова Државног света који представљају локалне интересе, њих 16 су изјавили да су чланови политичких странака, мада нико од њих то није био у тренутку избора у овај орган. Истовремено, од 14 анкетираних представника функционалних интереса, само четири су изјавили да су чланови политичких странака. – G. Miklič, *Volitve v Državni svet in vloga Državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije* (diplomsko delo), Fakulteta za društvene vede, Ljubljana 2010, 58.

Сматрамо да је број представника локалних интереса требало радикално смањити, ако већ није могуће потпуно их искључити из састава Државног света. Тиме би било створено „чисто“ социјално-економско тијело, у чијем саставу не би, по природи ствари, било мјеста за локалне интересе. Ако се то, пак, није хтјело или није могло постићи, тада је број представника локалних интереса требало барем преполовити, како би интереси социјално-економских група дошли до изражаја. Хибридни карактер Државног света не би нестао, али би у њему знатно мању улогу имали локални интереси.

Колико је континуитет са социјалистичким социјално-економским бикамерализмом површан и првидан, може се закључити кад се састав Државног света упореди са сличним органима у пар других држава. У Ирској, Сенат има 60 чланова. Од тог броја, 43 су представници група које представљају поједине класе или професије, подијељених у пет панела (културни и образовни, пољопривредни, раднички, индустријски и трговачки, административни). Шест чланова су представници универзитета, док једанаест чланова именује премијер Ирске.

И овдје видимо хибридни састав, јер чланови Сената представљају разнородне интересе и групе, а међу њима су и чланови које именује премијер, без ближег уставног одређења кога представљају. Овакав концепт сматрамо неприхватљивим, не само због тога што премијер има широку слободу при именовању, већ што уопште има право да именује, и то немали, број сенатора.

Хибридни састав има и Дом савјетника, „горњи“ дом мароканског парламента. Према чл. 63 Устава Марока, три петине чланова овог дома чине представници локалних заједница, док двије петине чине представници радника, послодаваца и професионалних група. Ове двије петине чине 48 чланова. Од тог броја, 20 су представници радника, осам су представници послодавачких организација, а 20 су представници различитих професионалних асоцијација.

3.2.2. Начин избора

Правило је да су чланови социјално-економског дома бирани посредно. То је логично, будући да овај дом не представља грађане, већ одређене групе и њихове интересе. Самим тим, није могуће да их бирају грађани непосредно. Чак и кад би се питање начина избора посматрало искључиво са организационо-техничког аспекта, не би било могуће организовати непосредне изборе, осим ако би уставом или законом било прописано да их спроводе одговарајуће организације (радника, власника капитала, различитих професија и др.), при чему би чланови ових организација гласали непосредно.

Упоредна рјешења су ипак заснована на посредним изборима. У Словенији, мандат чланова Државног света је пет година, а избори су посредни и спроводе се у интересним организацијама, односно од стране изборних колегија када се бирају представници локалних интереса. Бирачко право није опште, него проистиче из чињенице пребивалишта у одређеној локалној заједници, односно припадности одређеној интересној групи. Кад је у питању 18 чланова Државног света који представљају тзв. функционалне интересе, тј. који представљају поједине класе или професије, бирају их интересне организације, на основу властитих правила. На примјер, представнике запослених бирају репрезентативни синдикати, док представнике послодаваца бирају послодавачка удружења и привредне коморе. Штавише, овакав начин избора не искључује могућност да запослени у одређеним областима имају своје представнике и мимо четири представника запослених које синдикати бирају. На примјер, професионалне организације наставног особља бирају једног представника, као што професионалне организације културних и спортских радника бирају једног представника.

Избор представника врши се у складу са актима које професионалне организације доносе. Уставотворац не прописује како избор треба да буде извршен, тако да професионалне организације могу одредити начин избора. Проблем постоји са оним лицима која нису чланови синдиката или професионалних организација. Пошто знатан број радника нису чланови синдиката,¹⁵ поставља се питање да ли у Државни свет могу бити бирани само чланови синдиката. Устав не прецизира да ли у Државни свет могу бити бирани само чланови организација (на примјер, синдиката), или организације само организују изборе. Сматрамо да је ово питање требало уредити Уставом, јер је важно, а и по природи представља уставну материју. „Олакшавајућа“ околност је што је чл. 98 Устава прописано да закон о избору чланова Државног света доноси Државни збор, двотрећинском већином укупног броја посланика. То значи да је овај закон уставни закон по својој природи, па није могуће олако га мијењати.

