

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Simon Rozman

DRŽAVNI SVET IN DVODOMNOST

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

Za pomoč pri izdelavi diplomskega dela se iskreno zahvaljujem svojemu mentorju, dr. Marjanu Brezovšku.

Zahvaljujem se tudi vsem drugim, ki so mi na kakršen koli način pomagali v času študija in pri izdelavi diplomskega dela.

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Simon Rozman

izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

DRŽAVNI SVET IN DVODOMNOST

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

KAZALO

UVOD	5
1. LJUDSKA SUVERENOST IN POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO	7
1.1. <i>LJUDSKA SUVERENOST</i>	7
1.2. <i>POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO</i>	8
1.3. <i>PREDSTAVNIŠKO TELO</i>	9
2. DVODOMNOST	12
2.1. <i>POJEM DVODOMNOSTI IN NAČINI OBLIKOVANJA DRUGIH DOMOV</i>	12
2.2. <i>ZGODOVINSKI RAZVOJ DVODOMNOSTI</i>	12
2.3. <i>RAZLOGI ZA IN PROTI DVODOMNOSTI</i>	15
2.4. <i>KLASIFIKACIJA DVODOMNOSTI</i>	18
3. SODOBNA DVODOMNOST V SVETU	23
3.1. <i>DVODOMNOST V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI</i>	23
3.1.1. Velikost drugih domov	23
3.1.2. Dolžina mandatov drugih domov	24
3.1.3. Osnova za sestavo drugih domov	25
3.1.4. Izbira članov drugih domov	26
3.1.5. Družbeno-ekonomska sestava drugih domov	27
3.1.6. Razreševanje sporov med domovoma	28
3.1.7. Dvodomnost in oblika državne ureditve	29
3.1.8. Moč drugih domov	30
3.1.9. Spreminjanje drugih domov	32
3.2. <i>DEVET DRUGIH DOMOV</i>	33
3.2.1. Ameriški senat	34
3.2.2. Nemški zvezni svet	34
3.2.3. Avstralski senat	36
3.2.4. Kanadski senat	36
3.2.5. Francoski senat	37

3.2.6.	Britanski lordski dom	38
3.2.7.	Italijanski senat	39
3.2.8.	Španski senat	39
3.2.9.	Poljski senat	40
4.	DVODOMNOST V SLOVENIJI	43
4.1.	<i>ZGODOVINA DVODOMNOSTI V SLOVENIJI</i>	43
4.2.	<i>NASTAJANJE DRŽAVNEGA SVETA</i>	45
4.3.	<i>OSNOVA ZA SESTAVO DRŽAVNEGA SVETA</i>	47
4.4.	<i>VOLITVE V DRŽAVNI SVET IN MANDAT NJEGOVIH ČLANOV</i>	49
4.5.	<i>DRUŽBENO-EKONOMSKA SESTAVA DRŽAVNEGA SVETA</i>	52
4.6.	<i>ORGANIZIRANOST DRŽAVNEGA SVETA</i>	54
4.7.	<i>PRISTOJNOSTI IN DELO DRŽAVNEGA SVETA</i>	55
4.8.	<i>RAZMERJE DRŽAVNEGA SVETA DO DRŽAVNEGA ZBORA, VLADE IN PREDSEDNIKA REPUBLIKE</i>	60
4.9.	<i>VLOGA IN STATUS DRŽAVNEGA SVETA</i>	61
4.10.	<i>PROBLEMI DRŽAVNEGA SVETA IN NJEGOVA PERSPEKTIVA</i>	64
	ZAKLJUČEK	67
	SEZNAM TABEL	71
	LITERATURA IN VIRI	72
	PRILOGA: PREGLED DRUGIH DOMOV V SVETU	77

UVOD

V mnogih državah obstajata dva parlamentarna domova, ki sta med seboj organizacijsko ločena. Vsak ima svoje člane, svoj način za njihovo izbiro, svoje pristojnosti, svojo notranjo organizacijo itd., oba skupaj pa sestavljata predstavniško oz. zakonodajno telo političnega sistema. Dvodomni parlamentarni sistemi se med seboj seveda razlikujejo. Drugi oz. zgornji domovi so ponekod zelo vplivni, drugod pa igrajo bolj obrobno, a kljub temu ne povsem nepomembno vlogo. Preučevanje parlamentarne dvodomnosti je vsekakor pomembno in zanimivo, a žal z redkimi izjemami precej zanemarjeno področje politološkega preučevanja vloge in delovanja političnih institucij. Druge domove se običajno omenja le v njihovem razmerju do prvih domov, le malokrat pa so sami predmet politološkega preučevanja. V svojem diplomskem delu bom preučeval parlamentarno dvodomnost, pri čemer se bom usmeril na preučevanje samih drugih domov, pri tem pa bom prikazal tudi njihovo razmerje do prvih domov. Prikazati bom skušal predvsem, kakšno vlogo igrajo drugi domovi v sodobnih političnih sistemih, pri čemer bom veliko prostora namenil tudi slovenskemu državnemu svetu.

V diplomskem delu bom skušal odgovoriti na naslednja delovna vprašanja oz. hipoteze:

1. Ali je parlamentarna dvodomnost zgolj ostanek preteklosti oz. zgodovinskega razvoja parlamentov ali pa ima mesto tudi v sodobnih parlamentih?
2. Ali se drugi domovi med seboj razlikujejo, in če se, ali jih lahko ustrezno klasificiramo?
3. V Sloveniji obstaja sistem parlamentarne dvodomnosti, v katerem je državni svet nepopolni drugi dom.
4. Državni svet ima kljub omejenim pristojnostim pomembno in koristno vlogo v okviru parlamentarnega dela, zlasti v zvezi s kakovostjo zakonodajnega odločanja.

Diplomsko delo se prične s poglavjem, v katerem so prikazani ključni pojmi, pomembni za razumevanje parlamentarne dvodomnosti. Predstavljeno je, kaj je ljudska suverenost, kaj politično predstavništvo in kaj je predstavniško telo oz. parlament in katere so njegove sodobne funkcije. V drugem poglavju je predstavljen pojem parlamentarne dvodomnosti in njen zgodovinski razvoj od antične Grčije in antičnega Rima prek parlamentarnega razvoja v Angliji in pozneje v ZDA do celinske Evrope v 19. stoletju. V nadaljevanju so prikazani različni razlogi za in proti parlamentarni dvodomnosti ter dva načina klasificiranja dvodomnih parlamentov. Drugo poglavje je torej nekakšen teoretični prikaz parlamentarne dvodomnosti, v bolj obsežnem tretjem

poglavju pa je primerjalno analizirana parlamentarna dvodomnost v sodobnih parlamentih. V tem poglavju najdemo odgovore na vprašanja, koliko drugih domov sploh obstaja na svetu in v katerih delih sveta so najpogostejši, kako vpliva na njih oblika državne ureditve, kakšna je njihova velikost oz. koliko članov imajo ter kako dolgo trajajo njihovi mandati. Prikazane so tudi različne osnove za sestavo drugih domov, način izbire njihovih članov ter njihova družbeno-ekonomska sestava glede na spol, starost in poklic oz. izobrazbo članov. V nadaljevanju so predstavljene različne metode reševanja sporov med domovoma, kaj določa moč drugih domov ter kako se ti prilagajajo spremembam v njihovem okolju. V zadnjem delu tretjega poglavja je predstavljena še zanimiva deveterica drugih domov, ki se med seboj razlikujejo po različnih kriterijih. Predstavitev teh devetih drugih domov bo bralcu omogočila kompleksnejše razumevanje vloge in delovanja drugih domov. Zadnje, četrto poglavje je namenjeno državnemu svetu. Na začetku so prikazane slovenske izkušnje s parlamentarno dvodomnostjo v nekdanji Jugoslaviji, nato pa je analiziran proces nastajanja državnega sveta v procesu oblikovanja nove slovenske ustave. V nadaljevanju je podana analiza oz. prikaz osnove za sestavo državnega sveta, volitev in mandata njegovih članov, njegove družbeno-ekonomske sestave, organiziranosti, pristojnosti in dosedanjega dela ter njegovega razmerja do državnega zbora, vlade in predsednika republike. Na koncu je analizirana še vloga državnega sveta, njegov status, ključne težave ter možne različice nadaljnjega razvoja.

V diplomskem delu so uporabljene raziskovalne metode, ki ustrezajo temi in cilju ter hipotezam oz. delovnim vprašanjem. Osnovni metodi sta analiza sekundarnih virov (knjig, člankov) in opisna metoda, s katerima sem obrazložil različne pojme in pojave, mestoma pa je uporabljena tudi analiza primarnih (pravnih) virov. Opisna metoda in analiza sekundarnih virov sta tudi osnova za uporabo:

1. zgodovinskorazvojne analize, s katero je analiziran razvoj dvodomnosti v Sloveniji (v obdobju po drugi svetovni vojni) in v svetu;
2. primerjalnega raziskovanja, uporabljenega pri primerjavi različnih drugih domov po posameznih kriterijih in
3. študije primerov (izbranih devetih drugih domov).

1. LJUDSKA SUVERENOST IN POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO

Preden lahko analiziramo koncept dvodomnosti, moramo poznati in razumeti pojme, kot so ljudska suverenost, politično predstavništvo in predstavniško telo oz. parlament. V tem poglavju bom zato na kratko predstavil te pojme.

1.1. LJUDSKA SUVERENOST

Suverenost lahko najkrajše opredelimo kot “najvišjo, neomejeno in neodvisno oblast” (Grad in drugi, 1996: 19). Razlikujemo pa med legalno in politično¹ (Heywood, 1994: 49–51) ter državno (zunanjo in notranjo)², nacionalno³ in ljudsko suverenostjo (Grad in drugi, 1996: 19).

Ljudska suverenost je načelo, ki za nosilca suverene oblasti v državi opredeljuje ljudstvo. Ljudska suverenost je temeljni element sodobnega razumevanja demokracije. Koncept ljudske suverenosti so začeli razvijati nasprotniki absolutne monarhije in monarhične suverenosti, npr. Johannes Althusius (1557–1638), Hugo Grotius (1583–1645), Thomas Hobbes (1588–1679) in John Locke (1632–1704), vendar pa je načelo ljudske suverenosti, kot ga razumemo danes, izoblikoval šele Jean Jacques Rousseau (1712–1778), ki je ljudsko suverenost opredelil kot neodtujljivo, neprenosljivo, nedeljivo, nepredstavljivo in nezastarljivo. Rousseau je najprej trdil, da mora ljudstvo izvrševati suverenost neposredno, pozneje pa je dopustil tudi možnost posrednega izvrševanja ljudske suverenosti (preko predstavnikov), zlasti v večjih državah (Grad in drugi, 1996: 20–23).

Ljudska suverenost se lahko izvršuje na dva osnovna načina. Ljudstvo lahko izvršuje oblast neposredno, kar imenujemo neposredna demokracija. Drugi način izvrševanja ljudske suverenosti, ki je danes tudi prevladujoč, pa je posredna

¹ Legalna oz. pravna (*de iure*) suverenost temelji na pravici zahtevati od nekoga, da deluje skladno s pravnimi predpisi. Politična oz. *de facto* suverenost pa se nanaša na najvišjo politično oblast, ki je sposobna zahtevati poslušnost, ker ima monopol nad fizično silo. Gre bolj za analitično delitev, saj sta ta dva tipa suverenosti v praksi tesno povezana. Suverenost namreč vsebuje zahtevo izvajati oblast po pravici in ne le s silo (Heywood, 1994: 50).

² Državna suverenost izraža lastnost državne oblasti – najvišja oblast znotraj države in neodvisna nasproti drugim državam (Grad in drugi, 1996: 19).

³ Nacionalna suverenost označuje suverenost naroda in se izraža v njegovi pravici do samoodločbe in odcepitve (Grad in drugi, 1996: 19).

demokracija oz. politično predstavništvo, ko ljudstvo imenuje oz. voli svoje predstavnike, ki izvršujejo oblast v njegovem imenu (Grad in drugi, 1996: 24).

1.2. POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO

Politično predstavništvo je danes torej prevladujoč način izvrševanja ljudske suverenosti. Vzrok za njegov nastanek je treba iskati v nezmožnosti ljudstva, da bi neposredno odločalo o vseh javnih zadevah (Brezovšek, 2002: 62). Kompleksnost, zapletenost, velikost in strukturiranost sodobnih družb preprečujejo, da bi se vsi državljani (ali vsaj večina) stalno neposredno vključevali v procese političnega odločanja (Žagar, 1991: 4). V sodobnih velikih državah zaradi številčnosti prebivalstva oz. državljanov ni mogoče neposredno odločati o vsaki zadevi. To bi namreč povsem paraliziralo odločevalski proces. Večina ljudi tudi nima dovolj časa, zrelosti in strokovnega znanja, da bi sami sprejemali pametne odločitve (Heywood, 1994: 169).

Najstarejši obliki predstavništva sta bili svet v atenski in senat v rimski državi. Politično predstavništvo pa se je razvilo v srednjem veku v obliki stanovskih skupščin, ki so jih sestavljali pripadniki plemstva in duhovščine, pozneje pa še meščanstva. Stanovske skupščine so nadzorovale in omejevale monarhovo oblast, vendar so jih monarhi večinoma postopoma odpravili ali spremenili v svoja posvetovalna telesa. Za razvoj političnega predstavništva, kot ga razumemo danes, sta bili pomembni zlasti Velika Britanija in Francija. Politično predstavništvo je v Veliki Britaniji dobilo posebno veljavo v 17. stoletju. Takrat je tudi Oliver Cromwell (leta 1655) uvedel v politično prakso izraz "reprezentacija". V Franciji pa je meščanska revolucija leta 1789 na temelju enakosti državljanov neposredno spremenila stanovsko skupščino v narodno skupščino. Danes velja politično predstavništvo za temelj demokratične politične vladavine (Grad in drugi, 1996: 27–28).

