

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Igor Lakota

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**SISTEM NEPOPOLNE
DVODOMNOSTI V SLOVENSKEM
PARLAMENTU**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

KAZALO

1. UVOD.....	4
2. TEORETSKI VIDIK DVODOMNOSTI.....	7
2.1 Parlamentarizem.....	7
2.2 Zgodovina in razvoj dvodomnosti.....	9
2.3 Prednosti in slabosti dvodomnosti.....	11
2.4 Vrste dvodomnosti.....	13
2.5 Načini oblikovanja drugega doma.....	16
2.6 Lastnosti drugih domov.....	18
2.7 Moč drugega doma in reševanje nesoglasji med domoma.....	19
3. SLOVENSKI PARLAMENT.....	22
3.1 Državni zbor.....	22
3.1.1 Položaj in vloga.....	22
3.1.2 Sestava državnega zbora.....	22
3.1.3 Delovanje državnega zbora.....	23
3.1.4 Pristojnosti državnega zbora.....	23
3.1.5 Poslovnik in odločanje državnega zbora.....	24
3.1.6 Način volitev.....	25
3.1.7 Mandatna doba.....	25
3.1.8 Poslanska imuniteta.....	25
3.1.9 Parlamentarna preiskava.....	26
3.2 Državni svet.....	26
3.2.1 Nastanek in razvoj državnega sveta.....	26
3.2.2 Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije.....	28
3.2.3 Položaj.....	29
3.2.4 Sestava.....	30
3.2.5 Pristojnosti.....	32
3.2.6 Organizacija in način dela.....	36
3.2.7 Volitve.....	39
3.2.8 Status člana državnega sveta.....	41
3.3 Odnos med državnim zborom in državnim svetom.....	42
3.4 Odnos med vlado in državnim svetom.....	43
3.5 Analiza dela državnega sveta.....	44
4. PRIMERJAVA Z IZBRANIMI PRIMERI DRUGIH DOMOV.....	46
4.1 Nemčija.....	47
4.2 Avstralija.....	49
4.3 Poljska.....	50

4.4 Avstrija	51
4.5 Hrvatska.....	53
4.6 Italija.....	54
5. PRIHODNOST DRŽAVNEGA SVETA.....	56
6. SKLEP	58
7. ZAKLJUČEK	62
8. LITERATURA	64
Monografske publikacije:	64
Elektronski viri:	67
Pravni akti:	69

1. Uvod

V današnjem svetu je delitev oblasti postala stalna praksa v demokratičnih državah. Posebno mesto v tej delitvi zaseda zakonodajna veja oblasti. Njen namen je preko zakonov izvrševati voljo ljudstva. Vendar pa je koncept zakonodaje preširok in ima na delovanje države in obstoj ljudi prevelik pomen, da bi ga lahko prepustili samo enemu telesu. Pogosta nestrinjanja med lokalnimi ter državnimi interesi in med tem, kaj je dobro za ljudi in kaj je prav, so pripeljala do tega, da se večina držav odloča za delitev zakonodajne veje oblasti. Takšen tip parlamenta imenujemo dvodomni parlament.

Dva parlamentarna domova sta med seboj organizacijsko ločena, imata svoje predstavnike, svoje dolžnosti in pristojnosti. Skupaj pa sestavljata zakonodajno vejo oblasti. Seveda so si drugi domovi med seboj različni. Razmerja med njimi so drugačna od države do države, razlikujejo se njihove pristojnosti ter njihov vpliv na državno zakonodajo. Takšna ureditev pa sproža številne kritike in razprave o učinkovitosti in smislu drugega doma.

Za Slovenijo in njene državljane je leto 1991 prineslo pomembne spremembe. Po več stoletjih težnje po svoji državi smo le-to junija 1991 tudi dobili. Nastanek države je terjal številne pomembne odločitve tudi glede vodenja in delovanja političnega sistema. Slovenija se je s sprejeto ustavo leta 1991 odločila, da uvede dvodomni parlament v novonastali Republiki Sloveniji. Slovenija ima z ustavo zakonodajno funkcijo razdeljeno na Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju državni zbor), ki je splošno predstavniško telo in Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju državni svet), ki ima funkcijo predstavljati posebne lokalne in druge interese. Seveda ta odločitev ni bila sprejeta brez kritik in nasprotnih predlogov. Nekateri so kritizirali to delitev, češ da smo premajhni, drugi pa so trdili, da takšna ureditev preveč omejuje drugi dom, da bi dejansko lahko deloval. Moja naloga in želja je, da bi s tem diplomskim delom vsaj deloma poskusil odgovoriti na vprašanje, čemu drugi dom v Sloveniji. Pri tem se ne bom zadovoljil le s teoretskimi pristopi, ki se ukvarjajo z vprašanjem, kako naj bi izgledal drugi dom, temveč bom Slovenijo primerjal z nekaterimi evropskimi primeri in na podlagi prakse drugih držav poskušal odgovoriti na prej zastavljeno vprašanje.

1.1 Hipoteze in metodologija

Že v uvodu sem nakazal, da bo cilj moje diplomske naloge ugotoviti, čemu pravzaprav služi Državni svet Republike Slovenije. Ta cilj sem si izbral, ker so vse pogostejše razprave o pomenu državnega sveta v Sloveniji in o smotrnosti njegovega obstoja. Vse pogostejše kritike v družbi vzbujajo vse več vprašanj o tem, ali je državni svet sploh potreben, čemu pravzaprav služi in zakaj ga sploh plačujemo.

Glavna hipoteza, ki izhaja iz tega razmišljanja je, da državni svet ne opravlja vseh funkcij parlamenta in kot tak ni pravi drugi dom. Na podlagi te hipoteze bom postavil še delovno hipotezo, ki pravi, da zgornji dom slovenskega parlamenta ni pravi dom, ker nima zakonodajne funkcije. Druga delovna hipoteza bo, da je zgornji dom bistveno šibkejši kot spodnji dom. Tretja delovna hipoteza se glasi, da je parlament v Sloveniji po pravni opredelitvi dvodomen, ni pa dvodomen po razdelitvi moči. Četrta delovna hipoteza je, da je državni svet po svojih pristojnostih bistveno šibkejši od primerljivih drugih domov po Evropi in svetu. S temi hipotezami bi rad prišel do odgovora na vprašanje, ali je slovenska ureditev dvodomna ali ne.

Diplomska naloga bo tako sestavljena iz teoretičnega dela, ki bo razdelitev parlamenta predstavil na podlagi teorij o delovanju le-tega. Pogledal si bom teoretične koncepte dvodomnosti in razdelal teoretična pooblastila in funkcije, ki naj bi jih opravljal drugi dom. Del svoje diplomske naloge bom posvetil tudi zgodovini in razlogom za nastanek drugega doma ter si pogledal argumente tako zagovornikov kot nasprotnikov dvodomnosti. V drugem delu se bom podrobneje posvetil predstavitvi delovanja slovenskega parlamenta z velikim poudarkom na delovanju državnega sveta, ne bom pa zanemaril državnega zbora. Pomembno za mojo diplomsko nalogo se mi zdi predvsem razmerje med obema domovoma, kako so razdeljene pristojnosti in kakšen vpliv ima kateri od njiju na zakonodajni postopek. V tem delu bom tudi primerjal prej opisani koncept drugega doma z državnim svetom in iskal odstopanja od tega koncepta. Pogledal si bom delovanje državnega sveta v praksi in analiziral rezultate dosedanjega dela.

Nastanek in oblikovanje drugega doma je zelo kompleksen postopek, zato se mi zdi, da trditi, da je državni svet pravi drugi dom samo na podlagi teoretskega pristopa, ni možno. Menim, da je pomembnejše od tega, kako naj bi drugi dom izgledal, kako drugi domovi po svetu dejansko izgledajo. Tretji del bo tako namenjen primerjavi naše

ureditve z ureditvijo drugod po Evropi. Hipoteze bom poizkusil dokazati tako, da bom stanje v Sloveniji primerjal z izbranimi državami. Izbral sem šest držav, ki imajo po mojem mnenju primerljivo ureditev. To so: Nemčija, Avstralija, Poljska, Avstrija, Italija in Hrvaška. Države sem izbral zaradi njihovih specifičnih lastnosti in povezave s parlamentarnim sistemom v Sloveniji. Poskusil sem izbrati kar se da raznolike parlamentarne sisteme, ki pa imajo s slovenskim še vedno dovolj skupnih točk, da je primerjava mogoča. Predvsem sem pazil, da imajo vse izbrane države parlamentarno demokracijo z relativno močnim parlamentom.

Nemčijo sem si izbral zato, ker so pisci slovenske ustave črpali iz ustavne ureditve Nemčije. Avstralija se mi je zdela zanimiva zaradi velike geografske oddaljenosti, po drugi strani pa gre za državo z močnimi evropskimi koreninami. Zdela se mi je primernejša od Združenih Držav Amerike, ker imajo le-te močan predsedniški sistem. Iz enakega razloga so izpadle tudi nekatere druge evropske države kot npr. Francija. Italija se mi je zdela pomembna, ker velja za državo z močno dvodomno ureditvijo, Poljska pa, ker so se demokratizacija in evropske integracije začele v približno v istem obdobju kot v Sloveniji. Avstrija ima sistem, ki je zelo podoben našemu. Poleg tega gre za državo, ki je v zgodovini imela močan vpliv na razvoj Slovenije. Hrvaško sem izbral, ker si z njo delimo 50 let skupne zgodovine in smo bili leta 1991 tako geografsko kot po drugih vidikih razvoja na približno enakem položaju. Ključna informacija, zaradi katere sem vključil hrvaški sabor je dejstvo, da ima Hrvaška od leta 2001 naprej enodomno ureditev, ker so ukinili drugi dom, imenovan Županijski dom. To mi bo koristilo pri zaključku moje diplomske naloge, ko bom tehtal razloge za in proti dvodomni ureditvi v Sloveniji. Svojo diplomsko nalogo bom zaključil z razmišljanjem o prihodnosti državnega sveta v Sloveniji

Raziskovalne metode, ki sem si jih izbral za diplomsko nalogo ustrezajo ciljem in namenu, ki sem si ga zastavil in hipotezam, ki jih želim dokazati. V prvi vrsti sem se posluževal analize sekundarnih virov. Ta metoda je služila študijam primerov posameznih držav in primerjalni raziskavi. Druga pomembna metoda, s katero sem si pomagal, je analiza primarnih virov. Ta metoda je prišla v upoštevanje predvsem pri analizi pravnih virov. Zadnji del naloge bo vključeval mendarodno-primerljavo metodo, kjer bom ureditve izbranih držav primerjal z našo ureditvijo. Kot pomemben vir informacij mi bo pri tem služil internet, koder je moč dobiti večino relevantnih primarnih virov.

2. Teoretski vidik dvodomnosti

Drugo poglavje moje diplomske naloge bo namenjeno predvsem splošnemu pregledu dvodomnosti. Poizkusil bom odgovoriti na vprašanja, od kje dvodomnost izvira, kako pogosto se z njo srečujemo in podobno. S teoretskega vidika si bom pogledal glavne argumente zagovornikov in nasprotnikov dvodomnih sistemov. Zanimalo me bo tudi, na kakšen način se oblikujejo drugi domovi ter kakšne pristojnosti naj bi kot drugi domovi imeli. Ključni del tega poglavja bo predstavljala klasifikacija dvodomnosti. Le-ta bo temeljila na zakonodajni funkciji drugega doma in na njegovem razmerju do prvega doma.

Namen tega poglavja je predvsem načrtovati osnove za nadaljnjo primerjavo z državnim svetom. Vzpostavil bom sistem, s katerim bom lahko državni svet primerjal s teoretično osnovo, kaj naj bi drugi dom bil. Ta mi bo služil kot odgovor na vprašanje, ali je državni svet po svojih funkcijah drugi dom, in ali v Sloveniji sploh lahko govorimo o dvodomnosti.

2.1 Parlamentarizem

Preden se lahko posvetim analizi dvodomnosti, moram razumeti in predstaviti koncept parlamentarizma in s tem povezane pojme, kot so ljudska suverenost, posredna demokracija in parlament.

Suverenost je moč opredeliti kot najvišjo, neomejeno in neodvisno oblast. (Grad in drugi, 1996:19). Iz tega sledi, da je ljudska suverenost¹ koncept, ki kot nosilca suverenosti postavlja ljudstvo. Temeljni koncept demokracije predvideva, da je ljudska suverenost edini nosilec oblasti. Koncept ljudske suverenosti se razvije kot nasprotje absolutističnim oblikam oblasti. Načelo ljudske suverenosti je v 18. st. razdelal Jean Jacques Rousseau. Po njegovi definiciji je ljudska suverenost neodtujljiva, nedeljiva, nepredstavljiva in nezastarljiva. Rousseau je najprej zagovarjal zgolj neposredno izvrševanje suverenosti. Njegova kasnejša razmišljanja pa dopuščajo posredno izvajanje demokracije, zlasti v večjih državah. (Grad in drugi, 1996: 19-23) To razmišljanje

¹ Od pojma ljudska suverenost je potrebno ločiti državno suverenost in nacionalno suverenost. Prva je lastnost državne oblasti, da je najvišja oblast v državi (tudi državna avtonomija) in hkrati, da jo priznavajo tudi druge države kot neodvisno. Nacionalna suverenost pa se odraža v pravici do samoodločbe posameznega naroda. (Grad in drugi, 1996: 19)

pripelje do dveh konceptov uresničevanja ljudske suverenosti. Ljudstvo lahko izvršuje oblast neposredno. To imenujemo neposredna demokracija. Neposredna demokracija predvideva, da vse odločitve v državi sprejme ljudstvo kot celota, dandanes pa jo zaradi kompleksnosti in števila odločitev nadomešča posredna demokracija.

Posredna demokracija ali politično predstavništvo je danes uveljavljena kot način izvajanja ljudske suverenosti. Posredna demokracija se je razvila zaradi kompleksnosti, strukturiranosti, velikosti in zapletenosti sodobnih družb. Te lastnosti namreč preprečujejo, da bi se vsi državljani stalno in neposredno vključevali v proces odločanja. (Žagar, 1991:4) Številčnost prebivalstva na eni strani in številčnost zadev, o katerih bi bilo potrebno odločati na drugi, bi v moderni družbi lahko popolnoma paraliziralo odločevalski proces. (Heywood, 1994:169)

Posredna demokracija pomeni prenos ljudske suverenosti na določeno skupino ljudi. Vsi nosilci ljudske suverenosti znotraj določene države preko volitev ali imenovanja določijo svoje predstavnike, ki nato v njihovem imenu sprejemajo odločitve. (Grad in drugi, 1996: 24) Po načelu neodtujljivosti ljudske suverenosti lahko ljudstvo oblast tudi odvzame. V modernih demokratičnih državah se je uveljavil sistem periodičnih volitev. Ljudstvo tako vsakih nekaj let odloča, kdo je primeren kot predstavnik njihove suverenosti. Volitve omogočajo legitimnost v predstavniški demokraciji. Ni pa nujno, da se bodo volivci tudi strinjali z odločitvami, ki jih bodo sprejeli njihovi predstavniki. (Brezovšek, 2002: 52-59) Ravno s tem razlogom so se ohranili tudi nekateri inštrumenti neposredne demokracije. Eden takšnih inštrumentov je referendum. Tukaj ljudstvo neposredno izrazi svojo voljo in je za oblast zavezujoč.

Posredna demokracija je odprla pomembno vprašanje, ki se nanaša na odgovornost takšnega predstavnika. Ali je odgovoren volivcem, ki so ga izvolili ali lahko glasuje po svoji vesti in prepričanju. V sodobnih državah je uveljavljen koncept reprezentativnega mandata, kjer v nasprotju z imperativnim mandatom, predstavnik ni neposredno odgovoren svojim volivcem. Vendar je zaradi periodičnosti volitev takšen predstavnik vseeno prisiljen delati v korist svojega volilnega telesa. V nasprotnem primeru na naslednjih volitvah ne bo pridobil zadostne podpore. (Grad in drugi, 1996: 28-31)

Za razumevanje koncepta parlamentarizma je pomemben pojem parlament oziroma predstavniško telo. To je organ, ki predstavlja vse člane neke družbe. Ta organ sestavljajo imenovani oziroma voljeni nosilci ljudske suverenosti in zato lahko odloča o najpomembnejših odločitvah v družbi. Najpomembnejša funkcija, ki jo nosi parlament,

je zakonodajna funkcija. (Grad in drugi, 1996:91) Pojem parlament izvira iz Velike Britanije in je najprej stanovsko telo, ki so ga sestavljali plemstvo in duhovščina. Že od vsega začetka je parlament pomenil omejevanje absolutne moči in suverenosti. (Grad in drugi, 1996: 91)

Danes pod pojmom parlament razumemo najvišje zakonodajno telo v državi, ki je hkrati tudi nosilec ljudske suverenosti. Parlament se oblikuje na podlagi splošnih, enakih in tajnih volitev. Le tako je mogoče zagotoviti legitimnost in s tem pravico zastopanja ljudstva kot celote. Za zagotavljanje legitimnosti je pomembno, da sestava parlamenta odraža voljo ljudstva. V ta namen se je izoblikovalo več volilnih sistemov. Na skrajnih polih se nahajata večinski na eni in proporcionalni sistem na drugi strani. Najpomembnejša funkcija parlamenta je vsekakor zakonodajna funkcija, vendar pa poleg te opravlja še številne druge. Zajc je v svoji klasifikaciji opredelil 8 funkcij, ki jih mora opravljati sodoben parlament: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in reševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalno parlamentarne vladne elite ter informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija. (Zajc, 2000: 28-30)

V tem poglavju sem razjasnil temeljne pojme, ki se navezujejo na predstavništvo in s tem na dvodomnost. Ugotovil sem, da moderni parlamenti opravljajo številne funkcije, še vedno pa izvirajo iz koncepta političnega predstavništva ljudske suverenosti. V nadaljevanju svoje diplomske naloge se bom posvetil specifičnemu aspektu predstavniškega telesa. Ukvarjal se bom predvsem s konceptom dvodomnosti in delovanjem drugih domov.

2.2 Zgodovina in razvoj dvodomnosti

Pri zgodovini dvodomnosti si moramo najprej pogledati zgodovino ideje o dvodomnosti. Ta sega že v antično dobo in temelji na dveh pomembnih predpostavkah. Grki so razvili idejo o delitvi oblasti. Trdili so, da moč ne sme biti združena v eni točki, pa naj bo to človek ali institucija. Iz te ideje izvira delitev oblasti na tri veje: izvršilno, sodno in zakonodajno. Ker pa je zakonodajna veja oblasti kot edini suvereni predstavnik vseh ljudi v tem razmerju močnejša, jo je potrebno dodatno razdeliti na dva doma.

(Grad, 2000: 12) Druga ideja izvira iz rimskega obdobja. Gre za potrebo modrosti pri vladanju. Vladar naj bi se posvetoval z misleci in strokovnjaki, kar naj bi pozitivno vplivalo na njegovo odločitev (Shell, 2001: 5-6).

Ti dve ideji stojita za konceptom, zakaj pravzaprav imeti dvodomni parlament. Tudi v praksi so nekatere mestne državnice uporabljale ta koncept. Izpostavil bi Atene, ki so poleg skupščine imele še svet petstotih. Ta svet je bil izbran na podlagi pripadnosti plemen.

Prva moderna država, v kateri se razvije dvodomnost, je Velika Britanija, kjer v 14. stoletju tako nastaneta dom lordov (House of lords) in predstavniški dom (House of commons). House of lords je bil v začetku posrednik med monarhom in predstavniškim domom. Kasneje sta si bila doma enaka. To se je kazalo v tem, da so zakon v enaki obliki morali sprejeti v obeh domovih. Šele po letu 1911 House of lords postane šibkejši od spodnjega doma.

Z razvojem demokracije v 16. in 17. stoletju je večina zahodnih držav uvedla takšno ali drugačno obliko dvodomnosti. Razlog za to je v tem, da je ljudska predstavniška zbornica navadno na nizki stopnji strokovnega znanja, zato je potrebno njene sklepe revidirati na strokovnejšem in bolj preudarnem senatu, ki se ne bo dal voditi po strankarskih vidikih, kot je to značilno za ljudsko skupščino. (Pitamic, 1927: 49) Drugi dom se v večini držav uvede kot nekakšen nadzorni organ, ki ščiti regionalne in funkcionalne interese.

Kdo je sestavljal ta preudarnejši in strankarsko neodvisen senat, se je bistveno razlikovalo od države do države. Ponekod je zgornji dom ostal domena aristokracije in plemičev (Velika Britanija), v fevdalnih državah so to postali predstavniki posameznih dežel (Združene Države Amerike), lahko pa drugi dom sestavljajo posamezne interesne skupine. Možne so seveda tudi različne kombinacije. Razlogi za nastanek drugega doma se povezuje s tem, kdo ga sestavlja. Drugi dom lahko predstavlja povezavo med monarhom in ljudstvom. Včasih je obstajal, ker manjšina ni želela prepustiti večini absolutne moči.