Закон о Државном свету¹⁶ прописује у чл. 1 да његове чланове бирају интересне организације путем изборних колегија које чине изабрани представници ових организација. Изборни колегиј чине чланови представничког органа интересне организације или локалне заједнице, уколико избор врши поједина интересна организација или локална заједница. У другом случају, изборни колегиј чине изабрани представ-

¹⁵ Проценат синдикално организованих радника креће се између 25 и 30 %. – *Worker-participation.eu*, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Slovenia/Trade-Unions>.

¹⁶ Закон о Državnom svetu – ZDS, *Uradni list RS*, št. 100/05, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US.

ници интересних организација или локалних заједница, уколико двије или више интересних организација или локалних заједница бира заједничког представника или заједничке представнике у Државни свет.

Закон даје право интересним организацијама и локалним заједницама да одреде своје кандидате у складу са својим правилима.¹⁷ Према чл. 26 Закона, четири представника запослених бира изборни колегиј који чине изабрани представници репрезентативних синдиката. Аналоган принцип важи за избор представника осталих интересних група.

Локалне заједнице бирају 22 члана Државног света, који треба да представљају локалне интересе, тј. интересе локалних заједница. С циљем избора, биће образоване највише двадесет двије изборне јединице, при чему ће свака од њих обухватати подручје једне или више општина. Уколико изборну јединицу чини само једна општина, изборни колегиј биће састављен од чланова општинске скупштине. Ако изборна јединица обухвата двије или више општина, изборни колегиј биће састављен од електора које бирају општинске скупштине. У закону не пише да ли чланови Државног света морају и сами бити чланови општинских скупштина.

У Ирској, страначки карактер Сената „загарантован“ је,¹⁸ због тога што у избору његових чланова учествује око 1.000 лица, а то су бивши чланови Сената, новоизабрани чланови Представничког дома и чланови локалних представничких тијела. Овакав начин избора чланова Сената има извјесну логику, јер избор врше лица која су бирања, посредно или непосредно, у најважније институције. Ипак, не сматрамо га оправданим, из два разлога. Прво, избор врше лица која су припадници политичких странака, па је мало вјероватно да ће у Сенат бирати нестраначке личности, што умањује значај Сената. Друго, ако чланови Сената треба да представљају одређене парцијалне интересе, његове чланове треба да бирају они чији су то интереси. Штавише, међу шест представника два универзитета, не морају се налазити дипломци ових универзитета, нити кандидати за ове функције морају имати било какву везу са универзитетима.¹⁹

На овај начин, овај облик социјално-економског бикамерализма губи на значају, јер Сенат чине чланови који су блиски влади, а у сваком случају то су, у великој већини, страначки људи. Нису ријетки случајеви да за чланове Сената буду изабрани кандидати који нису добили подршку бирача на парламентарним изборима.

¹⁷ ZDS, чл. 14.

¹⁸ У актуелном сазиву Сената, само 15 од 60 чланова су независни сенатори, тј. они који не припадају ниједној политичкој странци.

¹⁹ *How the Seanad is Elected*, Environment, Community and Local Government, <https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Voting/FileDownload,3724,en.pdf>, 7.

Према чл. 63 Устава Марока, чланови дома који представљају локалне заједнице бирају се тако што трећину њих бирају регионални савјети, из реда својих чланова, док двије трећине бирају чланови изборног колегија који се састоји од чланови локалних представничких тијела. Двије трећине преосталих чланова дома су представници запослених и послодаваца, а бирају их такође изборни колегији, састављени од представника организација запослених и послодаваца.

И овдје уочавамо хибридни састав дома, који је, као и случају Словеније и Ирске, само дјелимично социјално-економски дом. Уочљиво је да су и у Мароку представљене локалне заједнице. Или су уставописци преписивали једни од других, или су независно једни од других сматрали да су локалне заједнице толико важне, да треба да буду представљене у посебном дому парламента. Упада у очи и да марокански уставотворац није толико проширио састав другог дома, као што су то учинили словеначки и ирски уставотворци. Он спомиње изричито само запослене и послодавце, тј. само раднике и власнике капитала као друштвене групе које треба да имају своје представнике у овом парламентарном дому. Категорија запослених довољно је широка, па може да обухвати практично све категорије радника, под условом да продају своју радну снагу послодавцу. Ово рјешење је уско, у том смислу што не укључује све групе које се формирају у економској сфери, него се ограничава само на двије најзначајније.