S pojavom političnega predstavništva se je pojavilo vprašanje, ali je predstavnik vezan na stališča in navodila svojih volivcev ali pa je od njih neodvisen in deluje po svoji volji. Poznamo predvsem dve obliki mandata⁴ predstavnikov: imperativni (vezani) in reprezentativni (predstavniški oz. svobodni – nevezani) mandat. Imperativni mandat pomeni, da mora izvoljeni predstavnik v celoti ravnati po navodilih svojega volilnega

⁴ Mandat lahko opredelimo kot "pooblastilo osebi, da za drugo osebo opravi neko delo, da ga zastopa ali predstavlja" (Grad in drugi, 1996: 28).

telesa, ki ga ima pravico odpoklicati, če ni zadovoljen z njegovim delom. Reprezentativni mandat pa pomeni, da izvoljeni predstavniki ne predstavljajo posameznih volivcev ali volilne enote, ampak ljudstvo kot celoto. Predstavniki niso pravno vezani na navodila volivcev, ki jih tudi ne morejo odpoklicati. Reprezentativni mandat omogoča predstavniku, da ravna skladno s svojo vestjo in prepričanjem. Reprezentativni mandat je danes uveljavljen v vseh parlamentarnih demokracijah, vendar pa je v veliki meri zgolj formalnost, saj so danes poslanci vezani na navodila svojih strank (Grad in drugi, 1996: 28–31). Strankarska prisila sicer ni institucionalizirana, vendar obstajajo nekateri formalni in mnogi neformalni mehanizmi vplivanja strank na poslance (Kranjc, 1991: 85).

Pojav, ki je zelo tesno povezan s pojmom političnega predstavništva, so volitve. Z mehanizmom volitev državljani izbirajo svoje politične predstavnike. Volitve tudi ustvarjajo legitimnost v predstavniški demokraciji, saj zagotavljajo sprejemanje političnih predstavnikov s strani ljudstva. Volitve pa same po sebi ne zagotavljajo izbire najprimernejših predstavnikov ljudstva na politične položaje, pa tudi legitimnost njihovih odločitev ne pomeni, da se bodo volivci s temi odločitvami strinjali. Še vedno pa imajo volivci možnost, da svojih predstavnikov na prihodnjih volitvah ne izvolijo, če menijo, da so ti izigrali njihovo zaupanje (Brezovšek, 2002: 52–59).

1.3. PREDSTAVNIŠKO TELO

Predstavniško telo oz. parlament⁵ je organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti. Lahko predstavlja le del te skupnosti, običajno pa predstavlja vse člane skupnosti. Predstavniško telo na državni ravni predstavlja ljudstvo kot celoto in je odgovorno za sprejemanje najpomembnejših odločitev v družbi. Odločitve sprejema v imenu ljudstva, ki mu je z volitvami za določeno obdobje podelilo mandat za odločanje. Predstavniško telo pogosto imenujemo tudi zakonodajno telo, saj je sprejemanje zakonov praviloma njegova najpomembnejša funkcija (Grad in drugi, 1996: 91).

Parlament se je najprej razvil v Angliji. Izraz parlament se je uporabljal že za stanovsko skupščino, ki se je sestajala od konca 13. stoletja naprej. Sprva so jo

⁵ Za sodobno predstavniško telo se najpogosteje uporablja izraz parlament, ki je sprva označeval predstavniško telo v Angliji, z nadaljnim razvojem parlamentarne demokracije pa se je tudi drugod uveljavil kot splošno ime za predstavniško telo (Kaučič in Grad, 2000: 179).

sestavljali le predstavniki plemstva in duhovščine, pozneje pa še predstavniki grofij, mest in trgov. Od samega začetka je pomenil omejitev kraljeve moči. Kralj je bil sprva nanj vezan pri obdavčevanju, kasneje pa tudi pri sprejemanju zakonov. Parlament pa je sčasoma od kralja prevzel te funkcije – sprva delno, pozneje pa v celoti. Zakonodajno funkcijo je kralj sprva opravljajal sam. Parlament je vplival na zakonodajo le prek peticij in prošenj kralju za sprejem oziroma spremembo zakonov. Pozneje je parlament dajal kralju že izdelane predloge zakonov, ta pa jih je lahko v celoti sprejel ali zavrnil. Nazadnje je parlament prevzel zakonodajno funkcijo v celoti. Kraljevo sodelovanje je danes omejeno le še na njegovo potrditev zakona, ki pa je po ustavnem običaju sploh ne sme odreči. Drugje v Evropi je razvoj parlamentov potekal precej drugače kot v Angliji, saj so imele srednjeveške stanovske skupščine v prevladujočih absolutnih monarhijah na celini precej manjši pomen kot parlament v Angliji. Parlament po angleškem vzoru se je začel uvajati šele v 19. stoletju, v sodobnem pomenu pa večinoma šele po prvi svetovni vojni. Značilen primer je Francija, kjer je imela skupščina zelo majhen pomen vse do leta 1789, njen pomen pa se je spreminjal tudi po tem letu, tako da lahko govorimo o parlamentarni kontinuiteti šele od uvedbe tretje republike (od leta 1875) naprej (Grad in drugi, 1996: 91–92).

Sodobni parlamenti se oblikujejo z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice, saj le tako lahko delujejo kot predstavniki vseh državljanov. Z volitvami podelijo volivci svojim predstavnikom mandat, da v njihovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Volitve tako vzpostavljajo legitimnost parlamenta. V sodobnih demokratičnih političnih sistemih imajo volilno pravico vsi državljani, razen tistih, ki ne morejo glasovati zaradi mladoletnosti ali opravilne nesposobnosti. Vsak volivec ima pri volitvah v isto predstavniško telo le en glas, ki ima enako težo oz. pomen kot posamični glasovi drugih volivcev. Volitve morajo biti svobodne, kar pomeni, da imajo volivci možnost svobodno izbirati med različnimi kandidati oz. političnimi strankami. Pogoj za svobodno izbiro je tudi tajnost glasovanja, ker preprečuje klicanje na odgovornost in izvajanje pritiska na volivce. Sestava parlamenta mora odražati rezultat volitev. Glasovi volivcev se pretvarjajo v mandate v parlamentu na podlagi različnih meril. Na dveh skrajnih polih lestvice sistemov delitve mandatov sta večinski in proporcionalni sistem. Za večinski sistem delitve mandatov je značilno, da se o kandidatih odloča z večino. V posamezni volilni enoti je izvoljen tisti kandidat, ki je prejel največ oz. večino glasov. Proporcionalni sistem temelji na načelu,

da morajo dodeljeni mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Delež mandatov v parlamentu, ki jih dobi posamezna politična stranka, mora biti sorazmeren deležu glasov, ki jih je dobila na volitvah (Grad in drugi, 1996: 98, 255–263).

Kot smo že ugotovili, je osrednja funkcija parlamentov zakonodajna funkcija. Sodobni parlamenti imajo še mnoge druge formalne in neformalne funkcije, ki so potrebne za neprekinjeno in učinkovito delovanje političnega sistema. Zajc tako navaja osem funkcij sodobnih parlamentov, ki jih je v glavnem povzel po lestvici enajstih funkcij, ki jih je v analizi brazilskega kongresa ugotovil Robert Packenham. Te funkcije so:

1. ustvarjanje legitimnosti,
2. predstavljanje družbenih interesov,
3. racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov,
4. zakonodajna funkcija,
5. funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna,
6. nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo,
7. rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne elite ter
8. informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc, 2000: 28–121).

V tem poglavju smo ugotovili, da sodobni parlamenti opravljajo številne funkcije, mnogo več kot v času svojega nastanka, še vedno pa temeljijo na načelih ljudske suverenosti in političnega predstavništva, ki izražata idejo, da pripada oblast v družbi ljudstvu, ki jo izvaja predvsem posredno prek svojih predstavnikov, ki jim prek volitev podeli mandat za odločanje v njegovem imenu. V naslednjem poglavju bomo analizirali dvodomnost kot specifičen način organizacije oz. sestave parlamentov, kar je tudi tema diplomskega dela.

2. DVODOMNOST

V tem poglavju bom predstavil pojem parlamentarne dvodomnosti in na kratko opisal zgodovinski razvoj dvodomnosti in idej, na katerih je utemeljena. Predstavil bom

tudi različne klasifikacije dvodomnih sistemov ter običajne načine oblikovanja drugih domov.

2.1. POJEM DVODOMNOSTI IN NAČINI OBLIKOVANJA DRUGIH DOMOV

Poleg števila poslancev oz. predstavnikov ter sistema odborov je število domov najpomembnejši element strukture parlamenta. Večina sodobnih parlamentov je eno- ali dvodomnih.⁶ Dvodomni parlamenti so sestavljeni iz spodnjega oz. prvega doma ter zgornjega oz. drugega doma, med katerima je zadnji glede na število predstavnikov običajno manjši (Hague in Harrop, 2001: 219). Da lahko govorimo o dvodomnosti, morata biti domova ločena oz. morata ločeno obravnavati zakonodajo (Tsebelis in Money, 1997: 1).

Člani drugega doma so običajno voljeni na drugačen način kot člani prvega doma, saj bi bil sicer drugi dom lahko le zrcalna slika prvega. Običajno je mandat drugih domov daljši – tipično šest let (prvi domovi so običajno voljeni vsakih tri do pet let). Obstajajo trije glavni načini oblikovanja drugih domov: neposredne volitve, ki so najpogostejše, posredne volitve (običajno prek lokalnih ali regionalnih predstavniških teles) ter različni načini imenovanj (običajno predstavnike imenuje vlada). Ti trije načini izbora predstavnikov se ponekod tudi kombinirajo. Posebnost je britanski drugi dom, kjer je bilo članstvo vse do leta 1999 dedno – poleg imenovanja s strani vlade, ki je bilo uvedeno leta 1958 (Hague in Harrop, 2001: 220).

2.2. ZGODOVINSKI RAZVOJ DVODOMNOSTI

Ko obravnavamo zgodovino dvodomnosti, moramo pogledati tudi ideje, na katerih ta koncept temelji, ne pa samo različnih institucionalnih oblik dvodomnosti. Izstopata predvsem dve ideji, ki sta se razvili že v antični Grčiji in antičnem Rimu:

1. Oblast ne bi smela biti zgoščena v eni osebi, eni družbeni skupini ali pa eni instituciji, pač pa bi morala biti razdeljena.

⁶ Leta 2000 je imelo 63 % oz. 112 od 178 parlamentov na svetu enodomno strukturo (Russel v Hague in Harrop, 2001: 219).

2. Druga ideja izraža potrebo po modrosti pri vladanju. Pri vladanju je zaželeno posvetovanje z različnimi viri, predvsem z modrimi in izkušenimi posamezniki. To posvetovanje naj bi prispevalo k bolj premišljenim odločitvam (Shell, 2001: 5–6).

V tem obdobju je neustrezno govoriti o dvodomnih parlamentih v modernem pomenu, kljub temu pa je moč najti primere nekašnih dvodomnih odločevalskih organov. Dvojni svetovalno-zakonodajni sveti so obstajali v nekaterih grških mestnih državah – v Atenah, Šparti, Kreti in Kartagini. V bolj demokratičnih Atenah so imeli skupščino, ki je predstavljala državljane in svet petstotih, katerega člani so bili izžrebani (po 50 iz vsakega od desetih atenskih plemen). Skupščina in svet sta razpravljala o istih zadevah – podobno kot v modernih dvodomnih parlamentih. Tudi v antičnem Rimu so v določenem obdobju obstajale institucije, ki so bile nekoliko podobne moderni dvodomnosti. Tako so npr. prvi kralji za posvetovanje imenovali svet starešin z imenom senat, kot se tudi danes imenuje veliko drugih domov (Tsebelis in Money, 1997: 17–18).

Ideje, ki so se razvile v antični Grčiji in antičnem Rimu, so vplivale na evropske politične mislece v srednjem veku in tudi pozneje. V Veliki Britaniji je bil prevladujoči model razumevanja državne ureditve t. i. klasična teorija mešane vlade, po kateri naj bi bila oblast uravnoteženo deljena med monarhom, plemstvom in ljudstvom. Ta teorija sicer ni bila odgovorna za nastanek britanskega parlamenta, ki je – podobno kot tudi parlamenti drugod po Evropi – nastal zaradi monarhove praktične potrebe po posvetovanju, a je bila koristna za utemeljevanje nadaljnjega razvoja parlamenta. Britanski parlament je v 13. in 14. stoletju postopno postal dvodomen.⁷ Podobni organi so se v tem času pojavili tudi drugod po Evropi. Predstavniki različnih stanov so se ponekod srečevali skupaj, drugod pa ločeno. Vendar se ti organi večinoma niso razvili v močna predstavniška telesa. Britanski drugi dom oz. lordski dom (House of Lords) je bil razumljen kot nekakšen vmesnik med monarhom in ljudstvom oz. predstavniškim domom. Z razvojem demokratičnih načel je svojo moč izgubljal, hkrati pa je postal bolj neodvisen od monarha in ostal sposoben izvajati svojo funkcijo uravnoteženja oblasti (Shell, 2001: 7–9).