V 20. stoletju je prišlo do šibitve drugih domov in do izgube njihove moči. Velika Britanija je leta 1911 omejila House of lords, skandinavske države pa so uvedle enodomne parlamente: Finska leta 1906, Danska 1953 in Švedska 1969. Tudi v Sloveniji je bilo precej govora o ukinitvi oziroma omejitvi državnega sveta. Do izgube moči je prišlo predvsem zato, ker dandanes ni več tolikšne potrebe po zastopnosti posameznih skupin. Hkrati pa so te skupine precej izgubile na moči. V primerjavi s

spodnjim domom kot predstavnikom vseh ljudi, je drugi dom svojo moč ohranil predvsem v federalnih državah kot predstavnik posameznih regij. Tako so predvsem manjše enote bolj enakopravno zastopane.

Drugi razlog, zaradi katerega obstajajo današnji drugi domovi, je stabilnost sistema in preprečevanje zaletavosti spodnjega doma.² Zaletavost spodnjega doma izvira iz splošne volilne pravice, saj v demokratičnih državah velja le starostna omejitev. Zaradi tega so za drugi dom navadno predpisana strožja volilna merila. (Grad in drugi, 1996: 93)

2.3 Prednosti in slabosti dvodomnosti

Različni avtorji imajo o dvodomnosti različna mnenja. Izbira med enodomnostjo in dvodomnostjo je odvisna od razumevanja demokracije. Če se na demokracijo gleda kot na absolutno vladavino suverenega ljudstva, je logična izbira enodomna ureditev. Drugi dom bi tako le oviral izvajanje volje ljudstva. Spodnji dom je voljen in predstavlja vse ljudi. Kot tak lahko samo on predstavlja voljo ljudi in sprejema za ljudi obvezujoče zakone. Če sta domova dva, se postavi vprašanje, kateri od njiju predstavlja suvereno voljo ljudstva. Če oba volijo isti ljudje, gre za nepotrebno podvajanje dela, če pa ga ne volijo isti ljudje, eden od njiju ne predstavlja suverene volje ljudi in je kot tak v nasprotju z demokratičnimi načeli. Kritike drugega doma letijo predvsem na račun porabe denarja ter oviranje zakonodajnega postopka. (Grad in drugi, 1996: 93)

Na dvodomnost letijo tudi kritike povsem praktične narave. Če sta oba domova enako močna, lahko pride do blokade delovanja in do neučinkovitosti sistema oziroma posledično do nestabilnosti. Šibkejši drugi dom nima prave moči vplivanja in je kot tak nepotreben. Ravno tako se drugi dom težko izogne vplivu strank, saj njegova odločitev ustreza eni od strank spodnjega doma. Zanesljivo je, da drugi dom podaljšuje čas za sprejem zakona in s tem zmanjšuje učinkovitost parlamenta. Po drugi strani pa s tem krepi izvršilno oblast. (Grad in drugi, 1996:94) Grad tu poudarja, da je potrebno delovanje parlamenta ocenjevati po kakovosti sprejetih zakonov, ne pa po številu le-teh. (Grad in drugi, 1994: 108) Kritiki trdijo, da je boljše in kvalitetnejše odločitve mogoče sprejeti tudi brez drugega doma. Sodna veja oblasti na primer lahko dosti bolj kvalitetno

² To obrazložitev zasledimo že pri sprejemu belgijske ustave leta 1921

izvaja nadzor nad zakonodajno vejo oblasti. (Shell, 2001: 15) Praktičnih dokazov, da so zato sprejete odločitve boljše, bolj preudarne in tudi bolj modre, ni.

Če pogledam zgoraj naštetu, se postavi vprašanje, zakaj dvodomnost sploh je. Z zgodovinskega vidika sem ugotovil, da je dvodomnost predstavljala evolucijo pri prenosu moči z vladarja preko vladajoče elite na ljudstvo. Vendar se je tak drugi dom ohranil samo še v Veliki Britaniji. Dvodomnost se je uveljavila predvsem v federalnih državah. Drugi dom tako predstavlja interese posamezne regije, ki pa so lahko v nasprotju z interesi države. Edino tako je mogoče zagotoviti, da imajo vse regije možnost sodelovati pri odločanju. Manjše regije bi bile v enodomnem parlamentu lahko zlahka preglasovane. Parlament bi tako regijam z manjšim številom prebivalcev z lahkoto vsilil svoje odločitve. Podobno velja tudi, kadar drugi dom sestavljajo interesne skupine. Drugi dom tako deluje kot oblika zaščite pred tiranijo večine. (Hague in Harrop, 2001: 219-220)

Drugi dom omogoča tudi počasnejše in bolj preudarno sprejemanje zakonov. Le-ta v Sloveniji lahko zahteva ponovno glasovanje z absolutno večino in tako prepreči sprejem zakona, ki nima podpore. Drugi dom je pod manjšim strankarskim vplivom in lahko sprejema odločitve, ki so v nasprotju s prevladujočo stranko. To še posebej pride do izraza v večinskih sistemih z visoko strankarsko disciplino. V takih primerih bi spodnji dom lahko deloval samovoljno in v nasprotju z voljo ljudstva. To je še toliko bolj pomembno, ker volilna udeležba vseskozi pada. Če želi biti zakon sprejet v obeh domovih, mora tako imeti širšo podporo. Tudi različno trajanje mandatov pripomore k stabilnejši in bolj konsistentni politiki. Drugi dom prisili prvi dom v sprejemanje bolj preudarnih in kvalitetnejših zakonov, saj vedo, da bodo podvrženi temeljitemu pregledu. (Tsebelis in Money, 1997: 35-37)

Pomembna prednost drugih domov je tudi v tem, da niso neposredno odgovorni volivcem ter niso neprestano na očeh javnosti. Ti poslanci lahko tako lažje zagovarjajo stališča in sprejemajo odločitve, ki niso nujno povšeč volivcem, vendar so za delovanje države nujne. Lažje pride do razprav o družbeno občutljivih temah, kot so splav, evtanazija, homoseksualnost, ipd. (Whelleer, 2001:86)

Poseben pomen dajejo dvodomnosti preučevalci korporativizma. Drugi dom po njihovem služi kot katalizator nestranskih interesov. V korporativističnem parlamentarizmu imajo poleg strank pomembno vlogo tudi interesna združenja, kjer prevladujejo delojemalci in delodajalci. Če dvodomnosti ni, ali je ta zanemarljiva, potem interesna združenja svoje interese uveljavljajo preko izvršilne oblasti in lobijev.

Tako se njihovi interesi odražajo v razvoju tako imenovane psevdo zakonodaje v obliki direktiv, pisem, internih navodil, dekretov in resolucij. Drugi dom, ki zajema interesne skupine, lahko pripomore k bolj legitimni in transparentni zakonodaji. Dodatno prednost korporativizem v drugem domu vidi v tem, da v drugem domu ni strankarskega boja in so zato odločitve sprejete na podlagi soglasja in ne le načela večine. (Lukšič, 1994)

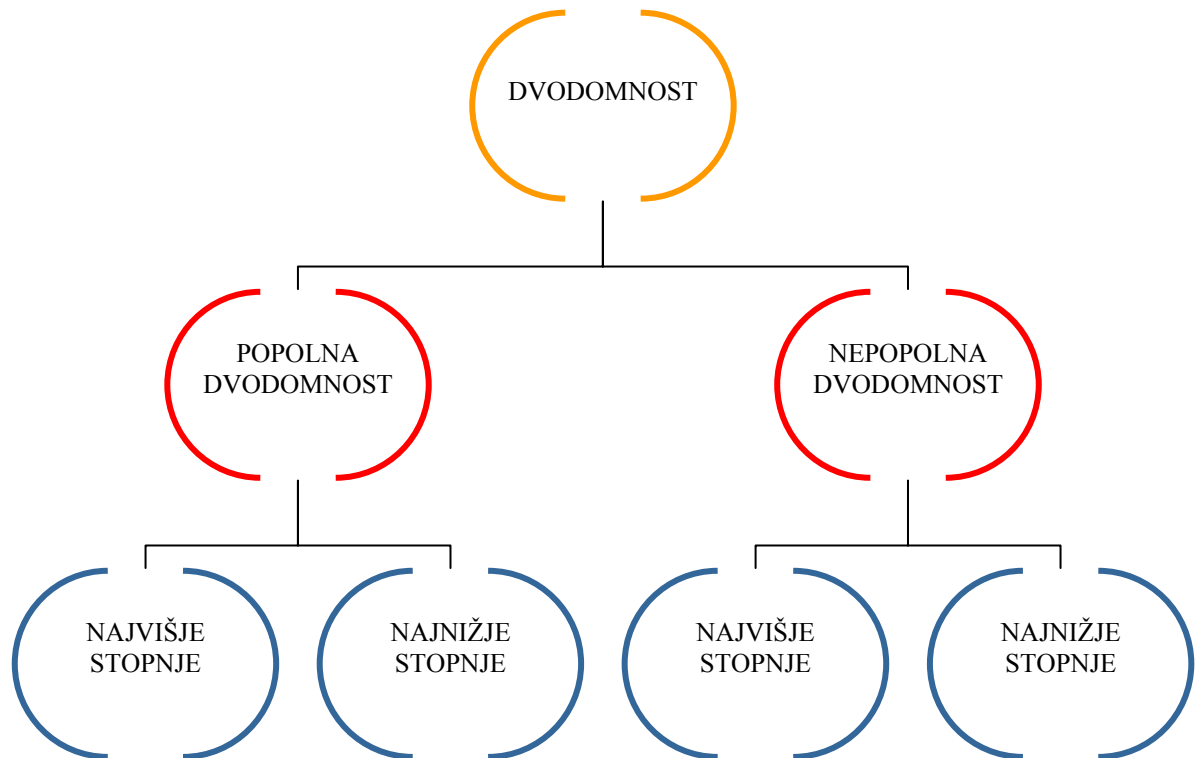
V dosedanji politični praksi ni moč trditi, da dvodomna ali enodomna ureditev vpliva na bolj ali manj demokratično življenje. (Grad in drugi, 1996: 92) Res pa je, da je od 178 parlamentov na svetu bilo le 37% takih, ki imajo dvodomni parlament. Ob tem je potrebno dodati, da imajo v zahodnem svetu, z izjemo nekaterih skandinavskih držav in Portugalske, vse države dvodomno ureditev.

2.4 Vrste dvodomnosti

Ena od ključnih tem, ki jo bom moral določiti, je kriterij, na podlagi katerega bom opredelil, ali je državni svet pravi drugi dom ali ne. Že v uvodu sem nakazal, da bo bistven kriterij zakonodajna funkcija. Potemtakem bi bilo mogoče druge domove razdeliti v dve skupini: tiste z zakonodajno funkcijo in tiste brez nje. Takšno delitev uporablja tudi Franc Grad. Po njegovem lahko razdelimo druge domove na tiste, ki imajo enak zakonodajni položaj kot prvi domovi in na tiste, ki so od prvega doma šibkejši (Grad in drugi, 1996:94). Enak položaj Grad opredeli takrat, ko oba domova v enaki meri sodelujeta in vplivata na zakonodajni postopek. Drugi dom, ki ne vpliva in sodeluje pri sprejemanju zakonov, pa ne opravlja osnovne funkcije zakonodajnega telesa in ga pravzaprav ne moremo šteti kot del le-tega. (Grad in drugi, 1996:94). Takšna delitev je glede na stanje v družbi preveč črno-bela. Drugi domovi in njihovi odnosi se med seboj preveč razlikujejo, da bi jih lahko razdelili v samo dve skupini. Predvsem pa ob upoštevanju delitve, kot jo je opredelil Grad, praktično ne obstajajo pravi dvodomni parlamenti, saj so zaradi normalnega delovanja države povsod uvedeni takšni ali drugačni mehanizmi, ki omejujejo zakonodajne funkcije prvega oziroma predvsem drugega doma. Za potrditev svoje hipoteze bom potreboval bolj natančno razdelitev.

Domove je poleg popolne in nepopolne dvodomnosti moč razdeliti v štiri podskupine. Sisteme popolne dvodomnosti razdelimo na dvodomnost najvišje stopnje in dvodomnost najnižje stopnje, medtem ko sistem nepopolne dvodomnosti delimo na sistem nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje in sistem nepopolne dvodomnosti najnižje stopnje. (Kristan, 1997: 293-295)

GRAF 2.1: Klasifikacija dvodomnosti po Kristanu



Prednost tega sistema Kristan vidi v štirih podskupinah, ki po njegovem mnenju predstavljajo bolj realno podobo dvodomnosti v svetu. Še vedno je osnovna delitev na podlagi zakonodajne funkcije doma. Popolna dvodomnost tako predpostavlja, da imata domova enake pristojnosti v zakonodajnem postopku. Popolna dvodomnost najvišje stopnje je takrat, ko imata oba domova praktično enake pristojnosti. Popolna dvodomnost najnižje stopnje je takrat, ko je drugi dom v šibkejšem položaju in so njegove pristojnosti v primerjavi s prvim domom okrnjene. Še vedno pa ima drugi dom enakopraven položaj pri zakonodajni funkciji. Nepopolno dvodomnost najvišje stopnje predstavljajo tisti parlamenti, v katerih je drugi dom v podrejenem položaju, še vedno pa razpolaga z mehanizmi, ki lahko resno vlivajo na zakonodajni postopek.³ Zadnjo

³ Kristan v to skupino šteje druge domove, ki imajo pravico do absolutnega veta. (Kristan, 1997: 294)

podskupino sestavljajo drugi domovi, ki nimajo možnosti neposredno poseči v zakonodajni postopek, oziroma imajo pri teh le posvetovalno ali zaviralno funkcijo. Za to skupino je bistveno, da lahko ne glede na mnenje drugega doma, prvi dom sprejme zakon v takšni obliki, kot mu ustreza. (Kristan, 1997: 294-297)

Tabela 2.1. Dvodomnost po Kristanu

Popolna dvodomnost najvišje stopnje	Prvi in drugi dom sta v enakovrednem položaju in imata enake pristojnosti.
Popolna dvodomnost najnižje stopnje	Prevladuje prvi dom, drugi dom pa še vedno enakovredno sodeluje v zakonodajnem postopku.
Nepopolna dvodomnost najvišje stopnje	Prvi dom prevladuje na vseh področjih, tudi na zakonodajnem, kjer pa ima drugi dom še vedno možnost posega v zakonodajni postopek (absolutni veto)
Nepopolna dvodomnost najvišje stopnje	Prvi dom prevladuje v vseh sferah. Drugi dom ima zgolj zaviralno oziroma svetovalno funkcijo.

Vir: Kristan, 1997: 293-295

Ta vidik razdelitve najbolj ustreza hipotezam, ki sem si jih zastavil v uvodu, predvsem zato, ker kot osnovno merilo postavi zakonodajno funkcijo. V zadnjem delu tretjega dela moje diplomske naloge bom državni svet na podlagi njegove zakonodajne funkcije uvrstil v zgornjo tabelo. S tem bom lahko na teoretski osnovi potrdil ali zavrgel svojo hipotezo o funkciji drugega doma slovenskega parlamenta.

Zgoraj predstavljena razdelitev je le ena od možnih klasifikacij dvodomnosti in sem jo uporabil zaradi korelacije s cilji te diplomske naloge. Lijphard pa loči med močno šibko in neznatno dvodomnostjo, pri čemer sta kriterija pristojnost in sestava drugega doma. Meni, da je poleg tega, kakšne pristojnosti ima drugi dom, pomembno tudi to, ali dom favorizira manjšine ali ne. Prav tako meni, da drugi dom, ki ne favorizira manjšin, pomeni šibko ali celo neznatno dvodomnost (Lijphart, 1984: 95-99).

Kriterij za klasifikacijo je lahko tudi odnos drugega doma do vlade. Če govorimo o močni dvodomnosti, mora med drugim domom in vlado veljati enako razmerje kot med prvim domom in vlado. To v praksi pomeni, da mora vlada imeti podporo v obeh domovih. V parlamentarnih sistemih to pomeni, da mora zaupnico vladi

pred nastopom funkcije izglasovati tako drugi kot prvi dom. Takšna ureditev pa lahko bistveno vpliva na razmerja med vlado in parlamentom kot celoto. Takšen sistem poznajo v italijanski ureditvi. Vendar pa takšen sistem vodi v nestabilnost vlad in njihovo pogosto menjavanje.⁴ (Grad in drugi, 1996: 95) Do tega pride zaradi različnega načina imenovanja domov in predvsem zaradi razlik v trajanju mandatov. Vlada je tako izpostavljena nihanju v podpori, kar lahko drastično vpliva na kontinuiteto in učinkovitost dela.

V večini dvodomnih parlamentov vlada odgovarja le spodnjemu domu. V Angliji je vlada odgovorna samo spodnjemu domu od leta 1911 naprej, enako velja tudi v francoski ustavi v V. republiki. Tudi v federalističnih državah kot sta Nemčija in Avstrija, kjer ima drugi dom številne pristojnosti, je vlada odgovorna samo spodnjemu domu. (Grad in drugi, 1996: 95-96)

2.5 Načini oblikovanja drugega doma

Splošno privzeto demokratično načelo je, da se predstavniško telo oblikuje z neposrednimi volitvami, kajti le tako lahko deluje kot predstavništvo ljudstva. Ugotovil sem, da drugi dom ne predstavlja ljudstva kot celote, temveč določene interesne skupine ali teritorialne enote.

V federalnih državah predstavlja drugi dom posamezne teritorialne enote. V veliki večini imajo teritorialne enote enako število predstavnikov. Primer tega je Kongres v Združenih Državah Amerike, kjer vsako izmed zveznih držav vedno predstavljata dva poslanca. Tukaj ni pomembno niti število prebivalcev posamezne enote niti njena geografska velikost. Vse države so znotraj senata zastopane enakovredno. S tem tudi politično najšibkejšim zveznim državam dajejo možnost soodločanja in vplivanja. Večina federalnih držav se drži tega sistema. Obstajajo pa tudi manjša ali večja odstopanja. V Nemčiji imajo po 51. paragrafu zakona o drugem domu dežele od tri do pet predstavnikov. (Grad in drugi, 1996: 99) Še bolj pa odstopa avstrijska ureditev, kjer imajo dežele število mest razdeljeno glede na število prebivalcev.

⁴ To se je pokazalo predvsem v stari francoski ureditvi in v današnji italijanski.

V unitarnih državah je oblikovanje drugega doma še bolj pestro. Še najlažja je razporeditev glede na posamezne teritorialne dele države. V Franciji tak drugi dom sestavljajo departmaji. To zastopstvo ni enakopravno. Število senatorjev se določi glede na število prebivalcev. To predstavništvo omogoča vez med lokalno samoupravo in državo (Brothwick, 2001:22). Tudi v Italiji drugi dom sestavljajo predstavniki posameznih dežel glede na število prebivalcev. Vendar pa nobena ne sme imeti manj kot sedem predstavnikov. Županijski dom v hrvaškem Saboru je bil zgrajen po strogem enakopravnem teritorialnem načelu. Vsaki županiji so pripadli trije predstavniki. (Grad in drugi, 1996:99) V unitarnih državah, kjer je drugi dom oblikovan na teritorialnem principu, se drugi domovi bistveno ne ločijo od tistih v federalnih državah. Še najbolj očitna razlika je, da se v federalnih državah bolj dosledno spoštuje enakopravna zastopanost vseh enot.

Najbolj zapleten način oblikovanja drugega doma je takrat, ko ga sestavljajo različne interesne skupine. Tukaj je praktično nemogoče zagotoviti enakopravno zastopanje, kot je to mogoče pri teritorialni sestavi. Tukaj se pojavita dva problema enakopravnosti. Prvi je ta, da vsi interesi ne morejo biti zastopani, zato pride do selekcije. Tako se kaj hitro zgodi, da je del prebivalstva, ki ne pripada nobeni od izbranih interesnih skupin, izločen iz odločanja. Kot drugo pa je med interesnimi skupinami, ki sestavljajo drugi dom, nemogoče zagotoviti enakopravno zastopanost, saj so te skupine po svoji sestavi in bazi predstavnikov zelo raznolike. Tako sestavljeni dom pa se v še večji meri oddalji od ideje, da mora predstavniški dom predstavljati celotno ljudstvo. Proti uvajanju teh domov govorijo slabe izkušnje iz medvojne ureditve Italije in Španije. (Grad in drugi, 1996: 100)

Tudi način izbire kandidatov je lahko različen. Le-ti so lahko izvoljeni na svojo pozicijo na neposrednih ali posrednih volitvah, ali pa so tja imenovani. Še največje odstopanje je britanski drugi dom, kjer je sedež deden in se prenaša iz roda v rod. Šele po letu 1958 je v drugi dom britanskega parlamenta predstavnike lahko imenovala tudi vlada. (Harrop in Hague, 2001:220)

Zanimivo sestavo ima tudi drugi dom kanadskega parlamenta, imenovan Senat. Senat sestavlja 105 poslancev. Vsaka od provinc ima od 4-24 poslancev, severna teritorija pa vsak po enega poslanca. Izjemen je Senat zaradi dejstva, da senatorje imenuje generalni guverner na predlog predsednika vlade in njihov mandat traja do 75. leta starosti. (Franks, 1999: 121) Senat je po svojih pristojnostih enak spodnjemu domu povsod, razen pri finančni zakonodaji. Ta mora izvirati neposredno iz prvega doma,

vendar jo lahko le-ta tudi zavrne. V zgodovini Senat ni dosti posegal v zakonodajni postopek, saj kot prvo ni legitimen predstavnik ljudstva, po drugi strani pa je njegovo sestavo narekoval predsednik vlade, ki ima tudi večino v spodnjem domu. Do resnih zapletov je prišlo leta 1984, ko so večino v spodnjem domu dobili pripadniki konzervativne stranke. Zadeva se je stopnjevala do te mere, da je leta 1990 predsednik vlade imenoval 8 novih senatorjev in tako prevesil tehtnico na svojo stran. (Franks, 1999: 130-139)

Tabela 2.2: Način sestave drugega doma

Način sestave drugega doma	Število drugih domov
Imenovanje	17
Kombinacija volitev in imenovanja	10
Posredne volitve	12
Neposredne volitve	19
Kombinacija neposrednih in posrednih volitev	3

Vir: Patterson in Mughan 1999:9⁵

2.6 Lastnosti drugih domov

Pri sestavi članov drugih domov ugotovimo, da je za vstop v ta dom pogosto zahtevana višja starost, kar pripelje do v povprečju višje starosti poslancev drugega doma. Dodaten razlog za razliko v starosti je v tem, da je mandat drugega doma daljši in da drugi dom pogosto predstavlja zaključek politične kariere posameznika.