3.2.3. Надлежности

Социјално-економски бикамерализам је развијен у пуној мјери уколико социјално-економски дом равноправно учествује у вршењу функција парламента. Притом, није потребно да буде равноправан са домом који представља грађане у вршењу свих функција парламента, јер то његова природа не изискује. Уколико је, на примјер, ријеч о законодавној функцији, нема потребе да социјално-економски дом буде надлежан да одлучује о усвајању свих закона, већ само оних који су значајни за остваривање интереса друштвених група које су представљене у овом дому. Међутим, неопходно је да равноправно учествује у доношењу буџета, различитих програмских аката, којима се планира економски и социјални развој и, што је посебно важно, да равноправно учествује у вршењу уставотворне и ревизионе функције. Ако то не би био случај, његов уставни положај могао би бити угрожен измјеном устава, а да не би могао утицати на то. Његове надлежности могле би бити умањене, или би чак могао бити укинут. Ако је равноправан у вршењу уставотворне и ревизи-

оне функције, гарантован му је достигнути и нормирани уставни положај, осим ако је спреман да се сагласи са властитим укидањем или умањивањем уставних надлежности.

У овом погледу, најнапреднији су били југословенски уставни, почев од Уставног закона од 1953, до устава од 1963. и 1974. године. Они су омогућавали социјално-економском дому (односно, социјално-економским домовима, према Уставу СФРЈ од 1963. године) да учествује у вршењу већине надлежности скупштине. Штавише, по Уставу од 1974. године, вијећа удруженог рада, која, нажалост, нису постојала у Скупштини СФРЈ, већ само у општинским, републичким и покрајинским скупштинама, имала су самосталне надлежности и заједничке надлежности, које су вршила са друга два или са једним вијећем скупштине. Не само да су вијећа удруженог рада гласала о знатном броју закона, већ су равноправно учествовала и у усвајању буџета, избору владе и колективног шефа државе (ријеч је о Уставу од 1974. године).²⁰ Штавише, вијећа удруженог рада учествовала су и у расправљању и одлучивању и о неким питањима која се не могу окарактерисати као економско-социјална питања, као што су спољна политика, народна одбрана, и др., што сматрамо позитивним искорак од класичног социјално-економског бикамерализма.

На овај начин, социјално-економски бикамерализам је имао дво-струку функцију. Прва функција је класична функција ове врсте бикамерализма, а то је представљање интереса различитих друштвених група, с тим што је социјално-економски бикамерализам био кохерентан, пошто су у одговарајућим вијећима биле представљене друштвене групе које су постојале у сфери рада и у вези са радом. То је било у складу са уставним одређењем носиоца суверенитета, а то су, према југословенским уставима (са изузетком оног од 1946. године) били радничка класа и други радни људи. Друга функција социјално-економског бикамерализма у вези је са управо наведеним носиоцем суверенитета, јер су уставописци (а и носиоци политичког режима) сматрали да социјално-економски дом (односно, домови) треба да допринесе промјени функције и природе скупштине, а тиме и цјелокупног институционалног система.

Сврха овог дома, који је „економско представничко тијело“,²¹ јесте проширење политичке демократије, односно демократизација економског система. Овако уопштено одређење не говори довољно, јер није јасно шта се подразумева под „демократизацијом“ економског система и проширењем политичке демократије. Пракса показује да постоје ра-

²⁰ Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1977, 645–646. За Вијеће произвођача, вид. Ј. Ђорђевић, (1964), 315–316.

²¹ Ј. Ђорђевић, (1964), 315.

зличита схватања овог појма. За једне, демократизација подразумева успостављање демократског економског система, што значи да одлуке од микро и макро економског значаја доносе сви који учествују у економским процесима, непосредно или посредно. Да би то било могуће, нужен је чист модел социјално-економског бикамерализма, што значи да социјално-економски дом мора да буде равноправан са другим домом, не само у доношењу закона и других аката који се тичу друштвених група које представља, већ и у доношењу одлука које на први поглед нису у складу са његовом функцијом (избор владе, избор шефа државе, избор судија врховног и уставног суда, и др.). Донекле је на овом трагу био и Џорџ Кол (*George Cole*), који је заговарао функционалну демократију, будући да је парламент требало да буде представништво интереса из друштвене производње, јер је класично представништво било неспособно да омогући адекватно представљање мноштва интереса.²²