V Severni Ameriki so kolonisti že od začetka 17. stoletja ustanavljali svoje organe oblasti, pri čemer so se zgledovali po britanski ureditvi. Ustanavljali so dvodomne

⁷ Leta 1377 je predstavniški dom (House of Commons) prvič izvolil svojega spikerja (Shell, 2001: 7).

parlamente,⁸ v katerih pa drugi dom ni predstavljal aristokracije, saj je niso imeli, niti je niso želeli imeti. Za izvolitev v večino drugih domov je bil predpisan visok premoženjski cenzus. Tako so prvi domovi predstavljali ljudstvo, drugi pa lastnino – kot nekakšno nadomestilo za modrost in izkušnost. V sedemdesetih letih 18. stoletja so se pojavili tudi zagovorniki enodomnosti, vendar je koncept dvodomnosti obdržal podporo. Obstoj dveh samostojnih domov parlamenta naj bi okrepil sistem preverjanj in ravnotežij ter dodatno zaščitil ljudi, saj bi sprejemanje zakonov zahtevalo soglasje obeh domov. Obstoj drugega doma naj bi omogočil tudi možnost ponovnega premisleka o sprejetih odločitvah ter večjo strokovnost odločitev, torej kakovostnejšo zakonodajo, hkrati pa naj bi onemogočil njeno prehitro spreminjanje ter s tem zagotovil večjo konstantnost. Dodaten argument za dvodomnost je temeljil na konceptu federalizma. Drugi dom bi služil kot zaščitnik interesov majhnih držav, saj bi imela v njem vsaka država dva predstavnika, ki bi bila voljena posredno (v parlamentih posameznih držav), medtem ko bi bilo v prvi dom iz vsake države izvoljeno glede na velikost volilnega telesa sorazmerno število predstavnikov. Drugi dom oz. senat (Senate) je v Združenih državah Amerike (ZDA) pridobil precejšen ugled, hkrati je bilo vedno več senatorjev voljenih neposredno, leta 1913 pa so bile z ustavnim amandmajem neposredne volitve senatorjev zagotovljene v vseh zveznih državah (Shell, 2001: 9–12).

Ameriška revolucija je vplivala tudi na evropske države, hkrati pa je francoska revolucija uveljavila koncept nedeljive suverenosti ljudstva, ki je nujno zahtevala enodomno ureditev nacionalnega parlamenta. Vendar je tudi Francija pozneje ustanovila še drugi dom. Drugod po Evropi se je v drugih domovih postopno manjšala vloga plemstva in duhovščine. Z demokratizacijo drugih domov so šle najdlje skandinavske države, kjer so postale volitve v druge domove pravilo. Vpliv ameriške ureditve se vidi v ureditvi evropskih federalnih držav, ki so druge domove uporabile za predstavništvo federalnih enot. Ponekod je bilo to predstavništvo za vse enote enako (kot v ZDA), drugod pa ne – npr. v Švici in Nemčiji, ki sta druga domova ustanovili leta 1848 oz. 1871. Tudi po razpadu evropskih imperijev so se mnoge na novo nastale države, tako federalne kot tudi unitarne, odločile za dvodomno ureditev (Shell, 2001: 12–14).

⁸ Tsebelis in Money navajata, da je bila večina parlamentov severnoameriških kolonij sprva enodomnih, vendar so se do ustanovitve Združenih držav Amerike večinoma že razvili v dvodomne (Tsebelis in Money, 1997: 27).

2.3. RAZLOGI ZA IN PROTI DVODOMNOSTI

Hague in Harrop pravita, da je izbira med enodomnostjo in dvodomnostjo odvisna predvsem od razumevanja demokracije. Enodomnost je utemeljena na načelu vladavine večine, kjer neposredno voljen parlament izraža voljo ljudstva in bi ga drugi dom le oviral. Prav tako naj bi enodomnost preprečevala prepiranje o nepomembnih rečeh in nabiranje političnih točk. Pristaši parlamentarne dvodomnosti pa poudarjajo, da drugi domovi predstavljajo pomemben element sistema ovir in ravnotežij, saj lahko ščitijo različne posamezne, skupinske in teritorialne interese pred potencialno nasilno večino prvega doma. Drugi dom tudi omogoča trezen razmislek pri odločanju in s tem tudi boljše rešitve, ko daje korisna dopolnila zakonom ali pa zadrži nepremišljene zakonodajne rešitve. Dvodomnost pogosto tudi omogoča majhnim enotam federalnih držav favorizirano predstavništvo v parlamentu in s tem krepi njihov položaj nasproti večjim enotam, ki imajo več prebivalcev in tudi več predstavnikov v prvem domu (Hague in Harrop, 2001: 219–220). Drugi domovi nimajo funkcije predstavljanja teritorialnih interesov le v federalnih državah, saj je teritorialno predstavništvo sčasoma postalo najobičajnejša oblika predstavništva tudi v unitarnih državah, kjer drugi domovi običajno predstavljajo interese provinc oz. regij. Teritorialno predstavništvo v drugih domovih zagotavlja predstavništvo teritorijev in njihovih interesov na državni ravni, različnim teritorialnim enotam zagotavlja prostor za razpravo o javnih politikah in priložnost za oblikovanje skupnih stališč ter povezuje državni parlament s teritorialnimi parlamenti oz. vladami. Seveda pa različni drugi domovi, ki so oblikovani na načelu teritorialnega predstavništva, opravljajo te naloge zelo različno. Marsikje namreč opravljajo drugi domovi funkcijo teritorialnega predstavništva zgolj formalno – npr. če predstavniki teritorijev namesto interesov njihovih teritorijev zastopajo interese njihovih političnih strank (Russell, 2001a: 105–117).

Tudi Tsebelis in Money navajata številne prednosti dvodomnosti. Ta naj bi predstavljala institucionalno zaščito pred “tiranijo večine”, saj onemogoča, da bi se najpomembnejše odločitve sprejemale z enostavno večino članov parlamenta. Prav tako naj bi dvodomnost preprečevala “tiranijo manjšine”, saj ima parlamentarna večina v enodomnih parlamentih pogostokrat podporo zgolj manjšine volivcev, medtem ko je v dvodomnih parlamentih za sprejemanje zakonov potrebna podpora širše volilne baze.

Dvodomnost naj bi tudi zmanjšala možnost tiranije posameznega strankarskega voditelja. Dvodomnost ima navedene učinke predvsem v primerih, ko imata oba domova enake pristojnosti. Dvodomnost naj bi zagotavljala tudi boljše zakone in večjo stabilnost izidov. Večja stabilnost je zagotovljena z različnim trajanjem mandatov obeh domov. Seveda dvodomnost ni edini način zagotavljanja zakonodajne stabilnosti. Ta se namreč lahko v enodomnem parlamentu zagotavlja z zahtevanjem kvalificirane večine pri glasovanju o najpomembnejših zadevah. Boljšo zakonodajo naj bi zagotavljala tudi večja modrost drugega doma – marsikje je za članstvo predpisana višja minimalna starost, pa tudi daljši mandati omogočajo razvoj večje zakonodajne izkušnosti in strokovnosti. Dvodomnost omogoča bolj kakovostno zakonodajo na dva načina: preventivno, ko v prvem domu odločajo bolj previdno, saj vedo, da bo drugi dom preučil vse njihove odločitve; in naknadno, ko drugi dom odkriva napake, ki jih je prvi dom spregledal (Tsebelis in Money, 1997: 35–40).

Veliko drugih domov – tudi tistih, ki so bolj šibki – ima tudi posebno nalogo ščitenja ustave in ustavnosti ter človekovih pravic. Marsikje imajo drugi domovi večji vpliv pri spreminjanju ustave kot pri sprejemanju običajnih zakonov, ponekod lahko celo blokirajo ustavne spremembe. Nekateri drugi domovi imajo poleg tega tudi pravico pred ustavnim sodiščem izpodbijati ustavnost zakonov, s čimer delujejo kot zaščitniki ustavnosti in človekovih pravic (Russell, 2001b: 61–74).

Kritiki dvodomnosti opozarjajo, da ta lahko povzroča zmedo, neučinkovitost in zastoje v zakonodajnem odločanju. Nadzor, ravnotežje moči in modrost so zagotovo pomembni, vendar se jih lahko zagotavlja tudi drugače. Sodna veja oblasti lahko npr. omogoča bolj učinkovit nadzor nad zakonodajo kot drugi dom parlamenta (Shell, 2001: 14–15). Opozarja se tudi na nereprezentativnost drugih domov ter na elitizem in nedemokratičnost pri izbiri članov nekaterih drugih domov (Patterson in Mughan, 1999: 15–16). Kljub temu so lahko drugi domovi koristni. Drugi dom lahko predstavlja prostor za artikulacijo interesov, ki ne najdejo prostora drugje. S tem lahko drugi dom mobilizira njihovo podporo zakonodajnim odločitvam. V drugih domovih je običajno tudi manj poklicnih politikov kot v prvih, kjer je mnogo poslancev zelo dolgo ali pa celo od začetka njihove kariere poklicnih politikov in ki imajo zato manjši razpon izkušenj. V drugih domovih, ki niso vedno v središču pozornosti in kjer je običajno

manjši strankarski vpliv oz. pritisk, je mogoča bolj odprta in iskrena razprava.⁹ Manj javno izpostavljeni drugi domovi tudi omogočajo sposobnim ljudem, ki niso zelo spretni v javnem nastopanju, vključitev v politiko (Shell, 2001: 15–17).

Lijphart deli države na tiste, ki imajo enodomne, in tiste, ki imajo dvodomne parlamente.¹⁰ Enodomni parlamenti so značilni za večinski, dvodomni pa za konsenzualni model demokracije. Dvodomnost je značilna bolj za pluralne kot nepluralne družbe, vendar je ta povezanost dokaj šibka; bolj je dvodomnost povezana z velikostjo držav (glede na število prebivalcev) in obliko državne ureditve. Za majhne unitarne države je značilna enodomnost, velike države in majhne federacije pa imajo dvodomne parlamente (glej tabelo 2.1). V teh državah je dvodomnost logična, saj so drugi domovi potrebni za predstavljanje raznolikosti interesov, ki jo najdemo v velikih državah in interesov federalnih enot (držav, provinc, kantonov itd.) v federacijah (Lijphart, 1984: 91–94).

Tabela 2.1: Parlamentarna eno- in dvodomnost glede na velikost države in obliko državne ureditve

	majhne države		velike države	
	unitarne	federalne	unitarne	federalne
enodomnost	✓			
dvodomnost		✓	✓	✓

Vir: prirejeno po Lijphart, 1984: 94.¹¹

⁹ V tistih drugih domovih, ki niso neposredno odgovorni volivcem, je lažje razpravljati o družbeno občutljivih temah, kot so npr. splav, homoseksualnost, evtanazija ... (Wheeler Booth, 2001: 86).

¹⁰ Lijphart omenja tudi redke primere t. i. hibridnih parlamentov, ki se volijo kot eno telo, po volitvah pa se oblikujejo v dva domova, ki pa sta še vedno zelo povezana. Lijphart takšne primere uvršča med enodomne parlamente (Lijphart, 1984: 91–92).

¹¹ Lijphart je svoje ugotovitve oblikoval na podlagi analize enaindvajsetih demokratičnih držav (Avstralije, Avstrije, Belgije, Danske, Finske, Francije, Irske, Islandije, Italije, Izraela, Japonske, Kanade, Luksemburga, Nizozemske, Norveške, Nove Zelandije, Švedske, Švice, Velike Britanije, Zahodne Nemčije in ZDA).

2.4. KLASIFIKACIJA DVODOMNOSTI

Domova dvodomnih parlamentov se razlikujeta na različne načine. Izvorno je bila najpomembnejša funkcija drugih domov, ki so bili izvoljeni na podlagi omejene volilne pravice, delovati kot zavora bolj demokratično izvoljenim prvim domovom. Ta funkcija je seveda v sodobnih demokracijah zastarala. Lijphart navaja šest razlik med domovoma, ki določajo, ali je dvodomnost v določenem političnem sistemu pomembna:

1. V veliki večini dvodomnih parlamentov je drugi dom znatno manjši kot prvi.¹² Povprečno so prvi domovi dva in pol krat večji od prvih domov.
2. Trajanje mandata drugih domov je običajno daljše od trajanja mandata prvih domov. Včasih je trajanje mandatov enako, ponekod pa je članstvo celo dosmrtno oz. do upokojitve (npr. v Veliki Britaniji in Kanadi).
3. V nasprotju s prvimi domovi so drugi domovi običajno voljeni razdeljeno – vsi člani niso voljeni oz. imenovani naenkrat, temveč po delih v rednih ali nerednih intervalih (Lijphart, 1984: 95–96).

Te tri razlike med domovoma sicer vplivajo na delovanje dvodomnih parlamentov, ne vplivajo pa na to, kakšen pomen ima dvodomnost v določenem političnem sistemu. Na to pa bolj vplivajo naslednji trije dejavniki:

1. Drugi domovi so glede na njihovo formalno moč oz. pristojnosti večinoma podrejeni prvim domovom – npr. če prvi domovi lahko preglasujejo njihov veto ali pa če je vlada odgovorna le prvemu domu. V redkih primerih imata oba domova formalno enako moč oz. pristojnosti.
2. Dejanski politični pomen drugih domov ni odvisen zgolj od njihovih formalnih pristojnosti, pač pa tudi od načina njihovega oblikovanja. Prvi domovi so neposredno voljeni, člani mnogih drugih domov pa so voljeni posredno ali so imenovani. Posredno voljenim drugim domovom primanjkuje demokratične legitimnosti, obratno pa neposredne volitve delno nadomestijo njihove omejene pristojnosti.
3. Prvi in drugi dom se razlikujeta tudi po tem, da je drugi dom lahko oblikovan tako, da favorizirano predstavlja določene manjšine. V drugih domovih federalnih držav

¹² Izrazita izjema je britanski drugi dom, ki je imel več kot tisoč članov, od katerih pa se je večina le redko udeleževala zasedanj (Lijphart, 1984: 95). Leta 1999 se je z njegovo reformo število članov zmanjšalo na nekaj manj kot sedemsto, kar je za drugi še vedno izjemno veliko (Patterson in Mughan, 2001: 40–41).

so običajno favorizirano predstavljane manjše federalne enote. V drugih državah gre lahko za favorizirano predstavljanje manjših občin (npr. v Franciji) ali pa določene družbene skupine (npr. plemstva v Veliki Britaniji).