Tabla 2.3: Delež starejših od 51 let v spodnjem in zgornjem domu posameznih držav

Država	Spodnji dom	Zgornji dom
Francija	53%	19%
Italija	37%	66%
Švica	72%	54%
Avstralija	55%	39%
Belgija ⁶	42%	39%

Vir: Russel:2001 28-29

⁵ Raziskava je zavzela 61 drugih domov iz držav po celem svetu

⁶ Belgija in Avstralija imata enako starost za izvolitev v spodnji in zgornji dom, kljub temu razlika ostaja.

Po velikosti so drugi domovi tipično precej manjši od prvega doma. Od 63. držav, ki sta ji preučevala Patterson in Mughan, jih je kar 47 imelo manj kot 100 članov in le trije več od 300. (Patterson, Mughan, 1999: 5-6) Edina država, ki močno odstopa od te zakonitosti, je Velika Britanija. Danes dom šteje več kot 700 članov, pred reformo leta 1999 pa je imel formalno preko 1200 članov. Kljub temu, da je danes skoraj pol manjši, je daleč največji drugi dom in edini, ki ima več članov od prvega doma.

Trajanje mandata drugega doma se praviloma razlikuje od trajanja mandatov prvega doma. S tem se doseže večja neodvisnost in zagotavljajo boljši pogoji za delovanje. Izjema temu sta Italija in Belgija. Mandat drugega doma je vezan na mandat prvega doma. Volitve potekajo istočasno in v primeru razpustitve prvega doma se razpusti tudi drugi dom. (Borthwick, 2001: 21-22). Pri prvem domu se praviloma volijo vsi poslanci hkrati. Pri drugih domovih pa so mandati razdeljeni in se drugi dom menjuje po delih. V Združenih Državah Amerike se tako vsake dve leti menja ena tretjina senata. Vse to z namenom zagotavljanja kontinuitete dela. Le tako lahko drugi dom vrši svojo funkcijo nadzora in kontrole nad prvim bolj »zaletavim domom«. (Tsebelis in Money, 1997: 35-37)

Tretja značilnost je, da je trajanje mandatov daljše od trajanja mandata prvega doma. Praviloma pet do šest let.⁷ Britanski dom lordov izstopa, ker je v njem mandat dosmrten. V Kanadi senatroji opravljajo svoje delo do dopolnjenega 75. leta starosti. V Avstriji in Nemčiji pa zaradi njune specifikke ni predvidena dolžina trajanja mandata. Članstvo se spreminja v skladu s spremembami lokalnih vlad.

2.7 Moč drugega doma in reševanje nesoglasji med domoma

Eden največjih problemov, s katerimi se srečajo dvodomni parlamenti, so zakonodajne pristojnosti. Kdo je tisti, ki sprejema in potrjuje zakone. Ker lahko med domovoma pride do nesoglasij in nestrinjan, mora obstajati način, kako rešiti ta problem. V praksi se je razvilo več sistemov razreševanja konfliktov med domovi. Poznamo sistem prehajanj, skupno zasedanje, konferenčni odbor, razpustitev doma in

⁷ V Franciji traja mandat drugega doma celih 9 let.

ponovne volitve ter prevlado enega doma. (Tsebelis, Money, 1997: 54) Obstajajo tudi različne kombinacije prej naštetih sistemov.

Sistem prehajanja⁸ je v praksi najpogosteje uveljavljena rešitev. Spodnji dom pripravi predlog zakona, ki ga nato pošlje drugemu domu v obravnavo. Drugi dom o predlogu razpravlja in lahko predlaga dopolnila ali spremembe, ali pa zakon sprejme. V tem primeru je zakonodajni postopek zaključen. Če pa so predlagane spremembe, se zakon pošlje v ponovno obravnavo spodnjemu domu. Zakon tako prehaja med obema domoma, dokler ni doseženo soglasje. Slabost tega sistema je, da se odločanje lahko vleče v nedogled, saj ni nujno, da domova najdeta sporazumno rešitev. V tem primeru je potrebno poseči po drugih mehanizmih, da bi se zagotovilo nemoteno delovanje parlamenta. Zato je v večini primerov število prehodov predvideno vnaprej. Tako po določenem številu branj uporabijo drugo metodo.

Ena od metod reševanja konfliktov je skupno zasedanje obeh domov parlamenta. V Evropi je to značilno za Romunijo. Pri tem načinu skupaj zasedajo poslanci obeh domov ter na koncu tudi vsi glasujejo. V tem sistemu je favoriziran spodnji dom parlamenta, ker ima večje število poslancev. V Franciji, Irski in Nemčiji poznajo konferenčne odbore. Oba doma imenujeta enako število predstavnikov, ki nato skušajo pripraviti kompromisen predlog. Nato o tem predlogu glasujejo v obeh domovih.

Skrajni rešitvi pa sta praviloma dve. Po prvi ima eden od domov premoč in pravico, da zakon uveljavi kljub nestrinjanju drugega doma. V veliki večini primerov⁹ je močnejši prvi dom, ki lahko tako preglasuje drugi dom. Izjema temu je Nizozemska, kjer ima drugi dom absolutni veto, nima pa pravice podajati amandmajev. Predvsem v srednje ameriških državah se je izoblikovala praksa, da je močnejši tisti dom, ki je prvi obravnaval predlog zakona. Druga skrajnost pa se je oblikovala v italijanski in avstralski ureditvi, kjer v skrajnem primeru poznajo razpustitev parlamenta in ponovne volitve. (Tsebelis, Money, 1997:55-61)

Vsi dvodomni parlamenti poznajo tak ali drugačen sistem reševanja sporov. Razmerje med domovoma se kaže v njuni moči. Gre za to, kateri od domov je sposoben uveljaviti svojo voljo. Ni pa moč doma vedno pogojena samo z njegovo zakonodajno močjo. Drugi domovi pogosto delujejo kot močan lobi. Svoje pristojnosti imajo lahko omejene na različne načine. Praviloma velja, da je drugi dom podrejen prvemu. To

⁸ Angleško se temu sistemu reče »Shuttle system«

⁹ Avstrija, Irska, Poljska, Španija (Tsebelis, Money, 1997:60)

izvira iz logike demokracije, saj vrhovna oblast pripada ljudstvu, oziroma voljenemu domu, na katerega je ljudstvo preneslo pravico odločanja. Omejitve, ki jih poznajo domovi so v tem, da pri nekaterih pomembnih področjih nimajo pravice sodelovati kot na primer pri finančni zakonodaji. Imajo pa zato lahko posebne sodne pristojnosti ali pravico do absolutnega veta. Še šibkejši so domovi, ki imajo zgolj posvetovalno funkcijo in odločilni veto. Na zadnjem mestu se znajdejo domovi, ki so v celoti podrejeni spodnjemu domu. (Patterson, Mughan, 2001: 41-43)

Tabela 2.4: Razdelitev domov glede razmerja moči

Enakopravni s prvim domom	Enakopravni z omejitvami	Omejene ekskluzivne pristojnosti, veto	Zadrževanje, svetovanje	Podrejeni prvemu domu
Italija Romunija Švica	Belgija	Nemčija	Avstrija Češka Nizozemska	Francija Irska Poljska Španija

Vir: Patterson, Mughan, 2001: 42

Moč drugega doma je pogojena z legitimnostjo. Kot sem že napisal v poglavju o volitvah, so drugi domovi zelo različno sestavljeni. Tako imajo imenovani ali posredno voljeni drugi domovi manjšo moč, saj ne predstavljajo ljudstva, ki je temelj demokracije. Močne druge domove imajo praviloma federalne države. Še posebej tiste, v katerih predstavnike neposredno voli ljudstvo. (Scully, 2001: 94)

Obstaja tudi povezanost med državno ureditvijo in močjo drugega doma. V predsedniškem sistemu, kjer je prvi dom relativno šibek, je drugi dom močnejši. V parlamentarnih sistemih, kjer je moč odločanja v rokah parlamenta, so drugi domovi praviloma podrejeni prvim. (Petterson, Mughan, 2001: 45-46)

3. Slovenski parlament

Če prejšnje poglavje ni imelo veliko s Slovenijo in državnim svetom ter našo zakonodajno ureditvijo, bo tretje poglavje v celoti posvečeno našemu parlamentarnemu sistemu. V začetku bom na kratko predstavil delovanje državnega zbora. Ta del bo namenjen pregledu delovanja državnega zbora in v pomoč analizi državnega sveta. Nato bo sledila podrobna predstavitev delovanja državnega sveta. Pregledal bom način sestave, njegovo organiziranost, pristojnosti, volitve itd. Zadnji del tega poglavja bo pregled razmerja med državnim svetom in državnim zborom s poudarkom na funkciji obeh domov v zakonodajnem postopku. Na podlagi predstavitve državnega sveta in na podlagi njegove primerjave z državnim zborom bom lahko že potegnil določene zaključke in pogledal, ali moje hipoteze držijo. Predvsem bom v tem delu primerjal državni svet s prej definiranimi teoretskimi kategorijami in na podlagi tega določil, o kakšni dvodomnosti govorimo v Slovenji, oziroma, če je dvodomnost sploh prisotna.

V zaključku si bom, ne glede na teoretične pristojnosti državnega sveta, preko analize dela pogledal, kaj je v zadnjih treh mandatih državni svet pravzaprav naredil in kako aktiven je bil pri izvajanju svojih pristojnosti.

To poglavje mi bo dalo odgovor na mojo tretjo delovno hipotezo, ki se glasi, da je parlament v Sloveniji po pravni opredelitvi dvodomen, ni pa dvodomen po razdelitvi moči.

3.1 Državni zbor

3.1.1 Položaj in vloga

Državni zbor ima kot zakonodajno telo položaj splošno predstavniškega telesa. Izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo.

3.1.2 Sestava državnega zbora

Državni zbor ima 90 poslancev. Vsi poslanci so izvoljeni neposredno na podlagi enakopravne volilne pravice s tajnim glasovanjem. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne

pravice. Posebej pa so v državnem zboru predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ker ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto.

3.1.3 Delovanje državnega zbora

Na podlagi ustave in poslovnika državni zbor opravlja svoje delo na zasedanjih in sejah. Zasedanje pomeni daljše časovno obdobje delovanja državnega zbora, ki ima spomladansko in jesensko zasedanje. Znotraj zasedanja pa dela državni zbor na sejah, ki potekajo na določene dneve v mesecu. Mimo rednih zasedanj je mogoče sklicati državni zbor tudi na izredno zasedanje.

Redna zasedanja sklicuje predsednik državnega zbora, ki ima po ustavi pravico sklicati tudi izredno zasedanje. To mora storiti na zahtevo četrtnine poslancev državnega zbora ali predsednika republike. Tako kot zasedanja tudi seje državnega zbora sklicuje predsednik državnega zbora, pri čemer poslovnik loči redne in izredne seje. Redne seje so praviloma zadnji teden v mesecu, izredne pa zunaj rednih zasedanj in v času rednih zasedanj, če niso izpolnjeni pogoji za redno sejo.

3.1.4 Pristojnosti državnega zbora

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. To so:

- zakonodajna funkcija (sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, svoj poslovnik, državni proračun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum),
- volilna funkcija (voli, imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora),
- nadzorna funkcija (odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi).

3.1.5 Poslovnik in odločanje državnega zbora

Državni zbor ima pravico, da sam sprejema svoj poslovnik. Sprejema se z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. S tega vidika je v našem sistemu dana poslovniku večja teža kot večini zakonov. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacija dela državnega zbora urejata tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovniki delovnih teles.

Podobno kot drugi sodobni parlamenti tudi državni zbor lahko sprejema odločitve le, če je na seji navzoča večina poslancev. Državni zbor praviloma sprejema svoje odločitve z večino opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so bili izrecno dani za odločitve, pri čemer se ne upoštevajo poslanci, ki so se glasovanja vzdržali. To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina. Za nekatere odločitve je določena drugačna večina, in sicer večina glasov vseh poslancev (absolutna navadna večina), dve tretjini glasov navzočih poslancev (relativno kvalificirana večina) in dve tretjini glasov vseh poslancev (absolutna kvalificirana večina). Tako se na primer predsednik vlade voli z večino vseh poslancev. Z enako večino se pri ponovnem odločanju sprejema vsak zakon, za katerega državni svet zahteva, naj državni zbor o njem ponovno določi. Z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se sprejemata poslovnik državnega zbora in zakon o referendumu, zakon o volitvah v državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Z dvotretjinsko večino prejme državni zbor tudi akt o spremembi ustave.

Tako kot v drugih sodobnih parlamentih se tudi v državnem zboru odločitve praviloma sprejemajo z javnim glasovanjem. Glasuje se na tri načine: z uporabo posebne glasovalne naprave, z dvigovanjem rok ali s poimenskim izrekanjem.

Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (na primer predsednika vlade, predsednika in podpredsednika državnega zbora) in pri nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so zlasti odločitve o obtožbi predsednika republike, pri odločanju o zaupnici vladi in še v nekaterih drugih primerih, ki so izrecno navedeni v poslovniku. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in z uporabo glasovalne skrinjice ter na način, ki zagotavlja tajnost glasovanja.

3.1.6 Način volitev

Ustava določa, da volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Takšna zahtevna večina je določena zato, ker predstavlja volilni sistem zaradi svoje pomembnosti praviloma ustavno materijo in je zato potrebno glede njega doseči v parlamentu kar najvišjo možno raven soglasja.

Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Aktivno in pasivno volilno pravico imajo slovenski državljani, ki so na dan glasovanja dopolnili 18 let in jim ni odvzeta poslovna sposobnost. Volijo lahko tudi volivci, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji. Ti lahko volijo v ustrezni volilni enoti v Sloveniji, posebej pa je urejeno tudi glasovanje po pošti ali diplomatsko-konzularnih predstavništvih Slovenije v tujini. Pogoj za takšno glasovanje je seveda, da tuja država, v kateri volivec prebiva, dopušča tako glasovanje, ali da to omogoča meddržavni sporazum.

3.1.7 Mandatna doba

Člani parlamenta so v nasprotju s člani nekaterih drugih državnih organov izvoljeni le za določen čas. Volivci morajo imeti možnost, da od časa do časa ponovno odločijo o tem, katera oseba je primerna, da predstavlja njihove interese v parlamentu. Zato je volilna doba predstavniškega telesa omejena na določen čas, v katerem imajo njegovi člani mandat za opravljanje svoje funkcije. Ta čas se imenuje mandatna doba.

Volilna doba celotnega državnega zbora, in tudi poslancev kot njegovih članov, je po ustavi štiri leta. Njegova mandatna doba je lahko krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred iztekom štiriletne mandatne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja. Mandatna doba na novo izvoljenega državnega zbora ne začne teči niti z izvolitvijo poslancev niti z verifikacijo poslanskih mandatov, temveč šele s prvo sejo zbora, ko se konča tudi mandat prejšnjega državnega zbora.

3.1.8 Poslanska imuniteta

Poslanec uživa poslansko imuniteto od potrditve do prenehanja mandata. Tako ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali

njegovih delovnih telesih. Prav tako ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen najmanj pet let zapora.

Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval. Ravno ta poslanska imuniteta je v sedanjem času tema številnih predlogov. Trenutno prevladuje mnenje, naj se poslansko imuniteto omeji zgolj na mnenje.

3.1.9 Parlamentarna preiskava

Državni zbor lahko imenuje tudi posebne preiskovalne komisije, ki opravijo preiskavo o zadevah javnega pomena. Ta preiskava se opravi, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga:

- za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij,
- za spremembo zakonodaje na določenem področju,
- za druge odločitve državnega zbora iz njegove ustavne pristojnosti.

Ustava posebej omogoča manjšinske parlamentarne preiskave, kar pomeni, da mora državni zbor odrediti parlamentarno preiskavo o zadevah javnega pomena, če to zahteva najmanj tretjina poslancev. Prav tako pa mora državni zbor odrediti takšno preiskavo, če to zahteva državni svet.

3.2 Državni svet

3.2.1 Nastanek in razvoj državnega sveta

Če pogledamo na zgodovino Republike Slovenije vidimo, da je po drugi svetovni vojni prevladoval enostrankarski sistem in s tem načelo enotnosti oblasti. To načelo je diktiralo ureditev skozi celotno povojno zgodovino Slovenije. V začetku smo na državnem nivoju Federativne Republike Jugoslavije poznali dvodomnost na regionalnem načelu. Leta 1946 sprejeta ustava je predvidevala zvezno skupščino, sestavljeno iz zveznega sveta in sveta narodov. Slednji je bil sestavljen iz šestih republik in dveh avtonomnih pokrajin. Vendar je bi svet narodov z ustavo leta 1953 preoblikovan v zbor proizvajalcev. Zbor narodov pa je deloval znotraj zveznega sveta in se je sestajal le ob posebnih priložnostih. Le-ta je služil zgolj gospodarskim interesom.