Друго схватање демократизације економије је оно које се јавља још у вријеме доношења Вајмарског устава, а које у основи прихватају доносиоци устава које смо анализирали (Словенија, Ирска, Мароко). Они прихватају идеју кориговања постојећег система представничке демократије, без њеног суштинског превазилажења или барем реформисања. Једна од идеја вајмарских уставотвораца била је равноправна сарадња радника и послодаваца у рјешавању економских и социјалних питања.²³ Томе је требало да послужи оснивање већ поменутог Економског савјета. Да је остваривање равноправности ипак немогуће, имплицитно свједочи уставни, а још више стварни, положај Економског савјета. Задржавајући се на подручју уставне норме, вриједи истаћи да конституционализација Економског савјета није водила увођењу социјално-економског бикамерализма, нити је овај орган имао моћ одлучивања. Преговарање нема велики значај ако у њему учествују суштински неравноправне стране. Институционализација Економског савјета била је тако ограничена, да у основи није омогућавала да радници, као друштвена група, учествују у процесу одлучивања. На истом трагу је схватање које износе поједини словеначки аутори, према којима је Државни свет противтежа страначкој и квантитативној демократији.²⁴

У модерним уставима, социјално-економски дом има три права: 1) да предлаже законе; 2) да изнесе мишљење о питањима социјално-еко-

²² С. Самарџић, 261.

²³ E. McGaughey, *Good for Governance: Erzberger v TUI AG and the Codetermination Bargains*, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/08/good-governance-erzberger-v-tui-ag-and-codetermination-bargains>.

²⁴ I. Lukšič, „Korporativni državni svet“, *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, Ljubljana 1996, 24.

номског карактера; 3) да улаже вето на законе усвојене у парламенту. Право законодавне иницијативе и право вета значајна су права, која омогућавају социјално-економском дому да врши притисак на парламент (или на други дом парламента) приликом доношења закона и креирања политика. Међутим, њихов домашај је ограничен. Иако други дом парламента има обавезу да разматра нацрт закона који потиче од социјално-економског дома, нема обавезу да га усвоји.

Социјално-економски дом има само суспензивно вето, које представља опомену другом дому парламента да усвојени закон није у интересу друштвених група које социјално-економски дом представља, али стабилна парламентарна већина може лако поништити дејство вета ако поново изгласа закон. У овом смислу, право вета указује на то да Државни свет има улогу да пружа „помоћ“ у доношењу што квалитетнијих одлука.²⁵ Право вета има стварну, мада не и одлучујућу, снагу само ако је уставом прописано да закон може поново бити изгласан појачаном већином, као што предвиђа Устав Словеније у чл. 91.²⁶

Чак ни ова појачана већина не мора бити гаранција успјешности вета, као што показује примјер Словеније, у којој је, у периоду од 1991. до 2005. године, вето било успјешно само у 17 % случајева.²⁷ Алтернатива би могао бити захтјев да вето буде превазиђено ако закон у другом гласању подржи квалификована већина посланика. Тај приједлог се у теорији оспорава тврдњом да социјално-економски дом, као посредно биран, не може имати тако снажну позицију, која би уставно и стварно слабила позицију непосредно бираног дома који представља грађане. Практично-политички, тај приједлог није прихватљив за политичке елите, јер отежава усвајање закона који у доњем дому (или у парламенту) могу бити усвојени без посебних тешкоћа. Ипак, ако није могуће увести потпуни бикамерализам, због противљења политичких елита, који би подразумевао равноправност домова у вршењу законодавне функције, сматрамо да би уставна норма, по којој вето може бити анулиран само квалификованом већином у доњем дому, била прихватљива, јер би учинила стварном моћ социјално-економског дома.

Значај вета може бити умањен уколико је социјално-економском дому остављен краatak рок за његово улагање. Устав Словеније, на примјер, предвиђа у чл. 91, ст. 2 да Државни свет мора уложити вето у року од седам дана од дана достављања закона усвојеног у Државном збору.

²⁵ С. Ribičič, *Podoba parlamentarnega desetletja*, Ljubljana 2000, 60.

²⁶ Неки аутори истичу да није успостављен бикамерализам у одлучивању. – А. Фира, 97.

²⁷ Значајна је и једна чињеница ванправне природе: није ријетка појава да, након улагања вета, за приједлог закона гласају чланови Државног збора који су први пут гласали против њега.

Иако је неспорно да законодавац треба да буде ефикасан, што значи да рокови треба да буде примјерено кратки, сматрамо да одређивање овако кратког рока у коме усвојени закон треба да буде размотрен и, евентуално, оспорен ограничава право вета, јер оно у многим случајевима неће моћи бити коришћено на основу темељног промишљања предности и недостатака усвојеног закона.