Glede na formalne pristojnosti in način volitev drugih domov Lijphart razlikuje med simetričnimi, zmerno asimetričnimi in zelo asimetričnimi dvodomnimi parlamenti. V simetričnih parlamentih imata oba domova formalno enake pristojnosti, drugi domovi pa so vsaj deloma voljeni neposredno. V zmerno asimetričnih dvodomnih parlamentih je drugi dom formalno podrejen prvemu, je pa voljen neposredno ali ima formalno precejšnjo moč, voljen pa je posredno. Glede na favorizirano predstavljanje manjšin Lijphart razlikuje med skladnimi oz. kongruentnimi in neskladnimi oz. nekongruentnimi dvodomnimi parlamenti. V nekongruentnih parlamentih drugi domovi favorizirano predstavljajo manjšine, v kongruentnih pa ne. Na podlagi simetričnosti in kongruentnosti dvodomnih parlamentov Lijphart razlikuje med tremi tipi dvodomnosti: močno, šibko in neznatno dvodomnostjo (glej tabelo 2.2) (Lijphart, 1984: 96–99).

Tabela 2.2: Lijphartova klasifikacija dvodomnosti

	nekongruentni parlamenti	kongruentni parlamenti
simetrični in zmerno	močna	šibka
asimetrični parlamenti	dvodomnost	dvodomnost
zelo asimetrični	šibka	neznatna
parlamenti	dvodomnost	dvodomnost

Vir: prirejeno po Lijphart, 1984: 99.

Pogoj za močno dvodomnost je torej neskladna sestava domov ter simetričnost ali zmerna asimetričnost glede na njune zakonodajne pristojnosti. Če eden od teh pogojev ni izpolnjen, govorimo o šibki dvodomnosti. O neznatni dvodomnosti, ki se komajda razlikuje od enodomnosti, govorimo v primerih skladnih in zelo asimetričnih dvodomnih parlamentov (Lijphart, 1984: 99–100).

Razširjeno je mnenje, da obstaja temeljna nezdržljivost med močno dvodomnostjo in parlamentarno obliko državne oblasti. Parlamentarizem namreč tudi pomeni, da je

vlada odgovorna parlamentu, v primeru močne dvodomnosti pa bi to lahko pomenilo, da je vlada odgovorna obema domovima, ki po sestavi nista enaka, kar pa lahko povzroča resne težave – npr. če ima vlada podporo v enem domu, v drugem pa ne. Vendar pa se ta konflikt pojavi le takrat, kadar ima vlada podporo minimalne večine. Težavam se je torej moč ogniti z oblikovanjem velike koalicije. Močna dvodomnost torej ni nezdržljiva s parlamentarizmom, kvečjemu z vestminstrsko obliko parlamentarizma, ki predpostavlja minimalno večinsko vlado (Lijphart, 1984: 101–104).

Tudi Kristan deli parlamentarne sisteme na enodomne in dvodomne. Dvodomne sisteme nadalje deli na dve skupini – na popolne in nepopolne sisteme dvodomnosti. Ti dve skupini deli še na štiri podskupine. Popolne sisteme dvodomnosti deli na podskupini popolne dvodomnosti najvišje stopnje in popolne dvodomnosti najnižje stopnje, nepopolne sisteme dvodomnosti pa podobno deli na podskupini nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje in nepopolne dvodomnosti najnižje stopnje (Kristan, 1997: 294).

Prednost takšne klasifikacije vidi Kristan v tem, da predstavlja razpon med najbolj ter najmanj razvito dvodomnostjo (glej tudi tabelo 2.3). Razpon se začne s podskupino popolne dvodomnosti najvišje stopnje, kjer sta oba domova enakopravna v vseh pristojnostih oz. dejavnostih parlamenta, ter se nadaljuje s podskupino popolne dvodomnosti najnižje stopnje, kjer ima drugi dom manjše pristojnosti; še vedno pa sta oba domova enakopravna v zakonodajnem postopku. Razpon se nadaljuje s podskupino nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje, kjer prvi dom prevladuje v vseh funkcijah parlamenta, drugi dom pa ima še vedno močan položaj (npr. če ima pravico do absolutnega veta na zakone, ki jih sprejme prvi dom). Zadnja podskupina v tej klasifikaciji je nepopolna dvodomnost najnižje stopnje, kjer prvi dom prevladuje v vseh pristojnostih, drugi dom pa ima zgolj pravico izražanja svojega mnenja (Kristan, 1997: 294–295).

Kristan kot kriterij za delitev dvodomnih parlamentov v skupino popolne dvodomnosti in skupino nepopolne dvodomnosti uporablja zakonodajno funkcijo. Sistem popolne dvodomnosti najdemo torej v tistih državah, kjer se zakoni sprejemajo enakopravno v obeh domovih. Sistem nepopolne dvodomnosti obstaja v tistih državah, kjer v zakonodajnem postopku domova nista enakopravna. V tem primeru se zakoni običajno sprejemajo v prvem domu, drugi dom pa sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi pristojnostmi, npr. s pravico do veta. V sistem nepopolne dvodomnosti

Kristan uvršča tudi dvodomne parlamente, v katerih drugi dom ne sodeluje enakopravno v zakonodajnem postopku, ima pa pravico do absolutnega veta, ki ga prvi dom ne more preglasovati. V tem primeru ima drugi dom zelo veliko moč, vendar pa ne sodeluje enakopravno v zakonodajnem postopku, zato takšno ureditev Kristan opredeljuje kot sistem nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje (Kristan, 1997: 295–297).

Tabela 2.3: Kristanova klasifikacija dvodomnosti

dvodomnost			
popolna dvodomnost		nepopolna dvodomnost	
popolna dvodomnost najvišje stopnje	popolna dvodomnost najnižje stopnje	nepopolna dvodomnost najvišje stopnje	nepopolna dvodomnost najnižje stopnje
oba domova imata enake pristojnosti na vseh področjih	prvi dom prevladuje, drugi dom ima manjše pristojnosti, še vedno pa sodeluje v zakonodajnem postopku	prvi dom prevladuje v vseh funkcijah, drugi dom je dejaven vsaj v zakonodajni funkciji, kjer ima lahko tudi pravico do absolutnega veta	prvi dom prevladuje, drugi dom ima majhne pristojnosti, v skrajnem primeru ne sodeluje v zakonodajnem postopku in nima možnosti formalne iniciative, ampak le pravico dajanja mnenja, ko je zanj naprošen

Vir: prirejeno po Kristan, 1997: 296.

V tem poglavju smo ugotovili, da korenine dvodomnosti segajo v sam začetek razvoja modernih parlamentov; institucije in ideje, podobne moderni dvodomnosti pa so se pojavile že prej – že v antični Grčiji in antičnem Rimu. Tudi danes obstaja veliko

razlogov za dvodomno strukturo parlamenta. Med prednosti dvodomnosti tako sodijo boljši sistem ovir in ravnotežij, zaščita pred tiranijo večine, manjšine ali pa posameznega strankarskega voditelja, bolj stabilno in kakovostno zakonodajno odločanje, zaščita ustavnosti in človekovih pravic, predstavljanje teritorialnih in drugih interesov, ki ne najdejo prostora v prvih domovih itd. Vsi drugi domovi seveda ne opravljajo vseh teh funkcij v enaki meri, kar je odvisno tudi od njihove relativne moči. Tako Lijphart razločuje med močno, šibko in neznatno dvodomnostjo, Kristan pa med popolno in nepopolno dvodomnostjo. Obstajajo tudi kritiki dvodomnosti, ki opozarjajo, da dvodomnost lahko povzroča zmedo, neučinkovitost in zastoje v procesu zakonodajnega odločanja. Opozarjajo tudi na nedemokratskost izbire članov nekaterih drugih domov in na njihovo nereprezentativnost. V naslednjem poglavju se bomo seznanili s podobo dvodomnosti v sodobnem svetu, t. j., v katerih državah obstajajo dvodomni parlamenti, kako se drugi domovi oblikujejo in kakšne pristojnosti imajo, na kakšne načine dvodomni parlamenti rešujejo spore med domovoma itd. Bolj natančno bodo tudi predstavljeni nekateri konkretni primeri drugih domov.

3. SODOBNA DVODOMNOST V SVETU

V tem poglavju bom prikazal, kakšna je podoba sodobne dvodomnosti v svetu. Prikazal bom, koliko drugih domov obstaja danes, v katerih državah jih najdemo, koliko članov imajo, koliko časa trajajo njihovi mandati, kakšna je osnova za njihovo sestavo, kako se izbirajo njihovi člani, kakšna je njihova družbeno-ekonomska sestava, kakšni načini za reševanje sporov med domovoma obstajajo, kakšna je povezava med obliko državne ureditve in dvodomnostjo, kakšna je moč drugih domov ter kako se spreminjajo. V nadaljevanju bom še na kratko opisal druge domove v izbranih devetih državah.

3.1. DVODOMNOST V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI

Leta 1994 je bilo med 192 državami 126 držav z enodomnim parlamentom in 56 z dvodomnim. Preostale države (10) so bile večinoma monarhije brez parlamentov (Tsebelis in Money, 1997: 45). Tako je bilo leta 1994 slabih 31 % parlamentov dvodomnih, dobrih 69 % pa enodomnih. Leta 1999 je imelo parlamente 178 držav, leta 2000 pa 177. Večina teh parlamentov je bila enodomnih. Leta 1999 je bilo med vsemi nacionalnimi parlamenti 67 dvodomnih (skoraj 38 %) (Patterson in Mughan, 2001: 39–40). Po zadnjih podatkih je med 177 državami, ki imajo parlamente, 63 % (111) držav z enodomnimi in 37 % (66) z dvodomnimi parlamenti (Baldwin, 2001: 171).

Dvodomne parlamente najdemo v vseh delih sveta. Večina držav zahodne poloble ima dvodomne parlamente, prav tako večina zahodnoevropskih držav. Veliko drugih domov najdemo tudi v nekdanjih socialističnih državah v Srednji in Vzhodni Evropi. Drugod po svetu so dvodomni parlamenti bolj razpršeni (Patterson in Mughan, 1999: 4; Patterson in Mughan, 2001: 40).

3.1.1. Velikost drugih domov

Drugi domovi so običajno precej manjši od prvih. Od tega pravila precej odstopa britanski lordski dom, ki je imel do reforme leta 1999 več kot 1200 članov. Tudi če ne upoštevamo tistih članov, ki se niso udeleževali zasedanj, je bilo članov več kot 800. Bil je največji drugi dom na svetu in med redkimi, ki so bili večji od partnerskih prvih

domov. Danes ima skoraj 700 članov in je še vedno največji drugi dom ter ostaja večji od britanskega prvega doma. Preostali drugi domovi so precej manjši (Borthwick, 2001: 20). Če ne upoštevamo britanskega lordskega doma, povprečni drugi dom sestavlja 83 članov. Skoraj polovica drugih domov ima manj kot 50 članov. Najmanjši so drugi domovi malih držav in otoških republik. Le v nekaj državah so drugi domovi dokaj veliki, z več kot 200 člani: v Franciji, Indiji, Italiji, Španiji, na Japonskem in Tajskem (Patterson in Mughan, 1999: 4–5).

Tabela 3.1: Velikost drugih domov

število članov	število drugih domov
manj kot 50	28
od 50 do 99	19
od 100 do 149	7
od 150 do 199	2
od 200 do 249	1
od 250 do 299	3
več kot 299	3

Vir: prirejeno po Patterson in Mughan, 1999: 6–8; Patterson in Mughan, 2001: 55–60; glej tudi prilogo, str. 77.

3.1.2. Dolžina mandatov drugih domov

V večini političnih sistemov z dvodomnimi parlamenti imajo drugi domovi določeno dolžino mandata. Njihov mandat je običajno daljši od mandata prvih domov. Mandat drugih domov pogosto traja šest let, vendar pa večina članov drugih domov služi mandat pet let ali manj, daljši mandati so bolj redki. Med državami z omejenim mandatom ima najdaljši mandat Francija – devet let. V nekaterih državah, kot sta npr Italija in Belgija, je mandat drugih domov vezan na mandat prvih, saj volitve potekajo hkrati v oba domova. Ob predčasni razpustitvi prvega doma je razpuščen tudi drugi (Borthwick, 2001: 21–22).

V nekaterih političnih sistemih trajanje mandata članov drugih domov ni določeno. V britanskem lordskem domu je večina dosmrtnih članov. Podobno je bilo tudi v Kanadi, kjer od leta 1965 senatorji služijo mandat do svojega 75. leta. V Avstriji in Nemčiji člani drugega doma nimajo določenega trajanja mandata, saj se članstvo spremeni takrat, ko se spremeni sestava parlamentov oz. vlad zveznih enot. Marsikje so mandati razdeljeni, kar pomeni, da vsi člani drugega doma niso izbrani naenkrat, pač pa po delih – npr. v Franciji je vsake tri leta izvoljena tretjina senatorjev (Borthwick, 2001: 21–22).

Tabela 3.2: Dolžina mandatov drugih domov

dolžina mandata v letih	2	3	4	5	6	7	8	9	različno	dosmrtno
število drugih domov	1	2	17	19	15	0	2	2	3	2

Vir: prirejeno po Patterson in Mughan, 1999: 6–8; Patterson in Mughan, 2001: 55–60; glej tudi prilogo, str. 77.