S spremembo ustave leta 1963 se je zbor proizvajalcev ponovno preoblikoval. Nastali so štirje domovi, ki so zastopali vsak svoje interesne skupine.¹⁰ (Kristan, 1997:290-300)

Slovenska republiška skupščina je postala dvodomna v skladu z ustavo že leta 1953. Sestavljala sta jo republiški zbor in zbor proizvajalcev. V skladu z ustavo leta 1963 se je preoblikovala tudi slovenska republiška skupščina, leta 1974 pa je slovenska skupščina postala tridomna. Predstavniško telo, ki se je takrat imenovalo Skupščina Socialistične Republike Slovenije, je bilo sestavljeno iz osrednjega zbora, zbora občin in družbeno-političnega zbora. Vsak od teh domov pa je znotraj republike predstavljal različne interese. Ta ureditev je izvirala iz ideje o pluralizmu samoupravnih interesov in ne iz splošnega političnega pripadništva in političnega pluralizma. (Kaučič, Grad, 2000: 184) Zbori so se oblikovali posredno preko občinskih skupščin. Leta 1989 in 1990 sprejeta dopolnila so omogočila neposredne volitve in večstrankarski sistem. V osrednji zbor so bili poslanci po novem voljeni neposredno po večinskem načelu, v zbor občin po dvokrožnem večinskem sistemu ter v družbeno-politični svet po proporcionalnem sistemu. Domovi so bili sestavljeni iz 80 članov. (Ribičič, 1991: 129)

Z osamosvojitvijo Slovenije leta 1991 je prišlo do preobrata. Namesto enotnosti oblasti je po vzoru zahodnih ureditev prevladalo načelo delitve oblasti. Takoj je tudi nastal konsenz o delitvi na izvršilno, zakonodajno in sodno vejo oblasti. Sistem, ki je bil sprejet, se je močno naslanjal na nemški sistem in je predvideval parlamentarno ureditev s šibkim predsednikom. (Grad in drugi, 1996:46)

O ureditvi predstavniškega organa so potekale številne razprave. Po enem izmed predlogov naj bi se oblikoval tipičen dvodomni parlament¹¹, drugi so zaradi majhnosti zagovarjali enodomnost. Predlog je bil tudi, da je znotraj sicer enodomnega parlamenta, del poslancev voljen po regionalnem načelu in se kot poseben dom izloči le, kadar to zahtevajo okoliščine. Delovna skupina, ki je ustavo pripravljala po naročilu Ustavne komisije Skupščine RS, državnega sveta sploh ni uvrstila v delovni osnutek. Tik pred sprejemom ustave je obveljal predlog o posebnem organu, imenovanem državni svet, ki bo zastopal regionalne in druge relevantne interese. (Grad, 2000: 140) Ta predlog je nastal na podlagi tako imenovane pisateljske ustave, ki je predvidevala enodomni parlament in senat kot posvetovalni organ, ki odraža mnenje interesnih skupin. Ta organ ne bi mogel neposredno vplivati na zakonodajo, lahko pa bi podajal mnenja, do katerih

¹⁰ 4 zbori: gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor in organizacijsko-politični zbor. (Kristan, 1997: 299)

¹¹ ZSMS, 21.09.1990; 11. seja Ustavne komisije RS; Dokumentacija Državnega Zbora RS

bi se skupščina morala opredeliti. (Bučar, 1988: 79). Eden glavnih kritik tega sistema je dr. Drago Zajc, ki meni, da so interesi, zastopani v državnem svetu, med sabo nezdržljivi in bo znotraj državnega sveta prihajalo do blokad. (Zajc, 1990:1488-1489)

Odločitev za dvodomnost je bila sprejeta šele pozimi leta 1991, ko je na prigovarjanje dr. Franca Bučarja predlog podprl DEMOS. To je skupaj z glasovi LDS in SSS prineslo potrebno večino za sprejem. (Lukšič, 2003: 136)

Seveda pravna ureditev sama ne zadostuje za definiranje vlog najvišjih državnih organov. Tako je predvsem v prvem mandatu prišlo do burnih razprav o statusu drugega doma, ki mu je državni zbor vztrajno zanikal pristojnosti v zakonodajnem postopku. Državni svet je sprožil ustavno presojo Poslovnika državnega zbora, vendar je sodišče razsodilo, da je poslovnik v veliki meri v skladu z ustavo. Ta rzsodba je pomembno omejila moč državnega sveta predvsem pri sodelovanju v zakonodajnem postopku. (Grad, 2000: 265-266)

Po mnenju dr. Ivana Kristana se državni svet sooča z dvema problemoma. Prvi problem je nedorečen pravni status. Drugi problem pa leži v političnem nasprotovanju ideji dvodomnosti, ki vodi v nenačelno nasprotovanje delu državnega sveta.¹²

3.2.2. Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije

Ustava Republike Slovenije opredeli državno ureditev Republike Slovenije v IV. poglavju. Državni svet je opredeljen na drugem mestu, takoj za državnim zborom, pred sodiščem, vlado in predsednikom republike. Ustava državni svet opredeljuje od 96. do 101. člena. Skupaj mu je tako posvečenih le 6 členov.¹³ Če si torej pogledamo, kako je državni zbor opredeljen v ustavi, lahko hitro ugotovimo, da gre za poseben organ in nikakor ne za drugi dom. Državni zbor ima v 86. členu določeno, da sprejema zakone ter ratificira mednarodne pogodbe, v 87. členu pa predvideno, da odloča o pravicah in obveznostih državljanov. (UR RS 33/91, 1991: 1373) Državni svet teh pooblastil nima. Ravno tako ustava eksplicitno ne določa, da je državni svet drugi dom slovenskega parlamenta. Z ustavno pravnega vidika tako ni mogoče govoriti o drugem domu in o dvodomnosti, saj je iz ustave razvidno, da je parlament edino državni zbor. (Grad, 2000: 141-142) Seveda pa je to le eden od vidikov dvodomnosti. Ustava določa sestavo, volitve, imuniteto in nezdržljivost funkcij v državnem svetu ter državnemu svetu daje

¹² Povzeto po govoru takratnega predsednika DS RS dr. Ivana Kristana na mednarodnem kompoziju z naslovom Praksa in perspektive dvodomnosti (26.9.1997)

¹³ Državnemu zboru ustava posveča kar 16 členov, vladi pa 13 členov.

pravico, da sam sprejema svoj poslovnik. (UR RS 33/91, 1991: 1373) Dodatno opredeli delovanje državnega sveta cela vrsta zakonov in podzakonskih aktov: Zakon o državnem svetu (UL RS, št 44/92), Zakon o parlamentarni preiskavi (UL RS 63/93, 63/94) Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (UL RS, 15/94, 13/95), Zakon o ustavnem sodišču (UL RS, 15/94, 34/96,38/96 ter 43/96) idr.

Pri razumevanju položaja državnega sveta je potrebno razumeti, da je bil državni svet v ustavo vključen zelo pozno in je zato zelo ohlapno opredeljen. Ker je večina pravic in dolžnosti urejena z zakoni, to slabi položaj državnega sveta, saj zakone sprejema državni zbor. Seveda pa enaka nedorečenost ovira državni zbor pri omejevanju državnega sveta, saj je moč posamezne odločitve interpretirati kot protiustavne. Kljub temu pa je državni svet dandanes zelo omejen s prej naštetimi zakoni. To mu onemogoča, da v celoti uravnava svoje delo in poslova je z lastnim poslovnikom.(Grad, 2000:251). Za razliko od Zakona o državnem svetu ne obstaja nikakršen zakon, ki bi na podoben način omejeval državni zbor in je le-ta omejen samo z lastnim poslovnikom. To daje državnemu zboru premoč nad državnim svetom.

Ustava Republike Slovenije prepušča zakonski ureditvi dve zelo pomembni področji delovanja državnega sveta. 96. člen prepušča zakonu ureditev organizacije državnega sveta, 98. člen pa volitve državnega sveta. (UR RS 33/91, 1991: 1373) To sta dve področji, ki posegata v ustavno materijo, a jih je ustava prepustila zakonom, medtem ko ima državni zbor ima ti dve področji urejeni z ustavo. Pri tem je potrebno poudariti, da je te zakone moč sprejeti z navadno večino. (Grad, 2000: 252)

Najpomembnejša pravna podlaga za delovanje državnega sveta je njegov poslovnik, ki ga za razliko od državnega zbora, državni svet sprejme z navadno večino. Tako lahko na primer predstavniki lokalnih interesov, ki predstavljajo navadno večino, sprejmejo poslovnik po svojih željah. (Grad, 2000: 253)

3.2.3 Položaj

Ustava ureja državni svet takoj za državnim zborom in je za ureditev organizacije državnega sveta določila poseben zakon. Kljub temu, da ga ne opredeli kot drugi dom, ga postavlja pred predsednika republike. Iz ustavne opredelitve ni moč razbrati, ali gre za del zakonodajne veje oblasti ali ne. Edino 97. člen mu daje možnost sodelovanja, ne pa tudi soodločanja v zakonodajnem procesu.

Državni svet naj bi bil odsev družbene strukturiranosti in interesov različnih družbenih skupin. V 96. členu je državni svet opredeljen kot zastopstvo nosilcev

socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. (UR RS 33/91, 1991: 1373) V njem naj bi se odločali na institucionaliziran način in naj ne bi skušali vplivati na parlamentarno odločanje prek različnih neformalnih pritiskov. Hkrati naj bi do neke mere nevtraliziral prevelik vpliv strankarskih interesov v državnem zboru. (Grad, 2000: 251)

Državni svet tako služi kot posvetovalno telo, ki naj bi prispevalo k bolj koristni zakonodaji. Državni svet na pozitiven način zavira zakonodajni postopek in pripomore k bolj kakovostnim odločitvam (Ribičič, 2000: 60)

Po korporativističnem modelu predstavlja državni svet pomemben katalizator različnih interesov in le-te prinaša neposredno v politično okolje. Državni svet tako zagotavlja političnemu sistemu vsebinsko legitimnost interesov, ki zaradi splošnih in enakih volitev drugače ni mogoča. Državni svet je po tej logiki protiutež strankarski demokraciji in kvantitativni demokraciji. (Lukšič, 1996: 24)

3.2.4 Sestava

Državni svet je po ustavi zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljen je torej iz funkcionalnih interesov (predstavnikov delovnih in socialnih interesov) ter iz predstavnikov teritorialnih interesov (predstavnikov lokalnih interesov). Članstvo v državnem svetu se pridobi samo z volitvami in ne z imenovanjem. (Kaučič, Grad, 2000: 192)

Sestavlja ga 40 članov:

- štirje predstavniki delodajalcev,
- štirje predstavniki delojemalcev,
- štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev,
- šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti,
- dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov¹⁴.

Državni svet je že na prvi pogled sestavljen iz dveh skupin: predstavnikov lokalnih interesov, ki imajo v njem večino in predstavnikov posebnih delovnih in socialnih interesov.

¹⁴ Ta razdelitev ne upošteva niti števila volivcev niti velikosti ozemeljskih enot. Tako je razlike med najmanjšo in največjo enoto kar desetkratna. (Lukšič, 2001: 35)

Državni svet naj bi predstavljal interese lokalnih, socialnih, gospodarskih in poklicnih skupin. Vendar pa to ni izpeljano dosledno. Težave se pojavijo pri zastopstvu socialnih interesov. Le-te bi morale predstavljati obrobne marginalne skupine oziroma upravičenci do socialne moči. Teh pa v tej strukturi ni. (Lukšič, 2003: 140) Sestava državnega sveta se je pokazala problematična predvsem leta 1992. Za sestavo državnega sveta se predvideva jasno izoblikovane družbene interese in predvsem njihovo formalno organiziranost v formalne interesne organizacije.¹⁵ V obdobju prvih volitev pa teh organizacij ni bilo, oziroma so bile šele v nastajanju. (Grad in drugi, 1996: 130)

Kot smo videli, ustava v 96. členu le grobo določa število članov posameznih skupin znotraj državnega sveta. Že v prejšnjih poglavjih sem omenil nedoslednost ustave pri tako pomembnih področjih, kot je sestava državnega sveta. Državni zbor ima z 80. členom Ustave Republike Slovenije točno predvideno, koliko mest in kako so razdeljena.¹⁶ Zato Zakon o državnem svetu bolj natančno opredeli, koliko in komu pripadajo mesta v državnem svetu. Ustava predvideva po štiri predstavnike tako delodajalcev kot delojemalcev. Po 24. in 26. členu Zakona o državnem zboru le-te izvolijo znotraj delodajalskih združenj in sindikatov. Ustava predvideva 4 predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev. 28. člen Zakona o državnem zboru ta štiri mesta razdeli na sledeč način:

- 2 predstavnika kmetov, ki ga volijo poklicne organizacije kmetov, organizirane za območje države,
- 1 predstavnik obrtnikov, ki ga volijo poklicne organizacije obrtnikov, organizirane za območje države,
- 1 predstavnik samostojnih poklicev, ki ga volijo poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev, organizirane za območje države.

Po 34. členu Zakona o državnem svetu se 6 članov državnega sveta - predstavnikov negospodarskih dejavnosti sestavi na sledeč način:

- 1 predstavnik univerz, visokih in višjih šol ki ga volijo univerze, visoke in višje šole,
- 1 predstavnik za področje vzgoje in izobraževanja, ki ga volijo poklicne organizacije pedagoških delavcev,

¹⁵ Zakon o državnem svetu predvideva, da predstavnike volijo interesne organizacije, ki za posamezno območje delujejo na celotnem slovenskem ozemlju

¹⁶ Državni zbor sestavlja 90 članov. 88 predstavnikov ljudstva, ki se voli na tajnih, splošnih, enakopravnih in neposrednih volitvah ter po en predstavnik za italijansko in en za madžarsko manjšino. (UR RS 33/91, 1991: 1373)

- 1 predstavnik za področje raziskovalne dejavnosti, ki ga volijo poklicne organizacije raziskovalcev,
- 1 predstavnik za področje kulture in športa, ki ga volijo poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev,
- 1 predstavnik za področje zdravstva, ki ga volijo poklicne organizacije zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev,
- 1 predstavnik za področje socialnega varstva, ki ga volijo poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva.

Preostalih 22 mest pripada predstavnikom lokalnih interesov. V ta namen se sestavi 22 volilnih enot, ki so sestavljene iz ene ali več lokalnih skupnosti. V vsaki volilni enoti se izvoli 1 predstavnik. Kot pa sem že omenil, je ta razdelitev problematična, ker ne upošteva niti velikosti ozemeljskih enot niti števila volivcev.

3.2.5 Pristojnosti

Državni svet nima nobenih pristojnosti, na podlagi katerih bi sam sprejemal odločitve, temveč so njegove pristojnosti usmerjene na delovanje državnega zbora in njegovo zakonodajno funkcijo.

Po ustavi ima državni svet pravico:

- predlagati državnemu zboru sprejem zakonov,
- dati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča,
- zahtevati razpis zakonodajnega referendumu,
- zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarna preiskava).

(UR RS 33/91, 1991: 1373)¹⁷

Dodatno je bilo z Zakonom o ustavnem sodišču v 23. členu določeno, da državni svet lahko sproži postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. (UL RS 15/94: 820). Zakon o državnem svetu še določa, da ima državni svet pravico od državnih organov zahtevati pojasnila in podatke, ki se navezujejo na stvari, ki jih državni svet obravnava.¹⁸

Edina dolžnost državnega sveta je, da na zahtevo državnega zbora izreče mnenje o posamezni zadevi. Zakone in druge splošne akte lahko sprejema samo, če se nanašajo

¹⁷ 97. člen Ustave Republike Slovenije

¹⁸ 56. člen Zakona o državnem svetu

na njegovo lastno organizacijo. Državni svet ima predvsem iniciativno, korektivno in svetovalno funkcijo. Po iniciativni funkciji lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referendumu in zahteva parlamentarno preiskavo. Po korektivni in svetovalni funkciji pa lahko po lastni presoji ali na zahtevo državnega zbora daje le-temu mnenje o različnih zadevah. Prav tako ima pravico do odločilnega veta, saj lahko zahteva, da državni zbor še enkrat odloča o zakonu, ki ga je sicer že sprejel. Iz navedenega je očitno, da nima praktično nikakršne zakonodajne funkcije niti nima pristojnosti nad delovanjem vlade. Kot takšen ne opravlja dveh ključnih funkcij, zaradi katerih lahko govorimo o dvodomnosti.

Če si po vrsti pogledamo, kaj vključujejo posamezne pravice, ki jih državnemu zboru daje Ustava Republike Slovenije:

a.) Zakonodajna iniciativa

Državni svet ima pravico državnemu zboru predlagati v sprejem določen zakon. To zakonodajno iniciativo ima v Sloveniji poleg državnega sveta še vsak poslanec državnega zbora, vlada in najmanj 5000 volivcev. (Grad, 2000: 263) Mnogi v tej funkciji vidijo potrditev tega, da je državni svet drugi dom parlamenta, saj lahko neposredno vpliva na sestavo zakona. Vendar pa je med zakonodajno iniciativo in dejanskim vplivom na sprejem zakona velika razlika. Ne glede na to, da lahko predlaga zakone, na njihov sprejem ne more vplivati. Ravno tako ne more vplivati na vsebino zakonov, ki jo podajo drugi subjekti, ki imajo pravico do zakonodajne iniciative. Takšen organ je v Sloveniji le državni zbor in državni svet ne opravlja zakonodajne funkcije.

b.) Podajanje mnenja o zadevi, ki je v njegovi pristojnosti

Državni svet lahko na lastno iniciativo ali na zahtevo državnega zbora poda mnenje o zadevi. O katerih zadevah je dolžan podajati mnenje, ni točno določeno. Prevladalo je prepričanje, da državni svet lahko daje mnenje, oziroma se ga od njega lahko zahteva na področjih, za katera ima pristojnosti. Mnenje za državni zbor ni obvezujoče, niti po ustavi niti po zakonu, vendar pa je državni zbor s poslovnikom določil, da je mnenje državnega sveta potrebno obravnavati, se nanj odzvati in o stališču obvestiti državni svet. (Grad, 2000: 266) Poslovnik v 219. členu nadalje določa, da se obravnava samo menja, ki so bila vložena pred koncem obravnave določene teme na nivoju delovnih teles. To mnenje pa na vsebino zakona ali na sam

zakonodajni postopek nima neposrednega vpliva. Negativen odgovor na mnenje državnega sveta ne nosi nikakršnih posledic pri sprejemanju določenega zakona. Državni svet je tako bolj posvetovalno kakor zakonodajno telo in to še potrjuje moje stališče, da državni svet ni drugi dom v pravem pomenu te besede.

c.) Suspenzivni veto

Na papirju gre za najmočnejše orožje, ki ga državni svet ima kot vpliv na zakonodajni postopek. Od državnega zbora lahko za katerikoli zakon zahteva ponovno presojo. Zakon mora biti v tem primeru sprejet z najmanj navadno absolutno večino poslancev, razen če zakon ne predvideva za ta tip zakona kvalificirano večino. Zakon lahko stopi v veljavo le, če ga državni zbor še enkrat sprejme s predpisano večino. Ko je zakon drugič potrjen, državni svet nima več možnosti suspenzivnega veta na le-tega. (Grad, 2000:264) Pravico do suspenzivnega veta daje državnemu svetu 97. člen Ustave Republike Slovenije. Gre za zelo pomembno funkcijo, s katero lahko državni svet prepreči sprejem zakona, ki ga ne podpira vsaj polovica poslancev. To je še posebej pomembno pri manjšinski vladi. Vendar pa se je v praksi, kot bom natančneje razložil proti koncu poglavja, pokazalo, da državni zbor v veliki večini preglasuje veto. Še več. Iz analize dela državnega zbora je razvidno, da se je pri ponovnem glasovanju večkrat zgodilo, da so zakon podprli tudi tisti poslanci, ki so mu prvotno nasprotovali. Takšen odnos do dela državnega sveta slabi njegovo pozicijo in omejuje njegove že tako majhne pristojnosti. Pri celotni ideji suspenzivnega veta je najbolj vprašljivo dejstvo, da se o zakonu samo glasuje in se ga ne obravnava. Celotna ideja suspenzivnega veta bi morala biti v tem, da se ponovno pregleda smiselnost zakona in se ponovno diskutira o zakonu glede na pripombe državnega sveta. Da temu ni tako, se utemeljuje z idejo, da se je zakon že obravnavalo in da imajo poslanci o njem že svoje mnenje. Takšno stališče pa je v nasprotju z osnovno idejo suspenzivnega veta. Tako le-ta na sam zakonodajni postopek vpliva le kot sredstvo zaviranja, ne more pa izboljšati vsebine zakona. (Kristan, 1996:108-115) Dodaten problem pri izvajanju suspenzivnega veta je prekratek rok za vložitev le-tega. Rok je sedem dni od dneva, ko državni zbor sprejme zakon. Dosti lažje bi bilo, če bi šteli samo delovni dnevi, ali če bi se štelo vsaj od dne, ko državni svet dejansko dobi zakon v obravnavo.

Državni zbor zagovarja strankarske interese, ki so v nasprotju z interesi določenih skupin, državni svet pa ima kot zastopnik teh interesov bolj objektiven

vpogled na dogajanje. Zato je tudi lahko v prvem obdobju delovanja izglasoval 34 odložitelnih vetov, kar kaže na nasprotja med voljo političnih strank in interesi skupin v državnem svetu. Največja slabost odložitelnega veta je v tem, da ga je možno izglasovati le proti celotnemu zakonu in ne proti določenemu delu le-tega. Državni svet nima možnosti vložiti amandmaja na tisti del, ki ga smatra za spornega. To vodi do pritiska na poslance državnega zbora, da ponovno potrdijo zakon in jim ne daje možnosti popraviti spornih členov. (Kristan, 1996: 115-120)

d.) Zakonodajni referendum

Pravica razpisati predhodni zakonodajni referendum je pravica, ki lahko neposredno vpliva na sam zakonodajni postopek. S tem privilegijem je državnemu svetu dana možnost, da razpiše referendum, ki je za državni zbor zavezujoč. Predvsem predhodni referendum lahko vpliva neposredno na zakonodajni postopek in lahko prisili državni zbor v sprejem zakona, ki ga drugače ne bi sprejel in obratno. Poleg državnega sveta ima to pravico po 12. Členu Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (UL RS 24/05, 2005: 2091) le še najmanj tretjina poslancev državnega sveta ali 40000 volivcev. Ta postopek je za državni svet precej otežen, saj mora zahtevo po zakonodajnem referendumu podpreti najmanj dve tretjini vseh poslancev državnega sveta. Gre za najmočnejše orožje državnega sveta in praktično edino, ki lahko resno poseže v zakonodajni postopek in delovanje državnega zbora. Ne gre pa za pravo zakonodajno funkcijo, saj državni svet nima neposrednega vpliva na vsebino posameznega zakona. Državni svet lahko v primeru nestrinjanja z določenim zakonom zgolj prenese odgovornost odločanja z državnega zbora na volivce, ne more pa neposredno vplivati na sam zakon. Velik očitek pravici do razpisa zakonodajnega referenduma leti tudi na dejstvo, na niti ustava niti zakoni ne predpišejo, na katerih področjih ima državni svet pristojnost razpisati referendum. Logično bi bilo, da na področjih, ki se tičejo interesov njegovih članov, vendar pa to ni pravno določeno. (Grad, 2000: 263)

e.) Uvedba parlamentarne preiskave

Državni svet ima že v ustavi definirano pravico, da lahko od državnega zbora zahteva uvedbo parlamentarne preiskave. Državni zbor mu te zahteve ne sme in ne more zavrniti. Pomen te pravice je viden predvsem v tem, da s tem lahko državni svet v omejeni meri vpliva na odnos med vlado in državnim svetom. Parlamentarna

preiskava lahko privede do uveljavljanja politične odgovornosti tako posameznih članov vlade kot tudi predsednika vlade. (Grad, 2000: 263-264)

f.) Ustavna presoja

Ta pravica je bila določena šele z ustavnim zakonom leta 1994 in predstavlja eno najmočnejših orožij državnega sveta. Državni svet je tako eden od organov, ki lahko od ustavnega sodišča zahtevajo presojo o skladnosti določenega zakona z ustavo in zakoni. Državni svet je to pravico večkrat uspešno uporabil v primerih, ko je državni zbor preglasoval suspenzivni veto. To kaže na dejstvo, da so mnenja državnega sveta, izražena z suspenzivnim vetom, v veliki večini primerov utemeljena. (Grad, 2000:266) S to pravico je državni svet še v največji meri lahko vplival na delovanje državnega zbora. Vendar pa se pojavi vprašanje, ali gre pri tem sploh za zakonodajno funkcijo. Presajo pred ustavnim sodiščem je moč zahtevati le po sprejetju določenega zakona in ima zahteva za presojo večji vpliv na izvrševanje, kot na samo sprejemanje zakona. Predvsem pa državni svet ni edini s to pravico in ni mogoče obstoj in delovanje državnega sveta utemeljevati samo s tem pooblastilom. Poleg njega imajo to možnost še: Državni zbor Republike Slovenije, tretjina poslancev državnega zbora, vlada, sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, Računsko sodišče, varuh človekovih pravic, predstavniški organi lokalnih skupnosti, in reprezentativni sindikati.¹⁹