Устав Марока предвиђа у чл. 84 да се закони усвајају у истовјетном тексту у оба дома. Приједлог закона може потећи из оба дома и могуће је да се о њему прво изјашњава социјално-економски дом. Устав прописује у чл. 84, ст. 2 да доњи дом у крајњој линији („in last resort“) усваја приједлог закона. За то му је потребна апсолутна већина присутних посланика ако усваја приједлог закона који се односи на економско-социјална питања или на регионални развој. Ову уставну норму разумијемо тако да доњи дом усваја законе „у крајњој линији“ ако домови нису у стању да усвоје закон у истовјетном тексту.

Другачије рјешење предвиђа Устав Ирске, уз посебности приликом усвајања финансијских закона.²⁸ Према чл. 20 Устава Ирске, приједлог закона може потећи од оба парламентарна дома. Ако приједлог потекне од доњег дома, Сенат има право да предложи амандмане, које ће доњи дом размотрити. Приједлог закона усвајају оба дома Парламента. Међутим, иако Сенат има право да гласа о приједлогу закона, то не значи да је равноправан у вршењу законодавне функције. Њему припада само право суспензивног вета. Ако Сенат није сагласан са приједлогом закона, Представнички дом може у року од 180 дана ријешити да је приједлог „усвојен“ од стране Сената. Другим ријечима, Представничком дому се оставља овај рок како би још једном размотрио приједлог закона и, ако сматра да га ипак треба усвојити, упркос противљењу Сената, он ће то учинити. Улога Сената у вршењу законодавне функције врло

²⁸ Сенат има право да изнесе мишљење и о приједлогу финансијских закона, укључујући право да предложи њихове измјене. Међутим, ако се Представнички дом не сложи са приједлозима Сената, сматраће се да је закон прихваћен у тексту у коме је усвојен у Представничком дому.

Посебно питање је који закон се сматра финансијским законом. Иако Устав одређује те законе, ипак прописује да ће такву природу приједлога закона одредити председник Представничког дома. Ако Сенат није сагласан са његовим мишљењем, о томе да ли је приједлог закона финансијске природе, коначну ријеч ће рећи посебан комитет, у коме ће једнак број чланова имати оба парламента дома, а њиме ће председавати судија Врховног суда. Чланове овог комитета именоваше председник Републике. Ако се чланови комитета који припадају парламентарним домовима не слажу о природи приједлога закона, тако да исти број мисли да то јесте односно није финансијски закон, пресудиће глас председника комитета.

Као што видимо, Сенат ни у овом погледу није беспомоћан, односно није препуштено искључиво Представничком дому да одреди природу приједлога закона.

је мала, зато што је само у два наврата одбио приједлог закона усвојен у Представничком дому, при чему су оба ипак усвојена у Представничком дому и тако ступили на снагу.²⁹

Осим учешћа у вршењу законодавне функције, социјално-економски дом има још неке, релативно значајне, надлежности. У Ирској, на примјер, Сенат може да учествује у подношењу приједлога за расписивање референдума. Иако је ово овлашћење важно, ипак је значајно ограничено, због тога што Сенат, чак и кад већина његових чланова сматра да је референдум потребан, не може да га иницира самостално, већ уз подршку трећине чланова Представничког дома. Чак ни у том случају, референдум неће бити расписан ако одлуку о расписивању не донесе предсједник Републике. Ово овлашћење је, међутим, остало само на папиру, јер га Сенат никад није користио.

У Словенији, Устав је, до уставних промјена, давао право предлагања законодавног референдума Државном свету. Он је самостално вршио ову надлежности, али ју је изгубио 2013. године, што се може сматрати неприхватљивим смањивањем његових права.³⁰

Највише два члана Сената могу бити чланови Владе, како допушта чл. 28 Устава. Ова уставна норма нема велики значај, и то не само зато што чланови Сената не морају бити чланови Владе, већ и зато што их највише два може бити у њеном саставу (а Влада, према Уставу, има најмање седам чланова), при чему их именује предсједник Републике. Пошто је сигурно да ће предсједник Републике водити рачуна о страначкој припадности ових сенатора, страначки интереси биће заштићени, али, по нашем мишљењу, неће бити испуњена сврха овог рјешења, а то је да се у саставу Владе нађу чланови социјално-економског дома који ће у првом реду бити аутентични представници функционалних, а тек потом страначких интереса.

²⁹ *Bicameralism: Seanad Éireann and OECD countries*, Oireachtas Library & Research Service 2012, 7.