3.1.3. Osnova za sestavo drugih domov

V dvodomnih parlamentarnih sistemih je običajno, da je drugi dom oblikovan na drugačen način kot prvi. Izjema je npr. Italija, kjer sta oba domova oblikovana enako. Glede na to, da je za prvi dom pravilo, da predstavlja posameznike in celotno prebivalstvo, ni presenetljivo, da ima mnogo drugih domov kot osnovo za sestavo predstavništvo teritorijev. To je še posebej značilno za federacije, kjer drugi domovi predstavljajo federalne enote. Tako je bil ameriški senat vedno sestavljen na osnovi enakega predstavništva vseh zveznih držav. Podobno ima tudi Avstralija v senatu enako predstavništvo vseh zveznih držav (ter manjše za zvezne teritorije), prav tako tudi Rusija. V nekaterih drugih primerih predstavništvo ni enako za vse zvezne enote. V Avstriji ima vsaka dežela 3 do 12 sedežev v drugem domu, v Nemčiji pa od 3 do 6, odvisno od števila prebivalcev. V nekaterih primerih povezava med teritoriji in drugim domom ni tako jasna. V Kanadi so senatorji formalno predstavniki provinc, vendar jih dejansko na njihov položaj imenuje zvezna vlada oz. njen prvi minister, tako da je tu koncept teritorialnega predstavništva bolj šibak. V nekaterih unitarnih državah

teritorialno predstavništvo predstavlja vez med lokalno samoupravo in državo – npr. v Franciji (Borthwick, 2001: 22–23).

Teritorij ni edina osnova za sestavo drugih domov. V Belgiji senat predstavlja jezikovne skupnosti, ki sestavljajo državo. Irski senat je večinoma, vsaj formalno, sestavljen iz predstavnikov petih poklicnih skupin. Vendar lahko člani teh skupin le predlagajo svoje predstavnike, ne morejo pa sodelovati pri volitvah. V mnogih državah člane ali pa vsaj del članstva imenuje vlada oz. njen predsednik ali šef države. V nekaterih drugih domovih imajo članstvo tudi nekdanji predsedniki – npr. v Italiji in Čilu (Borthwick, 2001: 23–24).

3.1.4. Izbira članov drugih domov

Osnovna načina za izbiro članov drugih domov sta imenovanje in volitve.¹³ Drugi domovi, ki so imenovani v celoti, so dokaj redki. Volitve v drugi dom so lahko neposredne ali posredne. Ponekod sta ti dve obliki volitev kombinirani. Med države z neposrednimi volitvami v drugi dom spadajo npr. ZDA, kjer je volilni sistem enak za oba domova, in Avstralija, kjer je volilni sistem pri volitvah v senat bolj sorazmeren kot pri volitvah v prvi dom. Pri posrednih volitvah člane drugega doma običajno izbirajo predstavniški organi lokalnih skupnosti, parlamenti oz. vlade federalnih enot ali člani prvih domov. V Indiji npr. večino članov drugega doma izvolijo parlamenti federalnih enot, v Avstriji jih izberejo deželne skupščine, na Nizozemskem provincialni sveti izmed svojih vrst, v Nemčiji pa so člani drugega doma člani deželnih vlad (Borthwick, 2001: 24–25).

Člani drugega doma so izvoljeni neposredno ali posredno v 34-ih drugih domovih od 61-ih, ki jih analizirata Patterson in Mughan (glej tabelo 3.3). Neposredno so izvoljeni v 19 primerih (npr. v ZDA). V nekaterih primerih (npr. v Španiji in Italiji) je večina članov izvoljena neposredno, nekateri pa so izvoljeni posredno oz. so imenovani. V 17 drugih domovih so vsi člani imenovani. V britanskem lordskem domu je manjši del članstva deden, večina članov pa je imenovanih. V Kanadi senatorje izbira prvi

¹³ Poleg imenovanja, neposrednih in posrednih volitev obstaja še dedovanje kot način izbire članov drugega doma. Dedno članstvo je bilo v zgodovini dokaj pogosto, danes pa je zelo redko. Članstvo je podaril monarh (ali pa ga je bil prisiljen podeliti) in se je nato prenašalo na potomce (Tsebelis in Money, 1997: 46).

minister, v Nemčiji jih imenujejo deželne vlade. Drugod člane drugega doma imenujeta vlada ali šef države (Patterson in Mughan, 1999: 5).

Tabela 3.3: Izbira članov drugih domov

način izbora članov	število drugih domov	delež v %
neposredne volitve	19	31,1
posredne volitve	12	19,7
kombinacija neposrednih in posrednih volitev	3	4,9
kombinacija volitev in imenovanja	10	16,4
imenovanje	17	27,9

Vir: Patterson in Mughan, 1999: 9.

3.1.5. Družbeno-ekonomska sestava drugih domov

V mnogih državah je za volitve v drugi dom predpisana višja zahtevana starost. V Kanadi, Indiji, Mehiki in ZDA morajo biti člani drugega doma starejši od 30 let, v Franciji, Liberiji, Maleziji, Filipinih in Romuniji vsaj 35 let, Italija in Češka pa zahtevata minimalno starost 40 let. Višja zahtevana starost je vzrok za višjo povprečno starost članov drugega doma od članov prvega doma. Tako je v Franciji kar 53 % senatorjev starejših od 61 let, medtem ko je v nacionalni skupščini takšnih le 19 %. V Italiji je 66 % senatorjev starejših od 51 let, med poslanci prvega doma pa je takšnih le 37 %. V Švici je 72 % članov drugega doma ter le 54 % v prvem domu starejših od 51 let. V Belgiji in Avstraliji, kjer sta zahtevani starosti enaki za oba domova, ni tako velikih razlik. Kljub temu so v Avstraliji senatorji starejši od poslancev. 55 % senatorjev in 39 % poslancev je starejših od 51 let. V Belgiji praktično ni razlike – 42 % senatorjev in 39 % poslancev je starejših od 51 let. Poleg zahtevane minimalne starosti je starostna struktura drugih domov odvisna tudi od dolžine mandata (daljši mandat pomeni višjo starost članov). Meg Russel pravi, da je povprečna starost članov drugega

doma višja v tistih državah, kjer je članstvo v drugem domu razumljeno kot zaključek politične kariere, npr. v Kanadi in Veliki Britaniji, in tam, kjer je članstvo v drugem domu pogojeno s članstvom v predstavniških organih lokalne samoupravne skupnosti (npr. v Franciji) ali pa vladi federalnih enot (Nemčija) (Rush, 2001: 28–29).

Spolna struktura drugih domov je v povprečju enaka spolni strukturi prvih domov. V povprečju je v obeh domovih približno 20 % žensk. V nekaterih državah je delež žensk manjši v drugem kot v prvem domu – npr. v Avstriji (20,3 % : 26,8 %), Franciji (6,3 % : 10,9 %), Nemčiji (18,8 % : 30,9 %), na Nizozemskem (26,7 % : 36 %) in Španiji (22,8 % : 28,3 %), v nekaterih državah pa je višji – npr. v Avstraliji (32,1 % : 22,3 %), Belgiji (28,2 % : 23,3 %), Kanadi (30,5 % : 19,9 %), Irski (22,4 % : 12,1 %) in Japonski (17,1 % : 7,3 %). V preostalih državah so razlike majhne – npr. v Italiji (8 % : 11,1 %), Švici (19,6 % : 23 %), Veliki Britaniji (15,6 % : 18,4 %) in ZDA (9 % : 12,9 %). V veliki večini držav, kjer je delež žensk v drugem domu nadpovprečno visok, uporabljajo za volitve v drugi dom proporcionalni volilni sistem (Rush, 2001: 29–30).

Po poklicni sestavi članstva so si drugi domovi med seboj bolj podobni kot ne, prav tako ni velikih razlik v poklicni sestavi članstva prvega in drugega doma v posameznih državah. Določene razlike med državami vendarle obstajajo. V francoskem senatu je npr. precej več kmetov kot v skupščini. V belgijskem senatu je za polovico manj pravnikov kot v predstavniškem domu, obratno pa je v Švici, kjer je pravnikov v obeh domovih največ, vendar jih je v drugem domu še enkrat več kot v prvem (Rush, 2001: 31–33).

3.1.6. Razreševanje sporov med domovoma

V dvodomnih parlamentih pogosto nastajajo nesoglasja in konflikti med obema domovoma, zato je za kakovostno delo v teh parlamentih nujno, da obstajajo ustrezni načini razreševanja teh sporov. V praksi obstajajo različne metode razreševanja nesoglasij med domovoma: sistem prehajanja, konferenčni odbor, skupno zasedanje, en dom sprejme dokončno odločitev, nove volitve (Tsebelis in Money, 1997: 54).

Najpogostejša metoda razreševanja sporov, ki obstaja skoraj v vseh dvodomnih parlamentih, je sistem prehajanja ("shuttle system"). V tem sistemu dom, ki prvi sprejme predlog zakona, pošlje tega še drugemu domu. Če tudi ta sprejme predlog, se zakonodajni postopek konča. Če pa se drugi dom v celoti ali delno ne strinja s

predlogom, predlaga spremembe oz. dopolni predloga in jih pošlje v izvorni dom. Zakonodaja se tako prenaša oz. prehaja med domovoma. Ta sistem pa vedno ne zagotavlja razrešitve nesoglasja, zato obstajajo še številna druga pravila, ki zagotovijo rešitev, če sistem prehajanja ni uspešen. V večini primerov je trajanje prehajanja zakonodaje med domovoma omejena – prostovoljno ali s pravili. V redkih primerih se mora postopek končati že po enem krogu, običajno imata domova možnost razrešiti spor v vsaj dveh krogih oz. branjih, preden je uporabljena drugačna metoda (Tsebelis in Money, 1997: 55).

Ena od metod reševanja sporov, ki jih domova v sistemu prehajanja nista mogla rešiti, je konferenčni oz. usklajevalni ali poravnalni odbor (npr. v Čilu, Franciji, Haitiju, Irski, Japonski, Jugoslaviji, Južnoafriški republiki, Kolumbiji, Kongu, Nemčiji, Romuniji, Rusiji, Švici, Tajski, ZDA). Običajno oba domova imenujeta enako število predstavnikov v odbor, v katerem nato skušajo oblikovati kompromis, ki je nato predložen obema domovoma, ki ga lahko sprejmeta ali zavrneta (v tej fazi amandmaji običajno niso dovoljeni). Druga metoda je, da se člani obeh domov zberejo na skupnem zasedanju in glasujejo o predlogu zakona. To metodo najdemo v Avstraliji, Boliviji, Braziliji, Indiji, Jordaniji, Južnoafriški republiki (za nefinančne zakone), Nigeriji (za finančne zakone), Pakistanu, Romuniji, Svaziju in Venezueli. Pri tej metodi ima skoraj v vseh primerih prednost prvi dom, saj imajo drugi domovi običajno manj članov kot prvi. Pri tretji metodi se spor konča z dokončno odločitvijo enega od domov (običajno prvega). Prvi dom je npr. odločilen v Antigui in Barbudi, Avstriji, Bahamih, Barbadosu, Belgiji (za določene zakone), Belizu, Češki, Fidžiju, Grenadi, Hrvaški, Irski, Jamajki, Japonski, Južnoafriški republiki (za finančne zakone), Kongu, Maleziji, Mavretaniji, Nemčiji (za nekatere zakone), Poljski, Rusiji, Svaziju, Španiji in Veliki Britaniji. V nekaterih primerih pa je odločilna odločitev tistega doma, ki je prvi obravnaval predlog zakona. Tako je v Argentini, Braziliji, Čilu, Dominikanski republiki in Mehiki. Na Nizozemskem ima drugi dom odločilno moč, saj ima pravico do absolutnega veta, vendar nima pravice amandmirati. Nekaterе države v skrajnem primeru uporabljajo volitve kot način razreševanja sporov med domovoma – npr. Avstralija (Tsebelis in Money, 1997: 55–63).

3.1.7. Dvodomnost in oblika državne ureditve

Federalizem je močno povezan z dvodomnostjo, saj je v federalnih državah razširjeno prepričanje, da morajo biti državljani predstavljeni tako na osnovi zveznih enot kot tudi na osnovi prebivalstva. Obstoj dvodomnega parlamenta, v katerem je bil položaj manjših teritorialnih enot okrepljen, je bil pogosto pogoj za razvoj federacije (Massicotte, 2001: 152).

Patterson in Mughan ugotavljata, da imajo vse federalne države na svetu dvodomne parlamente (glej tabelo 3.4). Vseh 20 trenutno obstoječih federacij ima dvodomne parlamente, kar ne pomeni, da je dvodomnost omejena na njih, saj ima skoraj tretjina unitarnih držav dvodomne parlamente. Glede na to, da je večina držav unitarnih, se 47 (70 %) od vseh 67-ih dvodomnih parlamentov nahaja v unitarnih državah. Vendar pa je močna dvodomnost značilna predvsem za federacije – npr. Švico, ZDA, Avstralijo, tudi Belgijo in Nemčijo. Med unitarnimi državami z močno dvodomnostjo je npr. Italija, izjema med federacijami je Rusija, ki ima šibko dvodomnost (Patterson in Mughan, 2001: 45).

Tabela 3.4: Dvodomnost in oblika državne ureditve

parlament je:	država je:	
	unitarna	federalna
enodomen	111 (70,3 %)	0 (0 %)
dvodomen	47 (29,7 %)	20 (100 %)
skupno število	158	20

Vir: Patterson in Mughan, 2001: 45.