3.2.6 Organizacija in način dela

Konstituiranje državnega sveta je urejeno z Zakonom o državnem svetu in Pravilnikom državnega sveta. Po zakonu mora predsednik državnega zbora v največ dvajsetih dneh po izvolitvi novega državnega sveta sklicati prvo sejo državnega sveta, ki jo do izvolitve predsednika državnega sveta vodi najstarejši poslanec državnega sveta. Poslovník dodatno omeji, da prva seja ne sme biti sklicana v prvih 15. dneh po izvolitvi. Pravilnik še določa, da se pred sklicem seje sestanejo najstarejši člani posameznih interesnih skupin, da pripravijo gradivo za prvo sejo. Na prvi seji se najprej oblikuje mandatno-imunitetna komisija, ki ima nalogo poskrbeti za nemoteno potrditev mandatov. Pripraviti mora predloge za potrditev na podlagi volilnih poročil in razrešiti

¹⁹ Če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo oziroma področjem, ki ga zastopajo

morebitne pritožbe. Mandatno-imunitetno skupino sestavlja po en predstavnik vsake interesne skupine, zastopane v državnem svetu.(Grad, 2000: 267)

Prav tako kot državni zbor ima državni svet pravico, da si sam ureja svoje poslovanje. Ustava v 101. členu določa, da ima državni svet svoj poslovnik, ki ga sprejme z večino glasov vseh članov. Ker ustava ne določa, kako naj bo državni svet organiziran, je Zakon o državnem svetu določil, da ima državni svet predsednika in podpredsednika, ki ju izvoli z večino glasov vseh članov. Vendar pa zakon ne določa mandatne dobe predsednika in podpredsednika, pač pa je njuna mandatna doba dolga dve leti in pol, kot določa poslovnik državnega sveta. To predstavlja polovico mandatne dobe državnega sveta. Na to funkcijo sta oba lahko ponovno izvoljena. Poslovnik predvideva, da se obe funkciji volita s tajnim glasovanjem. Kandidira lahko vsak član državnega sveta, ki ima podporo najmanj osmih poslancev ali ene celotne interesne skupine .(Grad, 2000: 267-268)

Predsednik predstavlja državni svet ter pripravlja, sklicuje in vodi seje. Podpredsednik mu pomaga in nadomešča, če je predsednik zadržan. Predstavljanje državnega sveta se nanaša predvsem na njegovo razmerje do državnega zbora., ki je edini organ, s katerim državni svet neposredno sodeluje. Predsednik državnega sveta je na prednostni listi uvrščen na visoko četrto mesto. Pred njim so le predsednik republike, predsednik državnega zbora in predsednik vlade. Predsednik državnega sveta je tako na protokolarni lestvici višje od predsednikov sodne veje oblasti. Predsednik državnega sveta je po 99. členu poslovnika državnega sveta član mednarodnega združenja evropskih senatov. Njegove naloge so tako enake nalogam ostalih predstavnikov drugih domov, seveda v sorazmerju z vlogo državnega sveta v slovenski ureditvi.(Grad, 2000:268) Državni svet ima po 46. členu Zakona o državnem zboru sekretarja, ki vodi službo državnega sveta. Po 43. členu Zakona o državnem zboru sta funkciji tako predsednika kot podpredsednika častni in se ju opravlja neprofesionalno. Do leta 2005 sta bili funkciji profesionalni. Državni zbor je dne 28. julija 2005 sprejel dopolnilo Zakona o državnem svetu, po katerem sta ti dve funkciji postali častni in neprofesionalni. (UL RS 76/05,2005: 8165)

Poslovnik državnega sveta določa, da ima državni svet komisije, in sicer stalne in občasne, ki delujejo na različnih področjih. Komisije vodijo predsedniki komisij, ki so izvoljeni za dve leti in pol. Komisije predstavljajo različna področja delovanja državnega sveta in s svojim delom seznanjajo pristojna delovna telesa državnega sveta. V vsaki komisiji je po 75. členu Pravilnika o državnem zboru je najmanj en predstavnik

vsake od 5. interesnih skupin. Po tretjem odstavku tega člena lahko kakšna od interesnih skupin ni zastopana v komisiji. V tem primeru mora pooblastiti predstavnika druge interesne skupine, da zastopa njene interese. (UL RS, 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) Seje komisij se lahko udeležujejo tudi drugi predstavniki državnega sveta, ki imajo pravico razpravljati, ne pa tudi glasovati.²⁰ Zaradi velikosti oziroma majhnosti državnega sveta je vsak poslanec, kot je razvidno iz tabele 3.5 lahko v več kot eni komisiji. Člane komisije imenuje državni svet na predlog interesne skupine. Podobno kot predsednik in podpredsednik traja mandat komisarja dve leti in pol z možnostjo ponovnega imenovanja.

Tabela 3.5: Poslanske skupine in število članov v drugem mandatu (1997-2002)

Mandatno imunitetna komisija	5
Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve	10
Komisija za družbeno dejavnost	10
Komisija za malo gospodarstvo in turizem	9
Komisija za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano	7
Komisija za gospodarstvo	10
Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	9
Komisija za politični sistem	9

Vir: Povzeto po <http://www.ds-rs.si/sestava/index.htm>

Število komisij se v tem mandatu ni spremenilo.

Poslanskih skupin v državnem svetu ne oblikujejo, pač pa organizirajo v državnem zboru interesne skupine po posameznih področjih, ki so zastopana v državnem svetu. Teh skupin je v državnem svetu 5. Člani posamezne interesne skupine iz svojih vrst izberejo enega posameznika, ki je zadolžen za organizacijo dela te skupine in sklicuje ter vodi njene seje. (Štembal in Štrus, 2002: 18-24.)

Državni svet lahko sprejema odločitve iz svoje pristojnosti samo, če je na seji navzoča večina članov. Odločitev je sprejeta, če je glasov za odločitev več kot glasov proti odločitvi. Predpisan pa je še dodaten pogoj, da je odločitev sprejeta, če je zanjo

²⁰ 83. člen Poslovnika državnega sveta (UL RS, 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05)

glasovalo najmanj enajst članov državnega sveta. Razpis zakonodajnega referenduma pa mora biti sprejet z večino glasov vseh članov, torej z absolutno navadno večino.²¹

Mandat traja 5 let in začne teči s prvo sejo, preneha pa s prvo sejo novega državnega sveta. Mandat se v primeru izrednega stanja ali vojne lahko podaljša za čas trajanja tega stanja in še šest mesecev po prenehanju.

3.2.7 Volitve

Zakon o državnem svetu je določil skupna pravila za volitve vseh članov državnega sveta, ki se volijo na posrednih volitvah. Bistveni sta dve razliki. Prva je v tem, da ne gre za splošno volilno pravico, druga pa v tem, da se predstavnike voli posredno²². Za volitve so predpisana posebna pravila. S temi pravili prav tako določajo način kandidiranja kandidatov za člane državnega sveta. Zakon pri tem določa samo temeljna merila, koliko predstavnikov pripada kateri interesni skupini. Posameznim interesnim skupinam pa prepušča izbiro kandidatov in način izvolitve le-teh. Volitve potekajo po enokrožnem sistemu relativne večine, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki dobi večino glasov. Volitve v državni svet razpiše predsednik državnega zbora.

Zastopniki lokalnih interesov so voljeni posredno. Volijo se po zakonu o državnem svetu lokalne skupnosti. Ta predvideva razdelitev v 22 volilnih enot, ki so sestavljene iz ene ali več lokalnih skupnosti. Če so sestavljene iz več lokalnih skupnosti, pripada vsaki en elektor, nato pa na vsakih 5000 prebivalcev še dodatni elektorji.

Zastopnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev za območje države, pri čemer voli vsaka od njih po enega elektorja na 10000 članov.

Zastopnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev volijo njihove poklicne organizacije za območje države. Vsaka organizacija ima po enega elektorja. Dodatne elektorje dobijo na podlagi števila članov: 1000 za kmečke organizacije, 500 za obrtniške in 100 članov za samostojne podjetnike.

Zastopnike negospodarskih dejavnosti volijo univerze ter visoke in višje šole, poklicne organizacije pedagoških delavcev, organizacije raziskovalcev, organizacije kulturnih in športnih delavcev, organizacije zdravstvenih delavcev in sodelavcev,

²¹ Povzeto po Zakonu o državnem svetu in Pravilniku državnega sveta.

²² Edina izjema temu so bile volitve predstavnikov lokalne skupnosti leta 1992, ko so bili le-ti voljeni neposredno. Takrat namreč še ni bila izoblikovana lokalna samouprava (Grad 2000: 245)

organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva in druge poklicne organizacije.

Iz tega je razvidno, da ne moremo govoriti o splošni volilni pravici, saj so za razliko od volitev v državni zbor omejitve. Volilno pravico imajo vsi, ki jim ni odvzeta poslovna sposobnost, so polnoletni in opravljajo določeno dejavnost, oziroma so v delovnem razmerju. (Grad, Pogorelec, 2002:33) Pri tem je potrebno poudariti, da volilna pravica ni omejena zgolj na državljane Slovenije. Tujci imajo pravico voliti, ne pa tudi biti izvoljeni. Volilno pravico pri izbiri lokalnih predstavnikov imajo le tisti, ki so na dan volitev stari 18 let in imajo v določeni volilni enoti stalno prebivališče.

Še enkrat pa je potrebno poudariti, da gre za pasivno volilno pravico, saj kandidate za državni svet imenujejo izvoljeni predstavniki. Posredne volitve tako lahko opravi predstavniški organ ali pa posebej v ta namen izvoljeno telo. Zakon tu zgolj predvideva volilna telesa, ne pa tudi njihovo sestavo. Kadar predstavnika voli posamezna interesna dejavnost²³ oziroma posamezna lokalna skupnost, volilno telo sestavlja predstavniški organ te interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti. Če pa člana državnega sveta voli več interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti skupaj, sestavljajo volilno telo izvoljeni predstavniki posameznih interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Način izvolitve teh predstavnikov je prepuščen organizacijam oziroma lokalnim skupnostim. Zakon zgolj predpiše, koliko članov jim pripada. V tem primeru se volitve ne opravijo po že obstoječih organih, temveč preko posebej za to izvoljenih elektorjev (Grad, Pogorelec, 2002: 34) Po en elektor na organizacijo, ostali pa se razdelijo glede na število članov. Ta sistem močno privilegira velike organizacije. Med delodajalci tako prevladuje Gospodarska zbornica Slovenije, med delojemalci Zveza svobodnih sindikatov, med predstavniki univerz in višjih šol pa Ljubljanska univerza. (Lukšič, 2001: 35)

Posredne volitve tako omogočajo tesnejši stik med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki. (Grad, 2000: 254).

²³ To je mogoče, kadar na tem interesnem področju ni drugih takih organizacij

3.2.8 Status člana državnega sveta

Vsebina mandata za razliko od državnega zbora ni določena niti z zakonom niti z ustavo. Vendar pa je moč sklepati, da je njihov mandat imperativen ali vezan, saj zastopajo specifične interesne skupine in s tem njihove specifične interese. (Grad, 2000:270)²⁴ Ta oblika mandata izvira iz obdobja stanovskega predstavništva v Franciji in Angliji. Sčasoma se je pokazalo, da pravna vezanost poslanca na volivce ni dobra rešitev, saj preveč zavira delovanje. Danes je razmerje urejeno z internimi navodili, ki niso pravno zavezujoča. (Grad in Kavčič,2000:213) Pravno gledano je mandat vseh poslancev reprezentativen, saj niso neposredno odgovorni, ampak odgovarjajo narodu kot celoti. Je pa vsekakor v interesu svetnika, če si želi ponovno izvolitev, da deluje v skladu s temi navodili. Ni pa znotraj državnega sveta zaznati močne strankarske pripadnosti, ki je značilna za prve domove.

Obstajata dva kriterija, ki določata trajanje mandata poslanca. Objektivni kriterij je vezan na čas trajanja mandata državnega sveta kot celote²⁵, subjektivni pa se navezuje na osebne razloge, ki lahko skrajšajo trajanje mandata. Osebni razlogi vključujejo 5 razlogov. Mandat preneha, če poslanec odstopi s položaja, če med opravljanjem mandata umre, če izgubi volilno pravico, če postane trajno nesposoben opravljati svojo funkcijo, če nastopi funkcijo, ki je nezdružljiva z funkcijo svetnika, ali če je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen daljšo od šestih mesecev. (UL RS, 100/05) Državni svet lahko sklene, da je poslanec kljub obsodbi sposoben opravljati svojo funkcijo.

Mandat začne veljati z dnem potrditve v državnem svetu. Svetnik se zoper to odločitev lahko, podobno kot poslanec državnega zbora, pritoži. Ključna razlika med poslancem državnega zbora in poslancem državnega sveta je v tem, da slednji lahko opravlja pridobitno dejavnost. (Grad,2000:270-271). Svetnik namreč, za razliko od poslanca državnega zbora svoje funkcije ne opravlja profesionalno²⁶. Ta razlika izvira iz dejstva, da je državni svetnik izbran izmed predstavnikov interesne skupine. Svetnik svoje funkcije ne bi mogel uspešno opravljati, če ne bi aktivno deloval znotraj svoje interesne skupine. Seveda pridobitna dejavnost ne sme vplivati na funkcijo svetnika.

²⁴ Podobno mnenje imata tudi Kaučič (1999, 33) in Ribičič (1998,175-176)

²⁵ Mandat državnemu svetu poteče vsakih 5 let ali če se le tega predčasno razpusti.

²⁶ Razen nekaterih funkcionarjev

Poslanec državnega sveta je na svojo funkcijo imenovan častno. Pripada mu nadomestilo za izgubljen zaslužek in povračilo stroškov, ki nastanejo zaradi opravljanja funkcije svetnika. Ravno to področje je bilo tema številnih sporov. Računsko sodišče je izdalo negativno mnenje državnemu svetu, ki je svetnikom izplačeval nadomestilo v višini 33% plače poslanca. Nadomestila so se izplačevala na podlagi 13. člena Zakona o funkcionarjih v državnem zboru. Ta člen predvideva, da se funkcionarju, ki svojo funkcijo opravlja neprofesionalno in še ni prejel nadomestila osebnega dohodka, prizna 33% osebnega dohodka, ki bi funkcionarju pripadal, če bi to funkcijo opravljal profesionalno. (UL RS 30/90, 18/91, 22/91 in 2/91)

Funkcija svetnika je nezdržljiva s funkcijo poslanca državnega zbora ali katerokoli drugo funkcijo znotraj državnih organov. Svetnik lahko opravlja pridobitno dejavnost ali katerokoli funkcijo na lokalnem nivoju. To mu je omogočeno iz že omenjenega razloga, da edino kot aktiven član svoje interesne skupine lahko aktivno zastopa njene interese znotraj državnega sveta in države. (Grad, 2000: 271)

3.3 Odnos med državnim zborom in državnim svetom

Razmerje med državnim zborom in državnim svetom izhaja iz ustavno določenega položaja enega in drugega organa. Položaj državnega zbora je zato bistveno močnejši, saj opravlja vse funkcije sodobnega parlamenta, medtem ko ima državni svet samo nekatere z ustavo določene pristojnosti.

Pristojnosti državnega sveta jasno kažejo na njegov podrejen položaj v primerjavi z državnim zborom. Državni svet namreč nima nobenih zakonodajnih pristojnosti, ker ne more sprejemati zakonov, temveč lahko samo posredno sodeluje pri njihovem sprejemanju. Sodeluje na ta način, da uporabi zakonodajno iniciativo in odločilni veto, poleg tega pa lahko zahteva od državnega zbora razpis zakonodajnega referendumu. Zakone lahko sprejema samo državni zbor, vendar ima svet precejšen vpliv na zakonodajno dejavnost državnega zbora. Najmočnejši vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije državnega zbora ima državni svet prek odločilnega veta, s katerim lahko začasno zavre ali pa sploh prepreči uveljavitev zakona, ki ga je državni zbor že sprejel. Državni zbor lahko ponovno sprejme tak zakon, vendar le z večino vseh

poslancev, kar je zahtevnejša večina kot sicer. S tem je tudi do neke mere varovan položaj državnega sveta.

3.4 Odnos med vlado in državnim svetom

Razmerja med nosilci moči so vedno pomembna za razumevanje delovanja sistema določene države. Že pri klasifikaciji dvodomnosti sem omenil, da je eden od možnih vidikov moči drugega doma njegov odnos z vlado. Čeprav je primarni cilj moje diplomske naloge ugotoviti razmerje med prvim in drugim domom skozi zakonodajne pristojnosti, sem se odločil, da preučim tudi ta vidik. To pa zato, ker do sedaj nisem našel močnih zakonodajnih pristojnosti, ki bi državni svet brez dvoma potrdile kot drugi dom. Po drugi strani pa ima po dosednji analizi vseeno dovolj pristojnosti, da še ne morem potrditi svojih hipotez. Iz tega razloga bom pogledal, kakšno vlogo ima državni svet pri delovanju vlade in razmerju med vlado in parlamentom kot celoto.

Iz zakonodajnega vidika ne obstaja nikakršna neposredna povezanost ali odgovornost med državnim svetom in vlado. Vsa razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo se izrecno nanašajo le na državni zbor in vlado. Takšna ureditev je po besedah Grada tipična za sisteme nepopolne dvodomnosti. (Grad in drugi, 1996: 226). Formalno je vlada v sistemih nepopolne dvodomnosti odgovorna samo prvemu domu. Vendar pa zaradi pristojnosti, ki jih državni svet ima in zaradi vpliva, ki ga ima na samo zakonodajo, lahko v omejeni meri vpliva tudi na vlado. Vsak poseg državnega sveta v zakonodajni postopek ima posredni vpliv tudi na vlado kot izvrševalca teh zakonov. (Grad in drugi, 1996:226-227).

Pri tem je seveda posredni vpliv na vlado odvisen od vpliva, ki ga ima državni svet na državni zbor. Dosedanja analiza je pokazala, da so pristojnosti državnega sveta zelo omejene, ker pravzaprav nima konkretnega mehanizma, s katerim bi lahko državnemu zboru preprečil sprejem zakona, oziroma izsilil sprejem kakšnega zakona. V odnosu z vlado ima tako najmočnejši vpliv po mojem mnenju pravica do ustavne presoje. S tem se lahko dejansko prepreči izvajanje zakona in vpliva na delo vlade kot izvršilne oblasti.

Poslovník državnega sveta določa, da je vlada dolžna posredovati državnemu svetu vse gradivo, ki se nanaša na delo državnega sveta v s pravilnikom predpisanem roku. Ta dolžnost vlade izvira iz 56. člena Zakona o državnem zboru. Ta člen v drugem

stavku zavezuje državni svet, da bo mnenje o zadevah iz svoje pristojnosti posredoval drugim državnim organom, kamor spada tudi vlada.(UL RS 76/05) Sporen je 97. člen Poslovnika državnega zbora, ki v drugem odstavku zavezuje predstavnika vlade, da pred državnim svetom predstavi svoje stališče v zvezi s zakonom, ki je obravnavan po hitrem postopku, ali za zakon, zoper katerega je predlagana vložitev suspenzivnega veta. Ta člen nima podlage niti v ustavni ureditvi RS niti v obstoječi zakonodaji.(Grad, 2000: 272-273)

Vlada ima interes vplivati predvsem na mnenja, ki jih državni svet posreduje, saj lahko preko tega doseže večjo legitimnost in podporo predlogu zakona in se že v osnovi izogne zapletom pri kasnejšem sprejemanju zakona. (Kaučič in Grad, 2000: 197-198)

3.5 Analiza dela državnega sveta

Iz do sedaj napisanega je razvidno, da je dvodomnost v Sloveniji zelo šibka in da ima naš drugi dom zelo omejene pristojnosti. Kljub temu pa ima državni svet pravico do podajanja mnenj, zahtev za ponovno odločanje in do sprožanja ustavnega spora. Za oceno o učinkovitosti oziroma neučinkovitosti so poleg formalnih pristojnosti pomembna tudi dejstva, kako pogosto se državni zbor svojih omejenih zmožnosti dejansko poslužuje. Na podlagi dokumentov državnega zbora²⁷ sem pregledal, kako je državni svet deloval v mandatnem obdobju od leta 1992 do 1996 ter med leti 2002 - 2005

Največkrat uporabljena pristojnost je bila podajanje mnenja o delu državnega zbora. V prvem mandatu so podali kar 113 mnenj. To je prišlo do izraza še posebej takrat, ko so posamezne zakone predlagali poslanci in ne vlada, ki za razliko od državnega sveta ne razpolaga s tako številnim strokovnim kadrom. V zadnjem mandatu je bilo do konca maja 2005 vloženih 52 mnenj.