³⁰ Државни свет је само два пута предложио расписивање референдума, што значи да ово право није имало значајну улогу у вршењу његових надлежности. Ипак, један од тих референдума био је успјешан, што значи да је Државни свет, иако врло ријетко, ипак могао рачунати на референдум као механизам свог утицаја на државну политику. У питању је био Закон о измјенама и допунама Закона о својинској трансформацији осигуравајућих друштава.

Ово право социјално-економског дома значајно је и кад се посматра његов однос са представничким домом. Пошто овим другим доминирају политичке странке, право суспензивног вета које социјално-економски дом има, нема већи практични значај. Међутим, ако социјално-економски дом сматра да неки приједлог закона не треба да буде усвојен, може апеловати на грађане и покушати да придобије њихову наклоност за своје мишљење.

У Словенији, Државни свет има право да изнесе мишљење о свим питањима из надлежности Државног збора. То обухвата и тако важна питања као што су ревизија Устава, буџет, европска легислатива, и др. Ово право Државног света има ограничен домаћај, зато што правно не обавезује Државни збор. Његов значај искључиво је у томе што Државни свет врши улогу корективног чиниоца, који може да износи мишљења, која одражавају функционалне интересе, мада је питање колико може ефективно дјеловати на овај начин.

Давање мишљења о приједлогу закона, суспензивно вето и покретање поступка пред Уставним судом, три су правна средства која стоје на располагању Државном свету уколико није сагласан са политиком Државног збора. Иако ова правна средства нису без значаја, мора се признати да не омогућавају Државном свету велики утицај на вршење законодавне функције. Давање мишљења није правно обавезујуће. Стабилна парламентарна већина може прегласати вето, а покретање поступка пред Уставним судом није гаранција успјеха, поготово ако су аргументи о неуставности закона слаби.

Штавише, велико питање је да ли се Државни свет у вршењу ове контролне функције понаша као класични други дом или као дом чија функција је, барем дјелимично, социјално-економска. Имајући у виду чињеницу да су локални интереси у њему натпредстављени, а да је његов састав доминантно условљен страначком припадношћу чланова, чини се да он, као корективни чинилац, више игра улогу класичног горњег дома него социјално-економског дома.

У посматраним уставним системима, влада није политички одговорна социјално-економском дому. У најбољем случају, он, као у Мароку, има право да расправља о њеном програму, али не одлучује о њеном избору. За свој рад, влада одговара само представничком дому. Социјално-економски дом има право подношења интерпелације, али расправа се окончава без гласања о повјерењу влади. Иако социјално-економски дом није без икаквог утицаја на рад владе, она не зависи ефективно од њега, јер он не може утицати на њен избор и изгласавање неповјерења. Он може да је контролише и критикује, да тражи и добије информације од ње, али то мало може утицати на садржај њене политике.

У Словенији, Државни свет има само посредан и, рекли бисмо, малек утицај на Владу. Он се огледа само у томе што му припада право суспензивног вета. Пошто приједлози закона потичу скоро искључиво од Владе, коришћење права вета представља средство притиска и на Владу. Непосредне могућности утицаја, међутим, нема, пошто Државни свет не може утицати на политичку егзистенцију Владе. Ако узмемо

у обзир чињеницу да је Влада стварни творац државне политике, видимо колико одсуство ових овлашћења умањује уставни и политички значај Државног света.

У Ирској, устав не даје било каква посебна права Сенату у односу на Владу. Разумије се да он не учествује у избору и политичкој контроли рада Владе.

Кад је у питању вршење уставотворне и ревизионе функције, постоје разлике између посматраних уставних система. Државни свет не учествује у ревизионом поступку, што је важно одступање од бикамерализма, које не сматрамо оправданим. Оно је неприхватљиво не само зато што омогућава Државном збору да укине или додатно ограничи надлежности Државног света, већ и принципијелно, у том смислу што Државни свет не може да утиче на доношење најважнијег и највишег правног акта.

У Ирској и Мароку, социјално-економски дом учествује у поступку ревизије устава, с тим што је његова улога снажнија у Мароку, јер се за ревизију Устава захтијева двотрећинска већина у оба дома. У Ирској, тражи се сагласност оба дома, али, као и за доношење закона, та већина неће бити постигнута само онда кад је Сенат гласао за уставне амандмане, већ и онда кад се „сматра да је одлука о ревизији Устава донесена“. Ипак, значај социјално-економског дома у обје државе донекле је умањен у ревизионом поступку чињеницом да о ревизији коначно одлучује народ на референдуму.