Moč drugih domov v unitarnih državah se je zmanjšala z upadom vpliva aristokracije. Konflikt med domovoma je bil zmanjšan s spremembo sestave drugega doma, ko je ta postala podobna sestavi prvega (npr. na Nizozemskem in v Italiji) ali pa so jih institucionalno omejili (npr. v Veliki Britaniji), nekateri pa so bili celo ukinjeni (npr. na Novi Zelandiji in Švedskem) (Longley in Olson v Tsebelis in Money, 1997: 6).

3.1.8. Moč drugih domov

Obstaja precej drugih domov, ki nimajo nobenih pomembnejših formalnih pristojnosti, kar pa še ne pomeni, da so politično nepomembni. Delujejo lahko kot nekakšen lobi za določena stališča ali poskušajo s postavljanjem določenih tem na dnevni red spraviti v zadrego vladajoče skupine oz. stranke. V šibkih drugih domovih je strankarska sestava precej nepomembna, saj se strankam zdi škoda časa in truda za kompleksnejše strankarsko organiziranje. Drugi domovi večinoma niso niti popolnoma nemočni niti enakopravni s prvimi domovi. Drugi domovi so v svojih pristojnostih omejeni na zelo različne načine. Te omejitve lahko pomenijo, da je moč drugega doma omejena na to, da lahko zahteva od prvega doma vnovičen razmislek o svojih odločitvah. Tudi drugi domovi z omejeno močjo imajo potencialno resničen političen vpliv – če znajo spretno uporabiti svoje pristojnosti, kar se zgodi zlasti takrat, ko je strankarska večina v drugem domu drugačna kot v prvem. Drugi domovi, ki so bolj ali manj enakopravni s prvimi, so precejšnja redkost. Če ima drugi dom zadostne formalne pristojnosti in legitimnost, ki mu jo zagotovijo demokratične volitve, lahko deluje kot močna opozicija prvemu domu (Scully, 2001: 98–102).

Tabela 3.5: Simetričnost formalnih pristojnosti nekaterih drugih domov

enakopravni s prvim domom	enakopravni z omejitvami	omejene pristojnosti, veto	ekskluzivne zadrževanje in svetovanje	podrejeni prvemu domu
Italija, Liberija, Mehika, Nigerija, Romunija, Švica, ZDA	Argentina, Avstralija, Belgija, Filipini, Haiti, Indija, Južnoafriška republika, Malezija, Nepal, Pakistan	Braziliya, Čile, Kolumbija, Nemčija, Venezuela	Avstrija, Češka, Jordaniya, Kanada, Nizozemska, Tajska	Francija, Irska, Japonska, Poljska, Rusija, Španija, Velika Britanija

Vir: Patterson in Mughan, 2001: 42.

Glede na moč drugih domov lahko oblikujemo kontinuum med simetrično (kjer sta oba domova enakopravna, z enakimi pristojnostimi in funkcijami) in asimetrično dvodomnostjo (kjer je en dom podrejen drugemu) (glej tabelo 3.5). Simetrični so parlamenti, kjer ima drugi dom enake pristojnosti kot prvi ali pa ima nekoliko omejene pristojnosti (predvsem pri finančni zakonodaji). Med njimi so tudi takšni drugi domovi, kot so npr. liberijski, haitski ali pakistanski, ki so dejansko šibki, saj so v teh državah tudi celotni parlamenti dokaj šibki. Nekateri drugi domovi imajo podobne pristojnosti kot prvi, vendar so omejeni glede na finančno zakonodajo in imajo določene ekskluzivne pristojnosti (npr. določene sodne pristojnosti) ali pa pravico do absolutnega veta. Nekateri drugi domovi pa imajo v glavnem zgolj svetovalno vlogo ali pa lahko le zadržijo sprejem zakona - npr. z odločilnim vetom. Nazadnje pa so še drugi domovi, ki so v celoti podrejeni prvim, ki pa imajo še vedno vsaj majhen zakonodajni vpliv (Patterson in Mughan, 2001: 41–44).

Pogoj za močno dvodomnost je legitimnost drugega doma. Tako imajo federalne države, kjer je dvodomnost zelo legitimna, praviloma močno dvodomnost (Tsebelis in Money, 1997: 33). Stopnja legitimnosti je odvisna tudi od načina izvolitve – večjo legitimnost zagotavljajo neposredne volitve. Zato je med močnimi drugimi domovi večina voljenih neposredno (Scully, 2001: 93–94).

Obstaja tudi povezanost med obliko vladavine in močjo drugih domov. Če primerjamo predsedniške in parlamentarne politične sisteme glede na simetričnost oz. asimetričnost moči med parlamentarnima domovoma, ugotovimo, da so drugi domovi enakopravni prvim predvsem v predsedniških sistemih, v parlamentarnih sistemih pa so drugi domovi praviloma podrejeni prvim (Patterson in Mughan, 2001: 45–46).

3.1.9. Spreminjanje drugih domov

Podobno kot druge politične institucije se tudi drugi domovi spreminjajo, ko se prilagajajo novim političnim razmeram. Najstarejši med drugimi domovi počnejo to že stoletja – npr. britanski lordski dom in ameriški senat. Britanski lordski dom obstaja že šeststo let in se je v tem času močno spremenil. Postal je bolj meritokratski in nekoliko manj aristokratski. Iz močnejšega se je spremenil v izrazito šibkejši dom britanskega

parlamenta. Ameriški senat se je iz zaprtega doma spremenil v dejavno, zelo legitimno in samostojno politično institucijo. V zadnjih petdesetih letih pa se je prilagodil hitri rasti obsega zakonodajnega odločanja in večji raznolikosti interesnih skupin, ki vstopajo v proces oblikovanja javnih politik. Tudi danes se drugi domovi spreminjajo – predvsem obstajajo težnje po njihovi demokratizaciji (Patterson in Mughan, 1999: 16–19).

Nekatere države so celo ukinile svoje druge domove,¹⁴ vendar pa ne moremo govoriti o trendu k enodomnosti. Nekateri države, ki so opustile druge domove, razmišljajo o njihovi vnovični vzpostavitvi (Shell, 2001: 14). Nekateri podporniki enodomnosti trdijo, da obstaja zgodovinski trend k enodomnosti. Na začetku 20. stoletja je imelo le nekaj držav enodomne parlamente, okoli leta 1950 je bilo enodomnih držav manj kot 40 %, danes pa jih je več kot 60 %. Vendar se pa je v zadnjih dvajsetih letih dvodomnost oživila. Med letoma 1950 in 1979 je več držav (19) drugi dom ukinilo kot ustanovilo oz. oživilo (17). Med letoma 1980 in 1999 je bilo ukinjenih le 6 drugih domov, medtem ko jih je bilo 11 vnovič in 14 na novo ustanovljenih. Delež enodomnih parlamentov se je tako zmanjšal s 67,5 % leta 1980 na današnjih 64 % (Massicotte, 2001: 153–154).

3.2. DEVET DRUGIH DOMOV

V tem podpoglavju bom opisal ključne značilnosti delovanja drugih domov v devetih državah: ZDA, Nemčiji, Avstraliji, Kanadi, Franciji, Veliki Britaniji, Italiji, Španiji in Poljski. Dvodomnost izbranih držav se razlikuje glede na različne značilnosti. V opis so zajete tako federalne (ZDA, Nemčija, Avstralija in Kanada) kot tudi unitarne države (Francija, Velika Britanija, Italija, Španija in Poljska). Drugi domovi v nekaterih državah so v veliki meri enakopravni s prvimi (npr. v ZDA in Italiji), drugod pa so bolj ali manj v podrejenem položaju. Drugi domovi v izbranih državah se razlikujejo tudi glede na način izbora članov, vpliva političnih strank na

¹⁴ Znani primeri ukinitve drugega doma so npr. primeri Nove Zelandije, ki je svoj drugi dom ukinila leta 1951, Danske (1953) in Švedske (1970) (Massicotte, 2001: 158–160).

delovanje, notranje organizacije itd. Izbor analiziranih drugih domov je prevzet iz zbornika *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*.¹⁵

3.2.1. Ameriški senat

Sodobni ameriški senat (Senate) ima sto članov – senatorjev, ki so neposredno izvoljeni – po dva v vsaki od petdesetih zveznih držav. Njihov mandat traja šest let, vsake dve leti pa jih je izvoljena tretjina. Večina je članov demokratske ali republikanske stranke, vendar imata ti le omejen vpliv na “svoje” senatorje (Sinclair, 1999: 32–33).

Senat je bolj ugleden in tudi bolj medijsko pokrit kot predstavniški dom (House of Representatives). Ker je senatorjev malo, so medijsko zelo razpoznavni, konkurenca za izvolitev pa je zelo velika, zato so stroški volilne kampanije zelo veliki – za zmagovalce v povprečju približno štiri milijone ameriških dolarjev, v večjih državah pa tudi več kot dvajset milijonov (Sinclair, 1999: 38–40).

Senat ima zelo razvit sistem delovnih teles oz. odborov (21), ki majhnemu številu članov omogoča opravljanje ogromne količine dela. Odbori se med seboj po ugledu in zaželenosti močno razlikujejo. Članstvo v prestižnejših odborih je močno pogojeno s senioriteto (Sinclair, 1999: 41–43).

Senat je zelo individualiziran in vsak senator ima pravico nastopati neomejen čas, razen če se čas za nastope omeji, vendar pa ta odločitev zahteva podporo vsaj šestdesetih senatorjev. Vsakemu senatorju je na voljo obsežna strokovna in administrativna podpora oz. pomoč. Vsak senator je v povprečju član dvanajstih odborov in pododborov. Senatorji imajo pravico predlagati neomejeno število amandmajev k vsakemu predlogu zakona (Sinclair, 1999: 43–48).

Da predlog zakona postane zakon, se morata z njim strinjati oba domova, kar pomeni, da en dom sprejme predlog drugega ali pa se nasprotja razrešijo s pogajanjem. O pomembnejših zakonih se rešitev izoblikuje v konferenčnem odboru, v katerem sodelujejo predstavniki obeh domov. Večina zadev je v odborih rešena, čeprav so

¹⁵ Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan, ur. (1999) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.

odnosi med domovoma pogosto zelo napeti. Pogosta so tudi nesoglasja s predsednikom, tudi če večina v senatu pripada “njegovi” stranki, saj je v senatu zelo majhna strankarska disciplina, poleg tega ima manjšina velik izsiljevalski potencial (Sinclair, 1999: 50–54).

3.2.2. Nemški zvezni svet

Nemški drugi dom – zvezni svet (Bundesrat) sestavlja 69 predstavnikov šestnajstih dežel. Vsaka ima od 3 do 6 predstavnikov. Zvezni svet nima določenega trajanja mandata, saj člane imenujejo in odpokličejo deželne vlade. Člani so običajno predsednik deželne vlade, minister za zvezne zadeve, finančni minister in še drugi, če ima dežela več kot tri predstavnike. Preostali deželni ministri so običajno nadomestni člani zveznega sveta. Predstavniki dežele glasujejo v bloku, glasove pa odda predsednik deželne vlade, v njegovi odsotnosti pa minister za zvezne zadeve. V odborih zveznega sveta svoje dežele običajno predstavljajo visoki javni uslužbenci, ki morajo slediti smernicam svojih vlad (Patzelt, 1999: 67–69).

Člani zveznega sveta torej niso predstavniki nemškega ljudstva kot celote, temveč so predstavniki svojih dežel oz. deželnih vlad in predstavljajo tako interese svojih dežel kot tudi interese svojih političnih strank. Ker njegovi člani niso neposredno izvoljeni, je zvezni svet včasih kritiziran zaradi pomanjkanja legitimnosti. Vendar so člani zveznega sveta člani vlad, ki so izvoljene v demokratično izvoljenih deželnih parlamentih in morajo spremljati stališča teh parlamentov, saj lahko njihove odločitve v zveznem svetu ogrozijo podporo njihovi vladi v deželnem parlamentu (Patzelt, 1999: 69–71).

Zvezni svet ima ob zvezni vladi in vsaj petih odstotkih članov zveznega zbora (Bundestaga – nemškega prvega doma) pravico predlagati zakone, vendar je teh le približno šest odstotkov, kar pa ne pomeni, da nima v zakonodajnem postopku pomembne vloge. Vsak svoj predlog zakona mora zvezna vlada najprej poslati v predhodno obravnavo v zvezni svet, nato pa je predlog s komentarji zveznega sveta in odgovori zvezne vlade poslan v zvezni zbor. Po obravnavi in sprejetju predloga v zveznem zboru je ta nato vrnjen v zvezni svet v t. i. drugo obravnavo. Na več kot polovico predlogov (dopolnila ustave, če predlogi vplivajo na pravice dežel na področju financ in davkov ter če zadevajo njihove administrativne obveznosti) lahko zvezni svet vložil absolutni veto, na ostale pa odložilnega. V primeru veta je na predlog vlade ali

enega od domov sklican konferenčni odbor, ki skuša oblikovati kompromis, ki ga morata nato sprejeti oba domova. Odložilni veto lahko zvezni zbor preglasuje. Če je veto v zveznem svetu izglasovan z absolutno ali celo dvotretjinsko večino, je v zveznem zboru lahko preglasovan le z enako večino (Patzelt, 1999: 75–79). Zvezni svet izvaja tudi nadzor nad zvezno vlado, saj ga mora ta redno obveščati o svojem delovanju (Patzelt, 1999: 83).

3.1.3. Avstralski senat

Avstralski senat (Senate) sestavlja 76 članov, ki so neposredno izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu. Vsaka od šestih zveznih držav ima dvanajst predstavnikov, štirje senatorji pa predstavljajo zvezne teritorije. Mandat senatorjev traja šest let, razen za predstavnike teritorijev, katerih mandat traja tri leta. Vsake tri leta je izvoljena polovica senatorjev (Uhr, 1999: 93).