Pomembna funkcija državnega sveta je tudi odločilni veto. V prvem mandatu je tako preprečil sprejem dopolnitve Zakona o državljanstvu, Zakona o določitvi višine invalidskih in veteranskih prejemkov za leto 1994 in Zakona o motornih vozilih. V zadnjem mandatu so razpravljali o 12 odločilnih vetih. Sprejeli so jih deset. Vendar pa

²⁷ Poročilo za obdobje od 23.12.92 do 16.10.96 in Kratka analiza delovanja državnega zbora in njegovih delovnih teles v obdobju 1992-1996 in Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije od 17.12.2002 do 31.5.2005

je potrebno poudariti, da je odločilni veto zgolj zadržal odločitev. V veliki večini primerov je bi zakon nato ponovno potrjen v državnem zboru. Predvsem je zanimivo to, da je bilo mnenje državnega sveta iracionalno preglasovano. Dogajalo se je namreč, da so v drugem glasovanju zanj glasovali tudi tisti poslanci, ki so pri prvem glasovanju bili proti.

Pravice do sprožitve ustavnega spora se je državni svet posluževal manjkrat, vendar pa se je v prvem mandatu lahko pohvalil s kar 80% uspešnostjo²⁸. V zadnjem mandatu je podal dva predloga za oceno ustavnosti in sicer glede Zakona o divjadi in lovstvu (21. seja - 14.4.2004) ter 133. člena Zakona o dohodnini (34. seja - 17.6.2005). Tudi pravico do zakonodajne iniciative je državni svet s pridom uporabljal. V zadnjem mandatu je tako podal 5 predlogov. Od teh so bili trije zavrnjeni, dva pa sta še v postopku obravnave.

Državni svet se lahko pohvali tudi z organizacijo številnih javnih srečanj, okroglih miz idr. Tako so samo v drugem mandatu založili preko 30 publikacij. Letno opravijo tudi preko 30 srečanj z različnimi tujimi predstavniki.

Na podlagi tega lahko pridem do zaključka, da je državni svet sicer aktiven in se zaveda ter poslužuje vseh z ustavo in zakoni predpisanih pristojnosti, vendar pa je v izrazito podrejenem položaju do državnega zbora. To se vidi predvsem v tem, da so odločilni veti praktično vedno preglasovani, oziroma v tem, da so zakonodajni predlogi vedno zavrnjeni. Kljub aktivnemu delovanju je funkcija državnega sveta pri zakonodajnem odločanju praktično nična in je o dvodomnosti težko govoriti, oziroma je ta zelo šibka in je drugi dom v izrazito podrejenem položaju.

²⁸ Povzeto z internetne strani Državnega sveta RS

4. Primerjava z izbranimi primeri drugih domov

Po dosedanjih ugotovitvah sem mnenja, da v Sloveniji obstaja zelo šibka dvodomnost, oziroma le-te praktično ni. Po Kristanovi klasifikaciji bi državni svet glede na zakonodajno funkcijo sicer lahko umestili med sisteme nepopolne dvodomnosti najnižje stopnje, vendar pa njegova uspešnost in njegova pravna opredelitev kažeta na to, da je državni svet po svoji dejanski moči potisnjen na rob odločanja. Državni zbor lahko suvereno sprejema odločitve, ne glede na državni svet. Edini pravi argument mu ostaja ustavni spor.

Končni odgovor na svoje hipoteze in zaključke bom tako sprejel na podlagi primerjave državnega sveta s parlamentarnimi sistemi izbranih zahodnih držav. Do končnega odgovora bom tako prišel na podlagi tega, ali ima državni svet dejansko manjša pooblastila od drugih domov v zahodnih parlamentarnih sistemih. Za to primerjavo sem si izbral šest držav. Države sem izbral zaradi njihovih specifičnih lastnosti in povezave s parlamentarnim sistemom v Sloveniji. Poskusil sem izbrati kar se da raznolike parlamentarne sisteme, ki pa imajo s slovenskim še vedno dovolj skupnih točk, da je primerjava mogoča. Predvsem sem pazil, da imajo vse izbrane države parlamentarno demokracijo z relativno močnim parlamentom. Vse države se ali nahajajo v Evropi ali pa imajo korenine močno vezane na Evropo.

Nemčijo sem si izbral zato, ker so pisci slovenske ustave črpali iz ustavne ureditve Nemčije. Avstralija se mi je zdela zanimiva zaradi velike geografske oddaljenosti, po drugi strani pa gre za državo z močnimi evropskimi koreninami. Zdela se mi je primernejša od Združenih Držav Amerike, ker imajo le te močan predsedniški sistem. Iz enakega razloga so izpadle tudi nekatere druge evropske države, kot je na primer Francija. Italijo sem izbral, ker v Evropi velja za državo z najpopolnejšo dvodomno ureditvijo. Poljsko sem izbral, ker so se evropske integracije in demokratizacija začele v približno istem obdobju kot v Sloveniji. Avstrija ima sistem, ki je zelo podoben našemu. Poleg tega gre za državo, ki je v zgodovini imela močan vpliv na razvoj Slovenije. Hrvaško sem izbral, ker si z njo delimo 50 let skupne zgodovine in ker smo bili leta 1991, tako geografsko kot po drugih vidikih razvoja, na približno enakem položaju. Ključna informacija, zaradi katere sem vključil hrvaški sabor, je dejstvo, da ima Hrvaška od leta 2001 naprej enodomno ureditev, ker so ukinili drugi dom, imenovan Županijski dom. Predvsem razlogi, zakaj so se odločili za ta korak, ki je

z zakonodajnega vidika obsežen in zahteven, bodo ključni tudi pri poglavju o prihodnosti državnega sveta

Na podlagi ugotovitev tega poglavja bom lahko podal končno sodbo o državnem svetu.

4.1 Nemčija

Drugi dom v Nemčiji je eden od petih ustanovnih stebrov države. Njegova funkcija je jasno definirana v 50. členu nemške ustave. Dežele preko njega sodelujejo v sprejemanju zakonodaje, ki se nanaša na federalno ureditev države oziroma na posamezno federalno enoto. Leta 1992 je bilo k temu členu dodano, da ima zvezni svet²⁹ pravico soodločanja tudi na področju zadev v zvezi z Evropsko unijo.³⁰ Nemčija ima tako kot tipična federalna država dvodomno ureditev, kjer drugi dom predstavlja posamezne federalne enote. V zvezni svet svoje predstavnike voli vsaka od 16. dežel. Vsaka ima 3-6 predstavnikov, ki skupaj sestavljajo 69 poslancev zveznega sveta. Število mandatov je odvisno od števila prebivalcev posamezne dežele. Mandat poslancev je vezan na deželne vlade in ni trajno določen. Deželna vlada sama imenuje in lahko tudi odpokliče člane zveznega sveta. Deželno vlado v zveznem svetu običajno zastopajo: predsednik deželne vlade, minister za zvezne zadeve in finančni minister. Če ima država več članov v svetu, se na ta mesta imenujejo še drugi ministri. Preostali ministri pa služijo kot nadomestni člani. Nadomestni člani imajo enake pristojnosti kot redni člani, katere nadomeščajo. Člani zveznega sveta svoje naloge opravljajo nepoklicno. V posameznih odborih zveznega sveta posamezne dežele zastopajo visoki javni uslužbenci, ki pa so zavezani smernicam svoje vlade. Predstavnitvo ene dežele deluje kot posamezna enota. V primeru volitev volijo v bloku, predsednik pa posreduje glasove. To lahko v deželah s koalicijsko vlado pripelje do velikih trenj, saj morajo podati skupno odločitev. (Patzelts, 1999: 67-69)

Pomen zveznega sveta za nemško državo je kompleksen. Po eni strani ima namen zagotavljati, da lahko vse dežele sodelujejo pri oblikovanju skupne države in ob enem ščiti posamezne dežele pred tiranijo večine. Po drugi strani pa ima federacija preko zveznega sveta močno orodje, s katerim lahko vpliva na posamezne dežele.

²⁹ Bundesrat

³⁰ Povzeto po: The Bundesrat,

http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html

Država preko zveznega sveta črpa iz administrativnih in političnih izkušenj dežel.³¹ Zvezni svet ima tako tri primarne naloge. Zaščititi mora interese dežel pred državo in posredno Evropsko unijo. Zagotoviti mora, da se administrativne in politične izkušnje prenašajo na državo in posredno na Evropsko unijo. Kot tretje pa je zvezni svet eden od petih stebrov nemške države in s tem nosi sorazmeren del odgovornosti.³²

Zvezni svet igra v zakonodajnem postopku pomembno vlogo. Poleg zvezne vlade in 5 odstotkov poslancev zveznega zbora ima pravico do zakonodajne iniciative. Bolj kot njegova zakonodajna iniciativa je pomembna njena vloga pri samem sprejemu zakona. Vsak predlog zakona mora zvezna vlada posredovati zveznemu svetu v predhodno obravnavo. Šele nato ga z vsemi pripombami zveznega sveta lahko pošlje v zvezni zbor. Ko zvezni zbor konča z obravnavo, se ga ponovno pošlje v zvezni svet za drugo obravnavo. Zvezni svet lahko po drugi obravnavi poda na zakon veto. Za kakšen veto gre, je odvisno od področja zakonodaje. Zvezni svet ima pravico do absolutnega veta na področjih ustavnih sprememb, deželne zakonodaje na področju administracije, financ in davkov ter pri zakonih, ki vplivajo na politične in zakonodajne pravice posameznih dežel. Na ostalih področjih ima pravico do suspenzivnega veta, ki ga zvezni zbor lahko preglasuje z vsaj tako veliko večino, kot je bil veto sprejet. V primeru veta se skliče konferenčni odbor, kateri poskuša doseči uskladitev zakona, ki ga morata nato oba sprejeti. Če gre za suspenzivni veto, je le ta lahko preglasovan. (Patzelt, 1999: 70-79)

Po tretjem odstavku 53. člena nemške ustave mora vlada poročati o svojem delovanju neposredno zveznemu svetu. Ravno tako lahko zahteva od posameznega ministra odgovore na svoja vprašanja. Tako zaslišanje se uporablja bolj poredko in je manj formalno od tistega v zveznem zboru. Zvezni svet ima pomembno vlogo tudi pri oblikovanju državne uprave in sodeluje pri imenovanju številnih državnih funkcionarjev. Zvezni svet ima tako pravico imenovati polovico zveznih sodnikov, predlaga lahko zveznega tožilca in podobno.³³

³¹ Povzeto po: The Bundesrat as the link between the Federation and the federal states, http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/3_20Bindeglied,templateId=renderUnterseiteKomplett.html

³² Povzeto po: A constitutional body within a federal system, http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html

³³ Povzeto po: Tasks http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/2.1.3_20Aufgaben/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html

Zvezni svet lahko po Kristanovi delitvi, ki sem jo predstavil v drugem poglavju, uvrstimo kot popolno dvodomnost najnižje stopnje. Zvezni svet ima v primerjavi z zveznim zborom omejene pristojnosti. V skupino sem ga umestil predvsem zato, ker ima pravico do zakonodajne iniciative, aktivno sodeluje pri sprejemanju zakonodaje in ima na številnih področjih absolutni veto, po drugi strani pa ima na nekaterih področjih zvezni zbor možnost preglasovati zvezni svet.

Državni svet je na zakonodajnem področju občutno šibkejši. Za razliko od zveznega sveta državni svet ne more predlagati amandmajev na že sprejeti zakon, niti ne more na ta zakon predlagati amandmajev, preden le-ta pride v obravnavo. Bistveno šibkejši pa je tudi zaradi odsotnosti absolutnega veta, ki ga zvezni svet ima.

Kritike na zvezni svet letijo predvsem zaradi dejstva, da je imenovan in ne izvoljen in kot takšen ni legitimen, da bi sodeloval v zakonodajnem postopku, oziroma ni v pristojnosti, da bi oviral voljo ljudstva, ki se kaže v delovanju zveznega zbora. Je pa zvezni svet neposredno imenovan in odgovoren deželni vladi, ki je odgovorna deželnemu parlamentu. Kot takšen je zvezni svet posreden podaljšek volje volivcev posameznih dežel. (Patzelt, 1999: 69-70)

4.2 Avstralija

Senat v Avstraliji sestavlja 12 predstavnikov iz vsake zvezne države ter po 2 senatorja iz vsakega od zveznih teritorijev. Skupaj Senat v Avstraliji šteje 76 članov, ki so neposredno voljeni po proporcionalnem elektorskem sistemu. Za vsako državo se glede na število prebivalcev določi kvota. Ta je enaka številu volilnih upravičencev, deljeno s številom voljenih senatorjev, plus ena. K tej številki se prišteje nato še ena. To je kvota, ki jo je potrebno preseči za direkten vstop v Senat. Ostala mesta se proporcionalno porazdeli glede na število glasov.³⁴ Mandat predstavnikov zveznih držav traja 6 let, s tem da vsake tri leta izvolijo polovico senatorjev. Mandat predstavnikov teritorijev traja tri leta. Ti so v celoti voljeni vsaka tri leta. (Urh, 1999:93) Ta sistem volitev omogoča relativno neodvisnost predstavnškega doma³⁵ od Senata, zato v Avstraliji ni nič nenavadnega, če vladajoča stranka v parlamentu nima podpore v

³⁴ Povzeto po: Electing Australia's Senators, <http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/briefs/briefone.htm>

³⁵ V Avstraliji se splošno predstavnško telo imenuje House of representatives, ki ga sestavlja 148 članov.

Senatu. Zaradi velikih pristojnosti Senata to lahko vodi v tiranijo manjših strank, oziroma strank, ki v predstavniškem domu nimajo zadostne podpore. (Urh, 1999: 95)

Senat v Avstraliji je po svoji moči praktično enak kot predstavniški dom. Zakone lahko predlagata oba doma in stopijo v veljavo šele, ko se oba doma strinjata. Edina izjema pri tem so temeljni finančni in davčni zakoni, ki jih lahko predlaga samo predstavniški dom. Tudi te pa ima Senat pravico zavrniti. Skrajna oblika reševanja sporov je skupno zasedanje, kjer pa je predstavniški dom v prednosti: 148 poslancev proti 76. Slabost tega sistema se kaže v tem, da je v tem primeru potrebno razpustiti oba domova in izvesti predčasne volitve. Šele takrat lahko pride do skupnega zasedanja. (Urh, 1999: 94) Do razpustitve obeh parlamentov je prišlo do sedaj le šestkrat, in sicer v letih 1914, 1951, 1974, 1975, 1983 in 1987. Skupno zasedanje pa je bilo potrebno le leta 1974, ko tudi po volitvah niso uspeli priti do dogovora. Avstralski Senat je, podobno kot državni svet, razdeljen na 15 odborov.

Če pogledamo klasifikacijo, ki smo jo podali v drugem poglavju, gre v primeru Avstralije za sistem popolne dvodomnosti najvišje stopnje. Domova sta v svojih pristojnostih praktično enaka. Prednost prvega doma izvira zgolj iz njegove številčnosti, ne pa iz dejanskih pristojnosti. Tudi po ostalih kriterijih gre za močno dvodomnost, saj daje Senatu legitimnost tudi sestava, ki je drugačna od predstavniškega doma in temelji na enakovredni teritorialni zastopanosti. Kontinuiteto Senatu zagotavlja daljši mandat in postopno menjavanje senatorjev.

Če Senat primerjamo z državnim svetom vidimo, da ima državni svet močno okrnjene pristojnosti. Ne more sprejemati zakonov niti ne zadržati njihovega sprejema. Prav tako nima pravice blokirati določenega zakona ali zahtevati skupnega glasovanja. Pokaže se, da je v primerjavi z avstralskim, izjemno šibek. Še posebej se ta šibkost pojavlja na zakonodajnem področju, ki je za moje diplomsko delo ključnega pomena. Avstralski Senat velja za enega najmočnejših senatov na svetu.³⁶

4.3 Poljska

Poljska je svojo politično ureditev spreminjala v letu 1989. Drugi dom je v tej državi predstavljal pomembno stopnico proti demokratizaciji političnega prostora. Sedanja ureditev je nastala kot kompromis med komunisti in Solidarnostjo. V prem domu, imenovanem Sejm, so komunisti dosegli, da je bila polovica sedežev rezervirana

³⁶ Povzeto po: The Origins of the Senate <http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/briefs/brief9.htm>

za njih, medtem ko so bile volitve v Senat svobodne. Na prvih volitvah je Solidarnost dobila 99 od 100 sedežev. Volitve v Senat so neposredne. (Olson, 1999: 34-306)

Kasneje je prišlo do dveh večjih sprememb. Najprej s sprejemom ustave leta 1997 in s sprejemom zakona o volitvah v Senat in Sejm leta 2001. Kandidati so v Senat izvoljeni po večinskem principu, pri čemer vsaka regija voli od 2 do 4 poslance. Število poslancev je ostalo nespremenjeno. Mandat obeh domov sovpada in traja 4 leta. Volitve v oba doma potekajo ob istem času.³⁷

Senat lahko aktivno sodeluje pri izdelavi zakonov. Skupaj z vlado, parlamentarnimi odbori, skupinami poslancev in 100 000 volivci ima pravico, tako kot državni svet, predlagati zakone prvemu domu v sprejem. Bolj pomembno je to, da ima Senat pravico v 30. dneh po tistem, ko je bil zakon sprejet v spodnjem domu, o zakonu razpravljati. Zakon lahko v celoti zavrne ali sprejme, lahko pa nanj poda amandmaje. V primeru zavrnitve ali amandmajev gre zakon nazaj v spodnji dom, kjer se o njem ponovno razpravlja in glasuje. Sejm lahko amandmaje sprejme ali zavrne, oziroma lahko preglasuje veto drugega doma z večino vseh poslancev.³⁸

V praksi se je v zadnjih štirih mandatih pokazalo, da se Senat redko poslužuje svoje pravice do veta, precej pogosto pa podaja amandmaje, ki jih Sejm velikokrat tudi sprejme. (Olson, 1999: 317-318)

Ključna razlika v pristojnostih se napram državnemu svetu kaže predvsem v pravici do amandmajev. Tako kot državni svet tudi poljski Senat nima absolutnega veta, vendar pa ima preko amandmajev možnost aktivno sodelovati pri zakonodajnem postopku. Ravno to, da državni svet nima možnosti vlaganja amandmajev, slabi njegov položaj, saj lahko zgolj zavrača ali potrjuje zakone kot celoto.