4. ЗАКЉУЧАК

Данас је занемарљив број уставних система за које можемо тврдити да уведе социјално-економски бикамерализам, или да барем конституционализују орган који подсећа на социјално-економски дом. Иако су уставна рјешења у неколико држава које подражавају или подржавају социјално-економски бикамерализам различита, уочавају се извјесне правилности. Прије свега, данас не постоји модел чистог социјално-економског бикамерализма, јер органи који представљају колективитете нису само функционално него и територијално представништво (са могућим изузетком ирског Сената, иако једанаест његових чланове именује премијер). Због тога, можемо рећи да немају карактер правих социјално-економских домова, већ су то, у најбољем случају, само дјелимично, чак у мањој мјери. Уставотворци се нигдје нису определијелили за успостављање стварног и „чистог“ модела функционалног представништва.

Од три посматрана уставна система, за словеначки је упитно да ли подразумијева дводомост парламента, па тиме и да ли је извршена

конституционализација социјално-економског бикамерализма. У најбољем случају, може се рећи да је у питању непотпуни бикамерализам. Чак и кад се Државни свет посматра као парламентарни дом, опет се истиче да није конституционализован бикамерализам у одлучивању.

Како у Словенији, тако и у друге двије посматране земље, Ирској и Мароку, орган који има обиљежје социјално-економског дома није равноправан у вршењу надлежности парламента. Он није равноправан у вршењу најважније, законодавне, функције, док остале функције парламента не врши уопште. Овако ограничена улога социјално-економског дома своди га, с једне стране, на савјетодавни орган, а с друге стране, уколико је ријеч о законодавној функцији, на орган који има право суспензивног вета.

Ограничене надлежности социјално-економског дома битно ограничавају његову улогу у вршењу надлежности парламента и у обликовању државних политика. Он не може да дјелотворно ограничава и контролише парламент, а поготово не владу. Упркос томе, не слажемо се са мишљењима да овај дом треба укинути. Може се догодити, а у пракси се догађало, да социјално-економски дом искористи своје надлежности да изврши утицај на парламент, а посредно и на владу, приликом доношења појединих закона.

Социјално-економски бикамерализам може допринијети обогаћивању демократског режима, тако што он неће бити ограничен на политичку демократију. Уводећи економско, односно функционално представништво, социјално-економски бикамерализам истиче чињеницу да припадници друштва нису само апстрактни грађани, већ да припадају различитим друштвеним групама, при чему се најважније образују у економској сфери. Стога, важно је да појединац буде представљен у овом дому, како би могао задовољити своје групне интересе.

Да би социјално-економски бикамерализам био дјелотворан, потребно је да социјално-економски дом буде равноправан са представничким домом, у вршењу свих надлежности парламента, или барем законодавне функције, у погледу закона којима се штите интереси група које су представљене у овом дому. Уколико има само право вета, а не може да одлучује ни о другим важним питањима, као што је избор владе, могућности његовог утицаја доста су ограничене. Стога, често је мишљење да је овај дом сувишан.

Међутим, стварни разлози његовог одбацивања идеолошке су и доктринарне природе. Ако се прихвати социјално-економски бикамерализам, то значи да треба прихватити као легитимне, а можда и као најважније, оне групне, функционалне интересе које штити социјално-економски дом. Прихватање те идеје, ствара двије опасности за заговорнике

status-a quo. Прва опасност је да прихватање социјално-економског дома отвара могућност јачања његове уставне позиције, што се, у првом реду, огледа у повећавању његових надлежности. Политичке елите не могу да прихвате ту идеју, јер није извјесно да ће контролисати већину чланова социјално-економског дома. Друга опасност је релативизовање идеје о парламенту као представништву народа или, тачније, апстрактног грађанина. Ако је социјално-економски дом представништво друштвених група, не може се више бранити као неупитна идеја о парламенту као органу чији чланови представљају народ у цјелини или све грађане.

Његово увођење је ријетко гдје покушано и због тога што би у његовом саставу требало да се налазе представници друштвених група (у првом реду, класа) које имају битно различите интересе, па није могуће да ти интереси добију исти значај и остварење у процесу одлучивања.

Социјално-економски бикамерализам има своју сврху, тако да његово постојање није сувишно. Да би та сврха, а то је представљање интереса група које се образују у економској сфери, била остварена, овај облик бикамерализма мора превазићи двије опасности. Прва опасност је да (п) остане аутсајдер у процесу одлучивања, орган који предлаже, ветира и опомиње, али не може да утиче. Докле год се његова моћ ограничава на право вета, ова опасност у основи неће бити превазиђена, чак и кад социјално-економски дом може да спријечи доношење појединих закона. Потребно је, дакле, да буде радикално промијењен његов уставни положај.