Senat ima dejansko enake pristojnosti kot predstavniški dom (House of Representatives), čeprav ne sme sprejemati temeljnih finančnih zakonov ali dopolnjevati davčnih zakonov, vendar pa jih lahko zavrne. Nesporazumi se v končni fazi rešujejo na skupnem zasedanju obeh domov, kjer ima predstavniški dom prednost saj ima več članov (148), vendar pa je ta postopek zelo nepraktičen, saj zahteva predhodno razpustitev obeh domov in predčasne volitve (Uhr, 1999: 93–94).

Dvodomnost v Avstraliji deluje v funkciji delitve oblasti. Različna volilna sistema za parlamentarna domova povzročata, da vladajoča stranka, ki ima večino v predstavniškem domu, običajno nima podpore v senatu, kjer imajo majhne stranke precejšen izsiljevalski potencial (Uhr, 1999: 94–95).

3.1.4. Kanadski senat

Kanadski senat (Senate) ima danes 104 člane. Vsaka provinca ima od 4 do 24 predstavnikov, severna teritorija pa vsak po enega, vendar senatorji dejansko niso predstavniki provinc, saj jih imenuje generalni guverner na predlog predsednika vlade oz. prvega ministra. Njihovo članstvo traja do 75. leta starosti (Franks, 1999: 121–122).

Senat ima formalno enake zakonodajne pristojnosti kot prvi dom (House of Commons), razen tega, da morajo finančni zakoni izvirati v prvem domu. Senat ima tudi pravico zavrniti predlog zakona. Kljub formalni enakopravnosti je senat tradicionalno svoje pristojnosti uporabljal le za manjše popravke predlogov, ki jih je sprejel prvi dom, saj se je zavedal, da zaradi načina svojega oblikovanja nima legitimnosti, da bi lahko nasprotoval demokratično izvoljenemu prvemu domu. Njegova vloga se je spremenila po letu 1984, ko je liberalna stranka izgubila večino v prvem domu, v senatu pa je imela veliko večino. Senat je večkrat zavrl sprejetje zakonov, zato je progresivno-konzervativna vlada skušala omejiti njegove ustavne pristojnosti, a je bila pri tem neuspešna. Ko je leta 1990 senat blokiral sprejem zakona o davku na porabo, je prvi minister prvič v kanadski zgodovini imenoval dodatnih osem senatorjev in tako spremenil večino v senatu v svojo korist. Kljub temu je vlada pozneje občasno naletela na nasprotovanje senata, saj ni mogla disciplinirati vseh "svojih" senatorjev. Ostro nasprotovanje med senatom in prvim domom oz. vlado se je omililo leta 1993, ko je konzervativna vlada doživela hud poraz – obdržala je le dva sedeža v prvem domu (Franks, 1999: 122–139).

V Kanadi obstajajo številni predlogi za reformo senata, ki vključujejo tako spremembo načina izbire njegovih članov kot tudi spremembo njegovih funkcij in pristojnosti. Člani naj bi bili neposredno ali posredno izvoljeni v provincah in teritorijih oz. njihovih parlamentih. Po nekaterih predlogih naj bi imele vse province enako število predstavnikov. Senat naj bi imel pravico do suspenzivnega veta na finančne zakone, pri drugih zakonih pa naj bi se v primeru nestrinjana med domovoma odločalo na skupnem zasedanju. Vendar do zdaj noben predlog reforme še ni dobil ustrezne podpore v javnosti, poleg tega bi bistvena reforma senata zahtevala spremembo ustave, ki bi potrebovala soglasje vlad vseh provinc, nato pa bi morala biti potrjena še na referendumih v vseh provincah (Franks, 1999: 150–155).

3.1.5. Francoski senat

Mandat članov senata (Sénat) pete francoske republike traja devet let, vsake tri leta pa jih je izvoljena tretjina. Senatorji so voljeni posredno v lokalnih skupnostih. Senata ni moč razpustiti. Njegov predsednik ima pravico nominirati tri od devetih članov ustavnega sveta, predsednik pa se mora z njim posvetovati, če se odloči razpustiti prvi

dom (nacionalno skupščino). Senat je enakopraven nacionalni skupščini, vendar lahko vlada poseže v nesporazum med domovoma in da zadnjo besedo prvemu domu (Mastias, 1999: 164–165).

Senat je leta 1969 preživel poskus ukinitve, ko je predsednik de Gaulle na referendumu med drugimi zadevami predlagal reformo senata, ki bi mu vzela politično moč. Referendum ni uspel, de Gaulle je odstopil, senat pa je normaliziral odnose z vlado, nacionalno skupščino in novim predsednikom, čeprav so bili spori še vedno pogosti, zlasti takrat ko je imela levica večino v nacionalni skupščini (Mastias, 1999: 168–172).

Zakonodaja se oblikuje s pogajanjem med domovoma. Po dveh obravnavah lahko vlada zahteva srečanje konferenčnega odbora, ki poskuša oblikovati kompromis, ki ga morata sprejeti oba domova. Če postopek ni uspešen, lahko vlada razglasi, da je veljaven zakon v besedilu, ki ga je sprejela nacionalna skupščina. Funkcija senata je torej refleksija – predlaga spremembe ali dopolnila, ne more pa odločilno vplivati na sprejem zakonodaje. Senat lahko tudi iniciira zakonodajo, vendar je takšnih primerov bolj malo, bolj uspešen je pri predlaganju dopolnil. Večina zakonov je sprejeta s soglasjem obeh domov (Mastias, 1999: 175–178).

Senat ima tudi funkcijo nadzora nad vlado, vendar je ne more odstaviti. Senatorji imajo pravico postavljati vprašanja vladi – pisno in ustno, obstajajo pa še drugi načini nadzora nad vlado (npr. preiskovalni odbori). Senat ima tudi pravico zahtevati presojo ustavnosti zakonov pred ustavnim svetom (Mastias, 1999: 182–185).

3.1.6. Britanski lordski dom

V 20. stoletju je lordski dom (House of Lords) doživel več pomembnejših sprememb v pristojnostih in sestavi. Leta 1911 je izgubil pravico do absolutnega veta in dobil pravico do odločilnega veta – najprej za dve leti, od leta 1949 pa le še za eno leto. Lordski dom je dokaj redko uporabil pravico do suspenzivnega veta. Leta 1958 so bili v Lordski dom uvedeni t. i. dosmrtni člani ("life peers"), ki jih je imenoval prvi minister. V obdobju 1950 – 1990 se je precej povečal obseg dela lordskega doma, hkrati pa se vse več članov udeleževalo zasedanj (Shell, 1999: 201–205). 1999 je bila iz lordskega doma odstranjena velika večina dednih članov - ostalo jih je le še 92. S tem se je tudi zmanjšala tradicionalna konzervativna večina (Wheeler Booth, 2001: 87). Vpliv strank

v lordskem domu je manjši kot v prvem domu (House of Commons), saj se članom ni treba bati, da bodo izgubili članstvo. Veliko je tudi nestranskih članov (Shell, 1999: 211).

Lordski dom ima zakonodajno funkcijo in funkcijo nadzora nad vlado. Lahko dopolnjuje predloge zakonov, člani pa lahko vladi postavljajo vprašanja (Shell, 1999: 212).

3.1.7. Italijanski senat

Italijanski parlament je sestavljen iz predstavniškega doma (Camera dei deputati) in senata (Senato della Repubblica). Oba domova sta enakopravna v zakonodajnem postopku in pri imenovanju vlade. Iz tega vidika je senat eden od najmočnejših drugih domov na svetu (Lodici, 1999: 225).

Senatorje volijo državljani, starejši od 25 let, sami pa morajo biti stari vsaj 40 let. Njihov mandat traja pet let, volitve potekajo istočasno z volitvami v prvi dom. Senat skupaj s predstavniškim domom na skupnem zasedanju izvoli predsednika republike. Senat ima 315 izvoljenih članov in manjše število (trenutno 9) imenovanih senatorjev in nekdanjih predsednikov republike. Tri četrtine senatorjev je izvoljenih po večinskem volilnem sistemu, četrtina pa po proporcionalnem (Lodici, 1999: 235–237).

Senat ima 13 stalnih odborov, lahko pa ustanovi še preiskovalne odbore. Ustanovi lahko tudi posebne odbore za obravnavo določenih predlogov zakonov. S predstavniškim domom lahko ustanovi tudi skupne preiskovalne in nadzorne odbore. Oba domova morata sprejeti predlog preden postane zakon, zakonodajni postopek pa se lahko začne v katerem koli domu. Predlog zakona prehaja med domovoma, dokler ni usklajen (Lodici, 1999: 244–247).

V Italiji obstajajo tudi predlogi za reformo parlamenta zaradi neučinkovitosti zakonodajnega odločanja. Nekateri predlogi vsebujejo tudi ukinitve popolne dvodomnosti, tako da bi senat opravljal le funkcijo nadzora vlade ali pa da bi le nekateri temeljni zakoni zahtevali soglasje obeh domov (Lodici, 1999: 255–257).

3.1.8. Španski senat

Španski parlament je sestavljen iz kongresa (Congreso de los Diputados) in senata (Senado). Kongres ima 350, senat pa 256 članov. Mandat obeh traja štiri leta. 208 senatorjev je izvoljenih neposredno. V vsaki provinci so izvoljeni štirje senatorji. Preostali so izvoljeni posredno. Izvolijo jih parlamenti avtonomnih skupnosti (Flores Juberías, 1999: 260).

Delo v senatu poteka na plenarnih zasedanjih in odborih – stalnih ali preiskovalnih. Obstajajo tudi skupni odbori, ki so sestavljeni iz članov obeh domov (Flores Juberías, 1999: 279–280).

Senat ima posebne pristojnosti pri spreminjanju ustave. Ima tudi pravico predlagati spremembo ustave. V primeru bistvene spremembe ustave (če sprememba vpliva na temeljna ustavna načela, človekove pravice, monarhijo ali ustavno strukturo) je položaj obeh domov enakopraven. Oba morata podpreti spremembo z dvetretjinsko večino, nato pa mora biti parlament razpuščen, izvedene volitve, sprememba pa mora biti še enkrat potrjena z dvetretjinsko večino v obeh domovih. Sprememba mora biti nato potrjena še na referendumu. Senat sodeluje tudi v običajnem zakonodajnem postopku, vendar je podrejen prvemu domu. Predlogom zakonov, ki jih je potrdil prvi dom, lahko predlaga dopolnila, lahko pa izreče tudi veto, ki pa ga lahko prvi dom preglasuje z absolutno večino ali po dveh mesecih z navadno večino. Senat opravlja tudi funkcijo nadzora nad vlado, vendar je ne more prisiliti k odstopu (Flores Juberías, 1999: 283–286).

Tudi v Španiji se pojavljajo kritike senata in predlogi za reformo, ki vključujejo predvsem okrepitev njegove teritorialne vloge (Flores Juberías, 1999: 291–293).

3.1.9. Poljski senat

Poljski senat je bil ustanovljen na pogajanjih med komunisti in Solidarnostjo spomladi leta 1989. Dogovorjeno je bilo, da bodo volitve v 100-članski senat povsem svobodne, medtem ko je bila večina sedežev v večjem prvem domu (sejmu) rezervirana za komunistično koalicijo. Na volitvah v senat je Solidarnost dobila 99 sedežev. Senat je bil tako zelo pomemben del prehoda v demokratični politični sistem (Olson, 1999: 303–306).

Volitve v senat so neposredne. V vsaki regiji (vojvodini) sta izvoljena po dva senatorja, razen v dveh največjih regijah, kjer so izvoljeni po trije (Olson, 1999: 312).

Senat obravnava predloge zakonov, ki jih sprejme sejm. Predlog lahko zavrne, lahko pa predlaga dopolnila. Sejm ni dolžan upoštevati stališča senata. Senat lahko tudi predlaga zakone, ima pa tudi ekskluzivno pravico zavrniti predlog predsednika republike za razpis referendumu. V praksi senat predlaga le malo zakonov, prav tako redko zavrne predlog sejma, velikokrat pa predlaga amandmaje, od katerih jih sejm precej tudi sprejme (Olson, 1999: 313–315).

V senatu je 13 stalnih odborov. Sedeži v odborih so proporcionalno razdeljeni med politične stranke glede na število njihovih članov v senatu (Olson, 1999: 317–318).

V tem poglavju smo ugotovili, da ima večina držav enodomne parlamente, kar pa ne pomeni, da je dvodomnost redkost, saj ima dva domova približno 37 % parlamentov. Dvodomne parlamente najdemo povsod po svetu, najpogostejši pa so na zahodni polobli in v Evropi. Drugi domovi so skoraj brez izjeme manjši od prvih, večina jih ima manj kot 100 članov, njihov mandat pa je nekoliko daljši. Večina drugih domov ima kot osnovo za sestavo predstavništvo teritorijev. Njihovi člani so največkrat izvoljeni posredno ali neposredno, pogostokrat so tudi imenovani. Po družbeno-ekonomski sestavi se drugi domovi nekoliko razlikujejo od prvih, zlasti glede starosti, saj so člani drugih domov običajno starejši od članov prvih. Pri parlamentarnem delu se pogosto pojavljajo nesoglasja med domovoma, ki se razrešujejo na različne načine, med katerimi je najpogostejši t. i. sistem prehajanja, kjer predlog zakona prehaja med domovoma, dokler ni usklajen. Pri razreševanju sporov imajo običajno prednost prvi domovi, še zlasti v sistemih nepopolne dvodomnosti. Dvodomni parlamenti so značilni za federacije, poznajo pa jih tudi unitarne države (približno 30 % unitarnih držav ima dvodomne parlamente). Močna oz. popolna dvodomnost je značilna za federacije, za unitarne države pa šibka oz. nepopolna, v obeh primerih pa obstajajo izjeme. Drugi domovi se pogostokrat spreminjajo, saj se morajo prilagajati spremembam v svojih okoljih, ki predvsem zahtevajo njihovo demokratizacijo. Le malokrat pa se pojavljajo primeri ukinitvev drugih domov, zlasti v zadnjih dveh desetletjih, ko je bilo ustanovljenih oz. vnovič vzpostavljenih precej več drugih domov, kot jih je bilo ukinjenih.