4.4 Avstrija

Avstrija ima dvodomni parlament, ki ga sestavlja spodnji dom, imenovan nacionalni svet ali Nationalrat in drugi dom, imenovan zvezni svet ali Bundesrat. Spodnji dom je tipičen predstavniški dom, medtem ko drugi dom predstavlja posamezne zvezne dežele. Te volijo svoje predstavnike na posrednih volitvah glede na število prebivalcev v posamezni zvezni deželi. (Grad, 1991:34) Zvezni svet je bil ustanovljen z namenom ščititi pravice posameznih enot v državi. Sestava in namen zveznega sveta sta

³⁷ Povzeto po: How are Senators Elected? <http://www.senat.gov.pl/k6eng/historia/noty/index.htm>

³⁸ Povzeto po: How a Law is Created <http://www.senat.gov.pl/k6eng/historia/noty/index.htm>

definirana v avstrijski federalni ustavni zakonodaji v členih 34ff B-VG in 41ff B-VG. (Bundeskancleramt, 2000)

Volitve v zvezni svet so posredne. Predstavnike volijo deželna zakonodajna telesa, pri čemer ni nujno, da so kandidati tudi sami del teh teles. Število mandatov se določi na podlagi štetja prebivalstva, ki se opravi vsakih deset let. Deželi z največ prebivalcev pripada 12 mest, ostalim pa v razmerju glede na deželo z največ prebivalci, vendar ne manj kot 3. Mandati znotraj dežele se delijo na posrednih volitvah proporcionalno glede na volilne rezultate na deželni ravni. Pri tem je pomembna izjema, da stranki, ki ima drugi najvišji rezultat na zadnjih volitvah v deželni zbor, pripada vsaj en sedež. Število sedežev se spreminja v skladu s štetjem prebivalstva. Tako je do leta 2001 zvezni svet sestavljalo 64 članov, danes jih je le 62. Največja dežela je Spodnja Avstrija, ki ji pripada 12 mest.³⁹ Posebnost avstrijskega sistema je v tem, da vsaka zvezna dežela sama določi mandat poslancu v zveznem svetu. Mandati tako lahko trajajo različno dolgo. Praviloma 5 ali 6 let. Avstrijska zakonodaja tudi ne predvideva, da bi lahko poslanca odpoklicali, saj je njegov mandat reprezentativen in ni vezan na deželno zakonodajno telo. Ravno tako ni moč razpustiti zveznega sveta. To mu daje poseben status in s tem večjo kontinuiteto in legitimnost. Mandat se lahko poslancu prekine samo iz štirih razlogov: če se pokaže, da ni zmožen opravljati svoje funkcije oziroma umre, če se mu izteče mandat, če sam odstopi, ali če ga odstavi ustavno sodišče. Tudi ko poslancu preteče mandat, le-tega opravlja vse do izvolitve novega poslanca⁴⁰

Predsedstvo se izmenjuje na vsakih šest mesecev po abecednem vrtnem redu federalnih provinc. Predsednik sveta tako postane tisti poslanec, ki je na listi posamezne zvezne dežele napisan prvi.⁴¹

Zvezni svet pri zakonodajnem postopku sodeluje z nacionalnim svetom. Zvezni svet lahko ob podpori vsaj tretjine poslancev predlaga sprejem zakona, ki mora skozi celoten zakonodajni postopek. Zvezni svet lahko na zakone poda tako imenovani suspenzivni veto, ki pošlje zakon v ponovno glasovanje prvemu domu. Ta o zakonu, za razliko od suspenzivnega veta, ki ga poznamo pri nas, lahko razpravlja, za sprejem pa

³⁹ Povzeto po: The Federal Council

[Http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657756&_dad=portal&_schema=PORTAL](http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657756&_dad=portal&_schema=PORTAL)

⁴⁰ Povzeto po: Rules of Procedure of the Federal Council

http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657783&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁴¹ Povzeto po: Rules of Procedure of the Federal Council

http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657783&_dad=portal&_schema=PORTAL

mora zanj glasovati absolutna večina poslancev v nacionalnem svetu. Absolutni veto lahko zvezni svet uveljavi pri spremembah ustavne zakonodaje in pri zakonih, ki se neposredno nanašajo na federalno ureditev države ali na posamezno zvezno enoto. Veto nacionalnega sveta na teh področjih prepreči sprejem zakona. Pri tem je še posebej poudarjeno, da na zakon o zveznem proračunu, zvezni svet nima pravice vložiti veta.⁴² V Sloveniji ima državni svet pravico vložiti samo suspenzivni veto. Za razliko od zveznega sveta ne more vložiti absolutnega veta na nobenem področju. Tudi na področju odnosov med vlado in drugim domom ima zvezni svet večja pooblastila od državnega sveta. Zvezni svet lahko neposredno pisno ali ustno naslavlja na vlado vprašanja, na katera je le-ta dolžna odgovoriti Tako izvaja določeno mero kontrole, ne more pa vlade formalno sankcionirati. Avstrijski senat bi, po razdelitvi iz drugega poglavja, lahko uvrstili v sistem nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje.

4.5 Hrvaška

Republika Hrvaška je z ustavo leta 1990 predvidela oblikovaje dvodomnega parlamenta. Le-tega naj bi sestavljala Zastupnički in Županijski dom. Zastupnički dom je bil splošno predstavniško telo, medtem ko je bil Županijski dom predviden kot drugi dom, ki ga v veliki meri sestavljajo predstavniki lokalnih interesov. Drugi dom hrvaškega sabora je prvič zasedal leta 1993. Sestavljalo ga 68 poslancev. Po 3. so bili izvoljeni v vsaki izmed 21. regionalnih enot, 5 jih je imenoval predsednik republike izmed zaslužnih za republiko. Mandat je trajal 4 leta. Poslanci Županijskega doma so postali tudi predsedniki republik. 60 predstavnikov lokalne skupnosti je bilo izvoljenih na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah.

Drugi dom hrvaškega sabora je imel v prejšnji ustavi podobne pristojnosti kot državni zbor. Lahko je predlagal zakone in podajal mnenja o zadevah iz njegove pristojnosti. Na področjih ustave, človekovih pravic, volitev in lokalne samouprave je podajal predhodno mnenje predstavniškemu domu. Okoli te pristojnosti je bilo v hrvaškem saboru precej polemik, do kakšne mere je to mnenje zavezujoče. To dilemo je dokončno razrešilo šele ustavno sodišče leta 2000, ko je presodilo, da ima Županijski dom sicer pravico podati mnenje, vendar pa predstavniški dom ni dolžan čakati tega

⁴² Povzeto po: The Federal Council – Responsibilities and Legal Principles,
http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657757&_dad=portal&_schema=PORTAL

menja niti ga upoštevati pri svoji odločitvi (Narodne novine,2000: 113)

Druge pristojnosti drugega doma so bile še v tem, da je tako kot državni svet, lahko zahteval ponovno glasovanje o zakonu, lahko je tudi postavljala poslanska vprašanja predstavnikom vlade oziroma posameznim ministrom.

Potem ko je ustavno sodišče razsodilo, da mnenje Županijskega doma ni zavezujoče, so se okrepile težnje po ukinitvi le-tega. Leta 2001 so nato sprejeli ustavne spremembe, ki so sabor razglasile kot enodomno splošno predstavniško telo. Glavni razlogi za ukinitve sabora so bili zmanjševanje stroškov, ukinitve nepotrebnega zavlačevanja zakonov in dejstvo, da Županijski dom predstavlja zgolj podvajanje prvega doma. K tej trditvi so dodali tudi dejstvo, da sovpada trajanje mandata obeh domov⁴³

Če primerjam državni svet s prejšnjo ureditvijo hrvaške republike, vidim, da v pristojnostih ne obstajajo večje razlike. Županijski dom je imel pravico podajati predhodno mnenje, za katerega je bilo razsojeno, da ni zavezujoče in se po tem takem ne razlikuje od mnenj, ki jih podaja državni svet. Ključna razlika, ki loči državni svet od drugega doma hrvaškega sabora, ni v pristojnostih, temveč v sestavi. Na Županijski dom so letele največje kritike, da gre zgolj za podvajanje prvega doma. To pa zato, ker so bili poslanci v oba doma voljeni na splošnih volitvah. Tudi znotraj županijskega doma so tako obstajale močne strankarske delitve. Pri nas je državni svet sestavljen na drugačen način. To mu daje večjo legitimnost, predvsem pa večjo kredibilnost v prid njegovega obstoja.

4.6 Italija

Italija velja v evropskem prostoru za državo z najvišjo stopnjo dvodomnosti. Pri tem je najbolj presenetljivo to, da ima Italija unitarno ureditev. Italijanski parlament se deli na dva doma. Spodnji dom se imenuje Poslanska zbornica in je voljen na splošnih, tajnih in neposrednih volitvah. Senat, kot se imenuje drugi dom, je voljen po regionalnem načelu. Ključna razlika v volitvah je, da morajo biti kandidati za spodnji dom stari najmanj 25 let, volilci pa 18 let. Za kandidature je v 58. členu ustave za zgornji dom predpisana starost 40 let, volilno pravico pa si pridobijo s 25. leti. Mandat obeh domov traja 5 let. Spodnji dom je po številu članov približno dvakrat večji od zgornjega. Spodnji dom sestavlja 630, zgornji dom pa 315 voljenih poslancev. Poleg

⁴³ Povzeto po www.sabor.hr, www.vlada.hr in www.usud.hr

voljenih članov so v Senatu tudi doživljenski senatorji, ki jih imenuje predsednik države. Doživljensko članstvo imajo tudi bivši predsedniki države⁴⁴

Kljub temu, da je Italija unitarna država, so mesta v Senatu razdeljena glede na regionalno razdelitev države. Vsaki provinci pripada število sedežev glede na število prebivalcev. Spremembe volilnega sistema iz leta 1993 so uvedle večinski sistem. Tako se danes 75% sedežev razdeli po večinskem sistemu, preostali sedeži pa se razdelijo po proporcionalnem sistemu. Posebnost volitev v Italiji je, da volitve trajajo dva dni.⁴⁵

V Italiji velja, da imata oba domova enake pristojnosti. Zakon morata potrditi oba. Senat na priporočilo pristojnih odborov o zakonu razpravlja ter glasuje. Zakon lahko sprejemajo po posameznih členih, ali pa ga sprejmejo oziroma zavrnejo kot celoto. Senat lahko seveda sprejme tudi amandmaje na predlagani zakon. Da zakon lahko stopi v veljavo, ga morata v enaki obliki potrditi oba domova. V primeru amandmajev zakon potuje med obema domovoma, dokler se ne uskladi.⁴⁶

Ustava predvideva tudi zasedanje parlamenta kot celote. Tukaj je prvi dom v prednosti, ker je številčnejši. Na skupnem zasedanju se na primer voli ustavne sodnike in vsakih sedem let predsednika države.⁴⁷

Načelo dvodomnosti se uveljavlja tudi v odnosu do vlade. Le-to imenuje predsednik države, mora pa pridobiti zaupnico obeh domov. Vlada je tako odgovorna obema domovoma in ji nezaupnico lahko izglasuje katerikoli od njiju. Italijanski sistem lahko na podlagi ugotovljenega označimo kot sistem popolne dvodomnosti najvišje stopnje. To pa ima tudi negativne posledice. Za Italijo so značilne zelo nestabilne vlade, ki so se pogosto menjavale. K stabilnosti je precej prinesla že prej omenjena volilna zakonodaja, sprejeta leta 1993. S tem se je povečala konsistentnost parlamenta in se zmanjšala odstopanja med obema domovoma.

⁴⁴ Povzeto po <http://www.senato.it/english/default.htm>

⁴⁵ Povzeto po: <http://www.senato.it/english/institution/28033/28040/genpagina.htm>

⁴⁶ Povzeto po: <http://www.senato.it/english/institution/28034/28048/genpagina.htm>

⁴⁷ Povzeto po: <http://english.camera.it>

5. Prihodnost državnega sveta

V prihodnosti so pravzaprav možni samo trije scenariji. Lahko se, kot je to storila Hrvaška, ukine dvodomnost in se uvede enodomni parlament, lahko se ohrani obstoječo ureditev, ali pa se državni svet reformira. Kot slednje se predlaga nadomestitev državnega sveta z zborom pokrajin. (Kristan, 2003: 145)

V prid enodomnemu parlamentu govorijo argumenti, kot so večja učinkovitost in manjši stroški pri delovanju parlamenta. Predvsem bi tako dosegli hitrejše sprejemanje zakonov. Vendar pa kvantiteta sprejetih zakonov ni merilo za njihovo kvaliteto in je zato v zakonodajnem postopku potrebno imeti nekatere zaviralne elemente, ki zagotavljajo bolj poglobljeno preučevanje zakonov in posledično boljše zakone. Ravno temu pa služi državni svet. (Ribičič, 2000: 54) V prid temu govorijo statistični podatki. Iz teh je razvidno, da je večino zakonov, ki jih je na pobudo državnega sveta preučilo ustavno sodišče, bilo zavrnjenih.

Za reformo in uvedbo zbora pokrajin se zavzama Ribičič, ker bi takšen drugi dom lahko bistveno doprinesel k omejevanju strank in s tem h krepitevi lokalne samouprave in lokalnih interesov. Ribičič tudi predlaga, da se lahko ustanovi nekakšen pol dom, ki bi se iz spodnjega doma izločil kot drugi dom le, kadar bi se odločalo o zadevah lokalnega pomena. Na ta način naj bi zagotovili uresničevanje lokalnih interesov brez potrebe po pravem drugem domu. Socialno ekonomske interese pa bi namesto državnega sveta zastopal ekonomsko socialni svet. (Ribičič, 1998: 174-175) Ribičič je svojo pobudo poimenoval »Za regionalizem in zbor pokrajin«.

Kritike izhajajo iz dejstva, da so lokalni interesi zastopani preko državnega sveta in da je potrebno iskati rešitve v okviru obstoječega sistema. Z izključitvijo preostalih interesnih skupin bi se stanje samo poslabšalo. (Kristan, 2003: 155-157) Če bi sedaj ukinili državni svet, bi povzročili škodo na dveh področjih. Kot prvo bi s tem izgubili slovenski parlamentarizem, kot drugo pa bi s tem nastala škoda za teorijo dvodomnosti, saj se je državni svet uveljavil tudi v mednarodnem prostoru. (Kristan, 1998: 174)

Trenutno stanje kaže na to, da se je državni svet, kljub svoji nedorečeni poziciji, dobro zasidral v obstoječem političnem redu. Kljub poskusom o ukinitvi in idejam o spremembah, se obstoječa ureditev še vedno ohranja. Še najboljša rešitev po mojem mnenju bi bila manjša sprememba obstoječega sistema, ki bi bolj natančno definirala interesne sfere državnega sveta in mu na teh področjih pustila več pristojnosti. Ker je

utopično pričakovati, da bi državni zbor na katerem koli področju državnemu svetu dovolil absolutni veto, bi bil velik napredek že, če bi se ob suspenzivnem vetu ponovno razpravljalo o zakonu. Prav tako bi bil napredek, če bi lahko veto in s tem tudi amandmaje, vlagali na posamezne člene zakona in ne le na zakon kot celoto.

6. Sklep

V drugem poglavju diplomske naloge sem najprej definiral, zakaj pravzaprav dvodomnost je in na kaj jo delimo. Glede na vlogo v zakonodajnem postopku sem se poslužil Kristanovega modela in razdelil dvodomne parlamente v štiri skupine. Popolna dvodomnost najvišje stopnje je takrat, ko imata oba doma praktično enake pristojnosti. Popolna dvodomnost najnižje stopnje je takrat, ko je drugi dom v sicer šibkejšem položaju in so njegove pristojnosti v primerjavi s prvim domom okrnjene, še vedno pa ima drugi dom enakopraven položaj pri zakonodajni funkciji. Nepopolno dvodomnost najvišje stopnje predstavljajo tisti parlamenti, v katerih je drugi dom v podrejenem položaju, še vedno pa razpolaga z mehanizmi, ki lahko resno vlivajo na zakonodajni postopek. Zadnjo podskupino sestavljajo drugi domovi, ki nimajo možnosti neposredno poseči v zakonodajni postopek, oziroma imajo pri teh le posvetovalno ali zaviralno funkcijo. Za to skupino je bistveno, da lahko, ne glede na mnenje drugega doma, prvi dom sprejme zakon v takšni obliki, kot mu ustreza.

V tem poglavju sem si natančno ogledal, katere pristojnosti ima oziroma nima državni svet in sem na podlagi te delitve ugotovil, da ga, glede na to delitev, lahko uvrstimo le v zadnjo skupino, med sisteme z nepopolno dvodomnostjo najnižje stopnje. Da gre za nepopolno dvodomnost je razvidno iz dejstva, da si pri zakonodajni funkciji državni svet in državni zbor nikakor nista enaka. Zakonodajno iniciativo sicer imata oba, vendar o njih diskutira le državni zbor. Tudi na drugih področjih, kot je odgovornost vlade, imenovanje sodnikov in drugih funkcionarjev, je državni svet v podrejenem položaju, oziroma pri tem sploh ne more sodelovati. O nepopolni dvodomnosti najvišje stopnje tudi ni mogoče govoriti, ker lahko državni zbor sprejme zakon ne glede na mnenje državnega sveta.

Pri takih omejitvah državnega sveta se pojavi vprašanje, ali sploh lahko govorimo o dvodomnosti ali gre le za nekakšen posvetovalni organ. V prid dvodomnosti govori dejstvo, da ne glede na omejitve, s katerimi se sooča državni svet, še vedno ima vpliv na delovanje državnega zbora. Preko suspenzivnega veta ima delen vpliv na zakonodajo, saj lahko zadrži sprejem določenega zakona. Še vedno lahko podaja mnenja, ki sicer niso pravno zavezujoča, vendar lahko vplivajo na javno mnenje o temi. Na samo zakonodajo ima državni svet tudi posreden vpliv. Kot sem že poudaril, ne more sam preprečiti sprejema zakona, lahko pa zahteva razpis referendumu oziroma

ustavno presojo. Rezultati referendumov so pravno zavezujoči za državni zbor in tako državni svet preko volivcev lahko vpliva na zakonodajni postopek. Ravno tako je odločitev ustavnega sodišča zavezujoča za državni zbor. Prav na ta način je državni svet največkrat posegel v delo državnega zbora. Dejstvo, da je velika večina odločitev ustavnega sodišča bila v prid državnemu svetu, kaže na to, da je delo državnega sveta pomembno. To pripomore k bolj kvalitetni zakonodaji in boljšemu delovanju države, kar je tudi namen državnega sveta in dvodomnosti kot take. Dodaten argument za dvodomnost je sestava državnega sveta. Kombinacija lokalnega in interesnega predstavnštva daje državnemu svetu legitimnost in preprečuje očitke o podvajanju dela. Ker v Sloveniji ni moč govoriti o močni regionalni razdelitvi, je še toliko bolj pomembno, da državni svet sestavljajo tudi posebni interesi, ki krepijo položaj državnega sveta v političnem prostoru.

V uvodu sem si kot glavno hipotezo postavil, da državni svet ne opravlja vseh funkcij parlamenta in kot tak ni pravi drugi dom. Po do sedaj ugotovljenih dejstvih lahko hipotezo sprejemem. Državni svet ima zelo omejene pristojnosti in kot takšen ni pravi drugi dom, zato lahko v Sloveniji govorimo le o nepopolni dvodomnosti.

Delovno hipotezo, ki pravi, da zgornji dom slovenskega parlamenta ni pravi dom, ker nima zakonodajne funkcije, ne morem potrditi. Ugotovil sem, da ima državni svet sicer zelo omejene zakonodajne funkcije in da je na tem področju v izrazito podrejenem položaju, vendar pa njegovega vpliva na zakonodajni postopek ni moč zanemariti. Tudi iz analize dela državnega sveta je razvidno, da aktivno deluje na zakonodajnem področju in da ima kljub okrnjeni vlogi pri sprejemu zakonov še vedno dovolj velik vpliv, da te hipoteze ni moč sprejeti.

Druga delovna hipoteza je bila, da je državni svet bistveno šibkejši od državnega zbora. Tukaj lahko z gotovostjo trdim, da je to res. Državni zbor ni v ničemer zavezan spoštovati mnenj in predlogov državnega sveta. Državni svet sam po sebi ne more preprečiti sprejem zakona. S suspenzivnim vetom ga lahko zadrži, vendar s tem ne poseže v njegovo vsebino. Z ustavno presojo ali referendumom pa zgolj prenese odgovornost odločanja na volivce ali ustavno sodišče.

Tretja delovna hipoteza se glasi, da je parlament v Sloveniji po pravni opredelitvi dvodomen, ni pa dvodomen po razdelitvi moči. Tudi te hipoteze ne morem sprejeti. Da ni prave dvodomnosti sem sicer dokazal, problem pa se pojavi pri pravni opredelitvi državnega sveta. Niti ustava niti zakon ob državnem zboru ne opredelita državnega sveta kot drugi dom slovenskega parlamenta. Iz zakonodaje ni razvidno, ali

je državni svet sploh del slovenskega parlamenta. Praksa sicer opredeljuje državni svet kot del državnega zbora, vendar pa ga ustava ne opredeli kot del parlamenta. V Nemčiji 50. člen ustave eksplicitno določa zvezni svet kot zakonodajni organ.

V zadnjem delu svoje diplomske naloge sem primerjal državni svet z drugimi domovi izbranih držav. V analizi sem ugotovil, da je v treh državah⁴⁸ drugi dom sestavljen iz predstavnikov federalnih enot. Kot takšne niso neposredno primerljive s Slovenijo. Kažejo pa na to, kakšne pristojnosti drugi dom lahko ima. Predvsem je iz analize teh parlamentov vidno, do kakšne mere se načela dvodomnosti uveljavljajo v državah, kjer naj bi bil drugi dom že tradicionalno močnejši. Ostali štirje sistemi so dosti bolj sorodni našemu in je z njimi moč povleči neposredne povezave. Ravno na podlagi teh štirih domov bo mogoče objektivno oceniti, kolikšna je dejanska moč državnega sveta v primerjavi z evropskimi primeri.

Najbolj je izstopala Avstralija, ki ima izrazito dvodomno ureditev z enakopravnima domovoma. Drugi dom avstralskega doma ima praktično enake pristojnosti kot predstavniški dom. Državni svet se od tega bistveno razlikuje in je v primerjavi s predstavniškim domom precej bolj omejen. Nemčija in Avstrija imata tipično federalno ureditev. Drugi dom je v teh državah sestavljen na teritorialnem principu. Bistvena razlika med državnim svetom in Bundesratom v teh dveh državah je, da imata tako avstrijski kot nemški drugi dom absolutni veto na področjih, ki se tičejo ustavne in lokalne materije. Državni svet absolutnega veta nima na nobenem področju.

Poljski Senat je po svojih pristojnostih na podobnem mestu kot državni svet. Njuna zgodovina se bistveno razlikuje, ker je bil poljski Senat na prehodu v demokratično ureditev praktično edini legitimni predstavniški dom. Danes pa opravlja funkcije drugega doma. Ključna prednost, ki jo ima pred državnim svetom je v tem, da ima Senat pravico razpravljati o zakonu ter predlagati amandmaje. Ravno tako lahko suspenzivni veto poda na določen člen zakona, ne le na zakon kot celoto. Poslovnik državnega zbora preprečuje, da bi se zakon po suspenzivnem vetu spreminjal, oziroma da bi se o njem vsebinsko razpravljalo. Praksa na poljskem kaže na to, da so številni amandmaji Senata utemeljeni in sprejeti. To daje Senatu večjo moč v primerjavi z državnim svetom.