Друга опасност је постајање социјално-економског дома плијеном политичких странака. Иако пракса потврђује изгледност ове опасности, социјално-економски дом је, начелно, мање подложен страначким притисцима од представничког дома. То је због тога што значајну улогу у избору чланова социјално-економског дома имају интересне организације, које најчешће нису под контролом политичких странака. Да би ова опасност била отклоњена, потребно је да интересне организације активно учествују у избору и контроли рада чланова социјално-економског дома. У том случају, политичке странке би имале конкуренте у борби за наклоност чланова овог дома, а ти конкуренти су интересне организације.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. *Bicameralism: Seanad Éireann and OECD countries*, Oireachtas Library & Research Service 2012;
2. Broué, Pierre, *The German Revolution 1917–1923* [1971], Haymarket Books, Chicago 2006;

3. Grad, Franc, *Parlament in vlada*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000;
4. Ђорђевић, Јован, *Нови уставни систем*, Савремена администрација, Београд 1964;
5. Ђорђевић, Јован, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1977;
6. Lukšič, Igor, „Korporativni državni svet“, *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1996;
7. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014;
8. Miklič, Gregor, *Volitve v Državni svet in vloga Državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije* (diplomsko delo), Fakulteta za društvene vede, Ljubljana 2010;
9. Молнар, Александар, *Расправа о демократској уставној држави. 3. Модерне револуције: Француска – Русија – Немачка*, Самиздат Б92, Београд 2002;
10. Мратовић, Вељко, Филиповић, Никола, Сокол, Смиљко, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет, Загреб 1981;
11. McGaughey, Ewan, *Good for Governance: Erzberger v TUI AG and the Codetermination Bargains*, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/08/good-governance-erzberger-v-tui-ag-and-codetermination-bargains>;
12. Ribičič, Ciril, *Podoba parlamentarnega desetletja*, Ljubljana 2000;
13. Самарцић, Слободан, *Демократија савета*, Рад, Београд 1987;
14. Фира, Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том III*, САНУ – Агенција „Мир“, Нови Сад 1999;
15. Harman, Chris, *The Lost Revolution. Germany 1918 to 1923*, Bookmarks, London, Chicago and Sydney 1997;
16. *How the Seanad is Elected*, Environment, Community and Local Government, <https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Voting/FileDownload,3724,en.pdf>;
17. Cerar, Miro, „Državni svet – prenovitev ali ukinitve“, *Ius-info*, 25.10.2006, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10176>.

Правни извори

1. Закон о Državnem svetu – ZDS, *Uradni list RS*, št. 100/05, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US;
2. Одлука Уставног суда Словеније у предмету U-I-295/07-8;
3. Устав Краљевине Марока од 2011. године;
4. Устав Немачке од 1919. године;
5. Устав Републике Ирске од 1937. године;
6. Устав Републике Словеније од 1991. године;

7. Устав СР Словеније од 1974. године;
8. Устави СФР Југославије од 1963. и 1974. године;
9. Уставни закон ФНР Југославије од 1953. године.

Associate Professor Goran Marković, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

ON SOCIO-ECONOMIC BICAMERALISM

Summary

The author analyzes the least explored and constitutionalized form of the bicameralism – the socio-economic bicameralism. He examines theoretical basis of its existence, thinking that the socio-economic bicameralism is necessary since the parliament can't be the representation of the abstract citizens only, but also of the social groups, which objectively exist and have differing interests. The author thinks here on the social groups which are formed in the economic sphere, i.e. which are formed in the connection with the social organization of production.

Another level of the analysis is the comparative one, since the author analyzes three constitutional systems (those of Slovenia, Ireland, and Morocco) which recognize the socio-economic bicameralism. He explores constitutional position of the socio-economic chamber, its legal nature, composition, election, competences, and relationship with other parliamentary chamber. As much as it is necessary, the author uses the historical as well as the political methods, in order to explain the reasons for the constitutionalization of the socio-economic bicameralism.

The author's conclusion is that the socio-economic bicameralism is almost unknown in the modern constitutions, while the socio-economic chambers have very limited competences, which significantly decrease the possibilities of their influence on the realization of the functions of the parliament. This chamber is more or less only a corrective factor, which advises, proposes, and vetoes, but rarely has the chance to effectively decide.

Key words: *Socio-economic bicameralism; Socio-economic chamber; Slovenia; The National Council; Ireland; The Senate; Morocco; Functional representation; Interest organizations.*