Zadnja primerjava je bila z ureditvijo v Hrvaški. Ta država je ob osamosvojitvi imela drugi dom sestavljen iz predstavnikov lokalnih interesov. Od leta 2001 naprej pa

⁴⁸ Avstrija, Nemčija, in Avstralija

imajo enodomno ureditev. Županijski dom je imel pristojnosti zelo podobne pristojnostim državnega sveta. Bolj kot v pristojnostih, se je razlikoval v načinu sestave. Poslanci so bili namreč voljeni na neposrednih, tajnih in splošnih volitvah kot v spodnji dom. Tako je prišlo do podvajanja pri odločanju, kar je oslabilo pozicijo Županijskega doma. Državni svet se v tem elementu bistveno razlikuje in je zaradi tega v močnejšem položaju.

Četrta delovna hipoteza se je tako nanašala na položaj državnega sveta napram drugim domovom držav po Evropi in svetu. Četrta delovna hipoteza je, da je državni svet po svojih pristojnostih bistveno šibkejši od primerljivih drugih domov po Evropi in svetu. Po analizi delovanja nekaterih tujih parlamentov lahko to hipotezo sprejmem. Pri tem sem se soočil s problemom, da ima polovica držav drugi dom sestavljen na podlagi federlane ureditve. Vendar pa lahko, na podlagi primerjave s preostalimi štirimi državami, kjer sestava drugega doma ni samo na podlagi federalnih enot, še vedno pridem do verodostojnega sklepa. Državni svet ima izmed vseh parlamentov najmanjše pristojnosti. Razlike segajo od zelo majhnih⁴⁹ do zelo velikih⁵⁰. Edino v primerjavi s prejšnjo ureditvijo hrvaškega sabora je bil državni svet v boljši poziciji. To pa je bila bolj posledica sestave in volitev kot dejanskih pristojnosti.

Končen sklep, ki ga lahko potegnem iz moje diplomske naloge kaže na to, da je v Sloveniji sistem nepopolne dvodomnosti najnižje stopnje. Državni svet je občutno šibkejši od državnega zbora in ima omejen neposredni vpliv na zakonodajni postopek. Državni zbor lahko vedno preglasuje odločitev državnega sveta in ni nikoli dolžan spoštovati mnenja, ki ga posreduje državni svet. Ima pa državni svet zaradi svoje sestave, ki ni ozko vezana na politično klimo v državi, vseeno opazno vlogo v parlamentarnem delovanju. Preko drugih državnih organov in neposredno preko volje volivcev, lahko vpliva tudi na sprejem oziroma zavrnitev zakona.

⁴⁹ V moji primerjavi je imel poljski senat še najbolj podobne pristojnosti

⁵⁰ Dvodomnost v Italiji je bila najbližje popolni dvodomnosti izmed primerljivih domov. Edino še avstralska ureditev je bližje popolni dvodomnosti, vendar je zaradi svoje federalne ureditve manj primerljiva od Italije.

7. Zaključek

Status državnega sveta je že od njegovega nastanka vir številnih razprav. Skozi celotno diplomsko nalogo sem poskušal ugotoviti, ali v Sloveniji lahko govorimo o dvodomnosti. Mnenja na tem področju so raznolika, vendar se večina domačih strokovnjakov strinja, da o državnem svetu lahko govorimo kot o drugem domu, toda gre za izrazito nepopolno dvodomnost. Cerar meni, da je »upoštevaje ustavne določbe mogoče državni svet še najustrezneje opredeliti kot državni organ sui generis. Vendar je mogoče državni svet s širšega zornega kota označiti tudi kot drugi dom parlamenta (s poudarkom, da gre za izrazito nepopolno dvodomnost)«. (Cerar, 1993:5) Argumenti proti dvodomnosti so po njegovem mnenju pomanjkanje zakonodajne funkcije, nedorečenost v ustavi in odsotnost institucionalnega razmerja do vlade oziroma izvršilne veje oblasti. V prid državnemu svetu govori dejstvo, da ga ustava obravnava takoj za parlamentom, vlado in predsednikom države. Ravno tako mu je v širšem pomenu moč pripisati določeno zakonodajno funkcijo, saj lahko vpliva na sam sprejem zakona. (Cerar, 1993: 6)

S takšnim stališčem se strinja tudi večina ostalih avtorjev. Zajc meni, da v Sloveniji sicer imamo dvodomnost, vendar državni svet ni niti po pristojnostih niti po sestavi tipičen drugi dom. Žagar je slovenski parlament označil kot neuravnovešen dvodomni parlament. (Žagar, 1996:109). Ribičič meni, da je državni svet drugi parlamentarni dom (Ribičič, 2000:66). Podobno stališče zagovarja tudi Grad. Državnemu svetu pa ostro nasprotuje Bučar, ker po njegovem ustava zagotavlja enakost volilne pravice. In samo državni zbor ustreza temu kriteriju, zato v Sloveniji govorimo o enodomnem parlamentu (Bučar, 2001: 224).

Na podlagi zbranih dejstev se nagibam k stališču, da imamo v Sloveniji dvodomno ureditev. Ta ureditev je izrazito neuravnovešena in je državni svet v podrejenem položaju. Da pa je več kot samo posvetovalni organ, je razvidno iz njegovih pristojnosti in dosedanjega dela. Z zahtevo po parlamentarni preiskavi in predvsem z možnostjo zahteve po ustavni presoji lahko vpliva na sam potek zakonodajnega postopka. Če pogledam primerjavo z izbranimi primeri, vidim, da je ključna slabost državnega sveta v tem, da lahko zakon sprejme ali zavrne kot celoto. Utopično bi bilo danes razmišljati o tem, da bi imel državni svet na kateremkoli področju absolutni veto. Glede na to, da smo majhna unitarna država, te pristojnosti niti ne potrebuje. Menim pa,

da bi pravica do amandmajev lahko bistveno pripomogla h kvalitetnejši zakonodaji in bolj premišljenim zakonom. Državnemu svetu bi morali omogočiti suspenzivni veto na posamezne dele zakona. Tako bi lahko državni zbor popravil samo sporne dele zakona. Danes pa se državni zbor po suspenzivnem vetu državnega sveta znajde pred odločitvijo, ali zakon kljub pomanjkljivostim sprejme ali v celoti zavrže. Iz dela državnega sveta je namreč razvidno, da so odločitve državnega sveta velikokrat bolj premišljene in tehtne. To je navsezadnje razvidno iz dejstva, da je ustavno sodišče v večini primerov ugodilo zahtevi državnega sveta. S pravico do amandmajev bi državni svet lahko že v samem zakonodajnem postopku izpostavil določene pomanjkljivosti posameznega zakona. Sam tako nasprotujem idejam o ukinitvi državnega sveta.

Ena od ključnih prednosti, ki jo ima državni svet pred primerljivimi drugimi domovi, je njegova sestava. Ravno ta mu omogoča, da znotraj državnega sveta prihaja do kvalitetnejših razprav. Odločitve državnega sveta so manj odvisne od strankarske klime v državi. Številčnost interesnih skupin zagotavlja sprejemanje konsenzov, saj nobena med njimi nima večine sama po sebi. Predstavništvo funkcionalnih interesov tudi zagotavlja vključitev civilne družbe v proces odločanja in zmanjšuje pomen lobiranja v državnem zboru. Zagotavlja tudi večjo transparentnost interesov. Prestrukturiranje v zbor pokrajin bi po mojem mnenju pomenilo začetek konca dvodomnosti v Sloveniji. Zaradi majhnosti države bi zbor pokrajin pomenil podvajanje državnega zbora. Predvsem bi na njegovo delovanje v večji meri vplivale stranke. Če bi njegove pristojnosti ostale nespremenjene, bi zbor pokrajin praktično odseval stanje državnega zbora. Menim, da bi ga v tem primeru iz enakih razlogov doletela podobna usoda kot hrvaški Županijski dom.

Državni svet v Sloveniji opravlja pomembno funkcijo. Kljub omejitvam in oviram se je uveljavil kot del zakonodajne oblasti v Sloveniji. Do sedaj resnejših poskusov njegove ukinitve ali prestrukturiranja še ni bilo, vendar pa njegova usoda še zdaleč ni določena. Še posebej v zadnjem mandatnem obdobju so se okrepile težnje po spremembah, ki pa se zaenkrat še niso udejanile.

8. Literatura

Monografske publikacije:

- 1.) Borthwick, R.L. (2001): *Methods of composition Chambers*. V Nicholas Baldwin D. J. in Donald Shell (ur.): *Second Chambers*; The journal of legislative studies vol. 7, no. 1. London : F. Cass.
- 2.) Brezovšek, Marjan (2002): *Volitve in politično predstavništvo*. V Danica Hafner-Fin in Tomaž Boh (ur.): *Parlamentarne volitve 2000*, 51-69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 3.) Bučar France (1988): *Državna ureditev. Gradivo za slovensko ustavo*. Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti.
- 4.) Bučar, Franc (2001): *Ustava kot političen projekt*. V Drago Zajc (ur.) *Slovenska država: od deseti obletnici*, 219-231. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- 5.) Bučar, Franc (2003): *Dvodomnost parlamenta*. V Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede
- 6.) Cerar, Miro(1993): *Status državnega sveta. Pravna praksa št 14*. Ljubljana: Gospodarski vestnik
- 7.) Derbyshir, Denis in Ian Derbyshir (1996): *Political systems of the world*, Oxford: Helicon publishing Ltd.
- 8.) Franks, C.E.S. (1999): *Not dead yet, but should be resurrected? The Canadian Senate*. V Samuel Charles Patterson in Anthony Mughan (ur.): *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus : Ohio State University Press.
- 9.) Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, (1996): *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije
- 10.) Grad Franc (2000): *Parlament in vlada*. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije.
- 11.) Grad, Franc in Janez Pogorelec (2002): *Državna ureditev : dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
- 12.) Hague, Harrop (2001): *Comperative Government and politics: An Introduction*. Basingstoke, New York: Palgrave.

- 13.) Haywood, Andrew (1994) *Political Ideas and Concepts: An introduction*. Basingstoke in London: Macmillian.
- 14.) Kaučič, Ivan in Franc Grad (2000): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana : Gospodarski vestnik.
- 15.) Kristan, Ivan (1996): Državni svet in dvodomnost parlamenta. *II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 63-77. Ljubljana: Inštitut za javno upravo
- 16.) Kristan, Ivan (1996): Dvodomnost slovenskega parlamenta. *Slovenski parlament-izkušnje in perspektive (zbornik referatov)*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 17.) Kristan, Ivan (1998): Odložilni veto državnega sveta, uspešnost iniciativ pred ustavnim sodiščem s primerom državnega sveta. *IV dnevi javnega prava Portorož, 9-10 junij 1998, zbornik razprav*. Ljubljana : Inštitut za javno upravo.
- 18.) Kristan, Ivan (2003): Nekater dileme glede dvodomnosti v Slovenije. V Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede
- 19.) Kocjančič Rudi et. al.(1998): *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana : Visoka upravna šola.
- 20.) Lijphart, Arend(1984): *Democracies: Pattern of Majoritan and Consensus Government in Twenty-One Centuries*. New Haven in London: Yale University Press.
- 21.) Lukšič, Igor (1994): *Liberalizem versus Korporativizem*. Ljubljana : Znanstveno in publicistično središče.
- 22.) Lukšič, Igor (1996): Korporativni državni svet. *Slovenski parlament-izkušnje in perspektive (zbornik referatov)*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo
- 23.) Lukšič, Igor (2001): *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana : Znanstveno in publicistično središče.
- 24.) Lukšič Igor (2003): Korporativni državni svet. V Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, 135-143. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
- 25.) Olson, David (1999): From Electoral Symbol to legislative Puzzle: The polish Senat. V Patterson, Samuel, Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus: Ohio state university press.
- 26.) Patterson, Samuel Charles in Anthony Mughan (1999): *Senates and the theory of the bicameralism*. V Samuel Charles Patterson in Anthony Mughan (ur.): *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus : Ohio State University Press

- 27.) Patterson, Samuel Charles in Anthony Mughan (2001), Fundamentals of institutional design: the functions and powers of Parliamentary Second Chambers. V Nicholas Baldwin D. J. in Donald Shell (ur.): *Second Chambers; The journal of legislative studies* vol. 7, no. 1. London : F. Cass.
- 28.) Pazelts, Werner J. (1999): The very federal house: The German Bundesrat. V Samuel Charles Patterson in Anthony Mughan (ur.): *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus : Ohio State University Press.
- 29.) Pitamic, Leonid (1926): *Država*, Celje : Družba sv. Mohorja
- 30.) Rasmussen, Jorgen S. in Joel C. Moses (1995): *Major European Governments*; California : Wadsworth Publishing Company.
- 31.) Ribičič Ciril (1991): Način oblikovanja in struktura parlamenta RS: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem : dileme in perspektive (zbornik referatov)*. Ljubljana : Slovensko politološko društvo
- 32.) Ribičič Ciril (1996): Slovenski parlament včeraj, danes jutri. . *Slovenski parlamentizkušnje in perspektive (zbornik referatov)*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 33.) Ribičič, Ciril (1998): Za regionalizem in zbor pokrajin : teze za spremembo ustave. *Regionalizem v Sloveniji*, 11-32. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije.
- 34.) Ribičič Ciril(2000): *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba
- 35.) Ribičič Ciril (2001): Dvodomnost. *VII. dnevi javnega prava, Portorož, 4. - 6. junij 2001*, 121-142. Ljubljana : Inštitut za javno upravo
- 36.) Russel, Meg (2001): The Territorial role of second chambers. V Nicholas Baldwin D. J. in Donald Shell (ur.): *Second Chambers; The journal of legislative studies* vol. 7, no. 1. London : F. Cass
- 37.) Shell, Donald (2001): The history of bicameralism. V Nicholas Baldwin D. J. in Donald Shell (ur.): *Second Chambers; The journal of legislative studies* vol. 7, no. 1. London : F. Cass
- 38.) Sir Whelleer- Booth, Michael (2001): Procedure: A case study of the House of the lords. V Nicholas Baldwin D. J. in Donald Shell (ur.): *Second Chambers; The journal of legislative studies* vol. 7, no. 1. London : F. Cass.
- 39.) Štembal, Štrus (2002): *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu : od 17. decembra 1997 do 31. oktobra 2002*, Ljubljana Državni svet Republike Slovenije.

- 40.) Tsebelis, Money (1997): *Bicameralism*. Cambridge. U.K., New York : Cambridge University Press.
- 41.) Urh John (1999) Generateing divided government: The Australian senate. V Samuel Charles Patterson in Anthony Mughan (ur.): *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus : Ohio State University Press.
- 42.) Zajc, Drago (1990) Oblikovanje parlamenta in vprašanje eno- ali večdomnosti. *Teorija in praksa*, let. 27, št. 12, 1487-1492. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
- 43.) Zajc, Drago (2000) *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- 44.) Žagar, Mitja (1991) Predstavniško telo kot dejavnik demokracije (Parlamente kot demokratična institucija v političnem sistemu in demokracija v parlamentu. V Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, str. 1-13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 45.) Žagar, Mitja (1996) Parlament v demokratičnem procesu: demokracija v Sloveniji in drugih srednje in vzhodno evropskih državah. V Marjan Brezovšek (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, str. 103-118. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Elektronski viri:

- 1.) *A constitutional body within a federal system*. Dostopno na: http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html (28.2.06; 16:24)
- 2.) *Electing Australia's Senators*. Dostopno na: <http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/briefs/briefone.htm> (26.2.2006: 18:50)
- 3.) *Get to know the Chamber of Deputies*. Dostopno na: <http://english.camera.it> (20.4.06; 10:50)
- 4.) *How a Law is Created*. Dostopno na: <http://www.senat.gov.pl/k6eng/historia/noty/index.htm> (27.2.2006: 18:20)
- 5.) *How are Senators Elected?* Dostopno na: <http://www.senat.gov.pl/k6eng/historia/noty/index.htm> (27.2.2006: 18:17)
- 6.) *Hrvatski Sabor*. Dostopno na: www.sabor.hr (20.2.2006: 12:50)
- 7.) Saje Tanja (2001). *Troedinost brez boga*. Dostopno na: <http://www.radiostudent.si/projekti/demokracija/teksti/12troedinost.html> (7.3.2003: 8:20)

- 8.) *Parliament*. Dostopno na: <http://www.senato.it/english/default.htm> (20.4.06; 10:30)
- 9.) *Parliament of Australia*. Dostopno na: <http://www.aph.gov.au/> (26.2.2006: 18:40)
- 10.) *Povjest hrvatskog Sabora*. Dostopno na:
<http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=80&sid=&akcija=&jezik=1> (27.2.06: 1:14)
- 11.) *Republik Österreich: Parlament*. Dostopno na: <http://www.parlament.gv.at/>
(26.2.2006: 22:21)
- 12.) *Rules of Procedure of the Federal Council*. Dostopno na:
http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657783&_dad=portal&_schema=PORTAL (26.2.2006: 22:04)
- 13.) *Tasks*. Dostopno na:
http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/2.1.3_20Aufgaben/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html (28.2.06; 16:40)
- 14.) *The allocation of seats*. Dostopno na:
<http://www.senato.it/english/institution/28033/28040/genpagina.htm> (20.4.06; 10:45)
- 15.) *The Bundesrat*. Dostopno na:
http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html (28.2.06: 16:20)
- 16.) *The Bundesrat as the link between the Federation and the federal states*. Dostopno na:
http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/3._20Bindeglied,templateId=renderUnterseiteKomplett.html (28.2.06; 16:30)
- 17.) *The Federal Council*. Dostopno na:
[Http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657756&_dad=portal&_schema=PORTAL](http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657756&_dad=portal&_schema=PORTAL) (26.2.2006: 22:04)
- 18.) *The Federal Council – Responsibilities and Legal Principles*. Dostopno na:
http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657757&_dad=portal&_schema=PORTAL (26.2.2006: 22:36)
- 19.) *The Origins of the Senate*. Dostopno na:
<http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/briefs/brief9.htm> (26.2.2006: 18:50)
- 20.) *The Senate of the Republic of Poland*. Dostopno na:
<http://www.senat.gov.pl/indexe.htm> (27.2.2006: 18:00)
- 21.) *The Work of the Senate*. Dostopno na
<http://www.senato.it/english/institution/28034/28048/genpagina.htm> (20.4.06; 10:45)
- 22.) *Ustavni sud Republike Hrvatske*. Dostopno na: www.usud.hr (20.2.2006: 12:50)

23.) *Važniji zakoni i akti*. Dostopno na:

<http://www.sabor.hr/Default.asp?ru=130&sid=&akcija=&jezik=1> (27.2.06: 1:14)

24.) *Vlada Republike Hrvatske*. Dostopno na: www.vlada.hr (20.2.2006: 12:50)

Pravni akti:

1.) *Dopolnilo Zakona od državnem zboru* (2005) Uradni List Republike Slovenije 76/05. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

2.) *Odločba o razveljavitvi 34. člena Poslovnika Državnega sveta* (2005), Uradni List Republike Slovenije 18/05. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

3.) *Österreichische Bundesverfassungsgesetze* (2000), Bundeskanzleramt, Bundespressdienst. Dostopno na: http://www.ris.bka.gv.at/info/bvg_eng.pdf (26.1.2006: 20:30).

4.) *Poslovník Državnega sveta* (1993), Uradni List Republike Slovenije 44/93. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

5.) *Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije* (2002), Uradni List Republike Slovenije 35/02. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

6.) *Poslovník Hrvatskoga sabora* (2002), Narodne novine 6/2002. Zagreb: Narodne novine.

7.) *Spremembe in dopolnitve poslovnika Državnega sveta* (1999), Uradni List Republike Slovenije 14/99. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

8.) *Spremembe in dopolnitve poslovnika Državnega sveta* (2004), Uradni List Republike Slovenije 2/04. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

9.) *Ustav Republike Hrvatske – prečiščeno besedilo* (2001), Zagreb: Narodne novine, http://www.vlada.hr/Download/2002/11/11/USTAV__REPUBLIKE_HRVATSKE.doc

10.) *Ustava Republike Slovenije* (1991), Uradni List Republike Slovenije 33/91. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

11.) *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske* (2002), Narodne novine, 29/2002. Zagreb: Narodne novine.

12.) *Ustavni zakon o ustavnem sudu Republike* (1999) Narodne novine, 99/1999. Zagreb: Narodne novine.

13.) *Zakon o državnem svetu* (1992) Uradni List Republike Slovenije 44/92. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

14.) *Zakon o državnem svetu – uradno prečiščeno besedilo* (2005), Uradni List Republike Slovenije 100/05. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

15.) *Zakon o funkcionarjih v državnih organih* (1990 in 1991) Uradni List Republike Slovenije 30/90, 18/91, 22/91 in 2/91. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

16.) *Zakon o parlamentarni preizkavi* (1994) Uradni List Republike Slovenije 15/94. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

17.) *Zakon o referendumu in ljudski iniciativi* (1994, 1995 in 2005) Uradni List Republike Slovenije 15/94, 13/95 in 24/05. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

18.) *Zakon o ustavnem sodišču* (1994 in 1996) Uradni List Republike Slovenije 15/94, 34/96, 38/96 in 43/96. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.