V opisih devetih izbranih drugih domov lahko ugotovimo, da se med seboj dokaj razlikujejo, hkrati lahko opazimo nekatere podobnosti. Med njimi najdemo primere popolne dvodomnosti, kjer sta oba domova popolnoma enakopravna ali pa je drugi dom nekoliko omejen le v nekaterih pristojnostih. Sem spadajo ZDA, Avstralija in Italija. Na drugi strani so Kanada, Francija, Velika Britanija, Španija in Poljska, kjer so drugi

domovi v podrejenem položaju, vendar imajo kljub temu določen vpliv na zakonodajni proces. Nekje vmes je Nemčija, ki sicer nima popolne dvodomnosti, vendar je drugi dom precej močan, saj ima pri dobri polovici zakonodaje pravico do absolutnega veta. V ZDA, Avstraliji, Italiji in Poljski so člani drugega doma voljeni neposredno, podobno je tudi v Španiji, kjer je večina senatorjev voljena neposredno, nekateri pa posredno. Francoski senatorji so voljeni posredno, v Veliki Britaniji, Nemčiji in Kanadi pa so člani imenovani. Kanadske in večino britanskih imenuje predsednik vlade (prvi minister), v Nemčiji pa so člani drugega doma člani deželnih vlad. Člani so skoraj povsod izvoljeni oz. imenovani deloma na osnovi teritorialnega predstavnštva, vendar dejansko večinoma bolj kot interese svojih teritorijev zastopajo interese svojih političnih strank. Zgodovina teh drugih domov je dokaj različna, verjetno bo različen tudi njihov nadaljnji razvoj. Ameriški senat ima zelo visok ugled in visoko stopnjo legitimnosti, podobno tudi nemški zvezni svet in avstralski senat. Kljub nekaterim kritikam ima zagotovljeno prihodnost francoski senat, ki ga brez njegove privolitve ni moč ukiniti ali bistveno spremeniti. Britanski lordski dom je v procesu reformiranja, zahteve po reformi so glasne zlasti v Kanadi, nekoliko manj pa tudi v Španiji in Italiji, zanimiv pa bo tudi nadaljnji razvoj mladega poljskega senata. V zadnjem poglavju bom opisal še dvodomnost v Sloveniji.

4. DVODOMNOST V SLOVENIJI

V zadnjem poglavju diplomskega dela bom predstavil še parlamentarno dvodomnost v Sloveniji. Najprej bo predstavljen razvoj dvodomnosti oz. večdomnosti v Sloveniji po 2. svetovni vojni, nato pa še nastajanje državnega sveta ob sprejemanju ustave samostojne Republike Slovenije. Predstavil bom, kakšna je osnova za sestavo državnega sveta, kakšen je volilni sistem za volitve njegovih članov, kakšna je bila njegova dosedanja družbeno-ekonomska sestava in kako organizira svoje delo. Prikazal bom še pristojnosti državnega sveta, razmerje do državnega zbora ter njegovo vlogo, skušal pa bom tudi odgovoriti na vprašanje, ali sploh lahko govorimo o državnem svetu kot drugem parlamentarnem domu. Nazadnje bom predstavil še ključne probleme, s katerimi se je državni svet doslej srečeval pri svojem delu, in kakšna je njegova perspektiva (ali se bo ohranil v dosedanji podobi, se spremenil ali bo celo ukinjen).

4.1. ZGODOVINA DVODOMNOSTI V SLOVENIJI

V Sloveniji smo imeli izkušnje z dvo- oz. večdomnostjo predstavniškega telesa že pred osamosvojitvijo leta 1991 – tako na zveznem kot tudi republiškem nivoju. Ker je bila Jugoslavija (Federativna ljudska republika Jugoslavija oz. pozneje Socialistična federativna republika Jugoslavija) večnacionalna federacija, je bila dvodomnost predstavniškega telesa samoumevna. Po ustavi iz leta 1946 je bila zvezna skupščina sestavljena iz dveh domov: zveznega sveta, ki je bil predstavniški organ vseh državljanov in sveta narodov, ki je bil predstavniški organ zveznih enot – šestih republik in dveh avtonomnih pokrajin. Ta sistem se je spremenil leta 1953, ko je bila spremenjena zvezna ustava. Zvezni zbor je ohranil svojo vlogo, zbor narodov pa je bil

zamenjan z zborom proizvajalcev, ki so ga volili zgolj zaposleni v gospodarstvu. Zbor narodov je bil vendarle ohranjen kot del zveznega zbora in se je srečeval le v primerih, določenih z ustavo. Spremenil se je tudi sam koncept dvodomnosti. Prej sta imela oba domova povsem enake pristojnosti, zdaj pa je zvezni zbor postal močnejši. Sistem dvodomnosti se je spet spremenil z ustavo iz leta 1963. Zvezni zbor je ohranil svojo vlogo, zbor proizvajalcev pa so nadomestili štirje domovi: gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor ter organizacijsko-politični zbor. Zbor narodov je ohranil svojo vlogo znotraj zveznega zbora vse do leta 1968, ko je bil zvezni zbor ukinjen, njegovo mesto pa je prevzel zbor narodov. Dvo- oz. večdomnost se je spet spremenila z ustavo iz leta 1974. Zvezno skupščino sta po tej ustavi sestavljala zvezni zbor ter zbor republik in pokrajin, ki sta imela vsak svoje pristojnosti in sta soodločala le v manjšem številu zadev (Kristan, 1997: 297–302).

V nasprotju z zvezno pa slovenska republiška skupščina sprva ni bila dvodomna. Leta 1953 pa je bila uvedena dvodomna ljudska skupščina, ki sta jo sestavljala republiški zbor in zbor proizvajalcev. V zboru proizvajalcev, ki ni bil enakopraven republiškem zboru, so bili zastopani samo zaposleni v proizvodnji, prevozništvu in trgovini. Po republiški ustavi iz leta 1963 so republiško skupščino sestavljali republiški zbor in štirje zbori delovnih skupnosti (gospodarski, prosvetno-kulturni, socialno-zdravstveni in organizacijsko-politični). Volitve v zbornice delovnih skupnosti so bile posredne – člane so volile občinske skupščine. Republiški zbor je imel najpomembnejšo vlogo in je enakopravno z vsakim od preostalih zborov sprejemal odločitve o zadevah v okviru njihovih delovnih pristojnosti. Leta 1969 je bil ukinjen organizacijsko-politični zbor, uvedeno pa je bilo tudi posebno zasedanje delegatov občin s posvetovalno funkcijo.¹⁶ Po republiški ustavi iz leta 1974 je bila republiška skupščina tridomna. Sestavljali so jo zbor združenega dela, ki je bil zamišljen kot osrednji zbor, zbor občin in družbenopolitični zbor. Vsi trije zbori so bili oblikovani posredno – prek občinskih skupščin.¹⁷ Dopolnila k republiški ustavi iz leta 1989 in 1990 so ohranila tridomno strukturo republiške skupščine, omogočila pa so neposredne volitve in večstrankarski

¹⁶ V začetku leta 1969 sta organizacijsko-politični in gospodarski zbor predlagala dvodomno strukturo skupščine – ob republiškem zboru bi deloval še enotni zbor delovnih skupnosti. Predlog je naletel na močno nasprotovanje vodilne politične elite in zato ni uspel (Ribičič, 1996b: 29).

¹⁷ Poleg teh treh zborov je kot občasni četrti zbor nastopalo pet skupščin interesnih skupnosti na področju javnih služb (Ribičič, 1996a: 103; Ribičič, 1996b: 29).

sistem. V zbor združenega dela so bili poslanci voljeni po enokrožnem večinskem sistemu, v zbor občin po dvokrožnem večinskem sistemu ter v družbenopolitični zbor po proporcionalnem sistemu. Vsak zbor je imel osemdeset poslancev (Ribičič, 1991: 127–130; Ribičič, 1996a: 103–104). Vsi trije zbori so imeli enake pristojnosti, vse zadeve, ki niso bile rešene tridomno, pa so se obravnavale dvodomno med zborom združenega dela in zborom občin ali na skupnem zasedanju vseh treh zborov (Kristan, 1997: 303).

4.2. NASTAJANJE DRŽAVNEGA SVETA

Dvodomnost predstavniškega telesa se je obdržala tudi v političnem sistemu samostojne Slovenije. Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju državni svet) je bil ustanovljen z Ustavo Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991.¹⁸ Vendar sama vključitev državnega sveta v ustavo kot tudi opredelitev njegove vloge in pristojnosti ni bila vseskozi samoumevna.

Dilema o eno- ali dvodomnem parlamentu se je pojavila že v prvih razpravah o novi ustavi ob koncu osemdesetih let. Zagovorniki dvodomnosti so menili, da bi bilo treba zaradi močne regionalne identitete in nevarnosti centralizma v posebnem domu politično institucionalizirati predstavništvo slovenskih pokrajin.¹⁹ Zagovorniki enodomnosti pa so odgovarjali, da bi v takšnem drugem domu namesto zastopstva regionalnih interesov zgolj še enkrat dobili zastopstvo političnih strank, ki pa se povsem izčrpa že v splošnem predstavniškem domu. Državni svet je bil v smislu predstavljanja funkcionalnih interesov prvič javno predstavljen v okviru t. i. pisateljske ustave,²⁰ vendar pa ta ideja v politični javnosti ni dobila podpore (Lukšič, 2003: 135). Med

¹⁸ Objavljena v Uradnem listu RS, št. 33-1409/1991-I (28. 12. 1991).

¹⁹ Nekateri so tudi predlagali, da naj bi se regionalni interesi uveljavljali znotraj enodomnega parlamenta, v katerem bi se del poslancev volil po regionalnem načelu in bi se izločil kot posebni dom le takrat, kadar bi se odločalo o regionalnih interesih (Grad, 2000: 140).

²⁰ Poleg skupščine, ki bi bila enodomna, je bil predlagan tudi senat, ki "naj bi odrazil strukturno sestavljenost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni segmenti, kot so npr. sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti, občine in po., vanj izvolijo svoje predstavnike" (Bučar, 1988: 78). Senat bi imel pravico izražati mnenja glede predlogov zakonov in sprejetih zakonov, o njegovih pripombah pa bi morala skupščina zavzeti svoje stališče (Bučar, 1988: 78–79).

nasprotniki dvodomne ureditve slovenskega parlamenta si lahko ogledamo mnenje Draga Zajca, ki je nasprotoval državnemu svetu kot predstavniku funkcionalnih interesov, saj naj bi bilo takšno predstavništvo deloma v nasprotju z liberalnim duhom ustave, poleg tega pa naj bi bili v državnem svetu predstavljeni interesi “organsko” nasprotni in celo povsem neuskladjeni” (Zajc, 1990: 1488–1489), kar bi znotraj državnega sveta povzročalo blokade. Prav tako je dvomil o smotrnosti uvedbe drugega doma, ki bi predstavljal regionalne interese. Po njegovem mnenju parlamentarni tradiciji ustreza enodomni parlament, v prid uvedbe enodomnega parlamenta pa naj bi govorile tudi izkušnje parlamentarnih reform v nekaterih državah, kjer so ukinili dvodomnost in s tem okrepili demokracijo ter utrdili osrednjo vlogo parlamenta (Zajc, 1990: 1489–1491). Med dejavnike, ki so bili vzrok nasprotovanja dvodomnosti novega parlamenta, bi lahko uvrstili tudi negativne izkušnje s tridomno skupščino, v kateri se je zaradi splošne pristojnosti vseh zborov pojavljal paralelizem (vzporednost) v delovanju vseh treh domov in številnih delovnih teles ter zaradi tega in še nekaterih drugih razlogov (neprofesionalne funkcije delegatov, neenakopravnosti opozicije, prevelikih razlik v načinu oblikovanja zborov ...) neracionalno delovanje skupščine (Ribičič, 1991: 130–132).

Zbor za ustavo je oblikoval dve različici strukture parlamenta. Po prvi bi bil parlament dvodomni z enakopravnima domovoma, po drugi pa bi imel drugi dom okrnjene pristojnosti. Skupina, ki je po naročilu zbora za ustavo pripravila delovni osnutek nove slovenske ustave,²¹ se je oprla na že prej omenjeno pisateljsko ustavo in predlagala državni svet kot korporativno sestavljeno svetovalno telo. Državni svet pa v uradni delovni osnutek ustave ni bil uvrščen, vendar ga je ustavna komisija kot variantni dodatek uvrstila v osnutek ustave (Lukšič, 2003: 135–136).

Dilema o eno- ali dvodomnem parlamentu se je nadaljevala tudi v razpravah v ustavni komisiji Skupščine Republike Slovenije, kjer razmerje sil ni bilo večinsko niti na strani uvedbe državnega sveta niti na strani njegove nevedbe. Leve stranke (SDP – Stranka demokratične prenove, SSS – Socialistična stranka Slovenije, LDS – Liberalno-demokratska stranka) so zastopale dvodomno strukturo, DEMOS (zlasti SKD – Slovenski krščanski demokrati in SDZ – Slovenska demokratična zveza) pa enodomno, dokler ni po prepričevanju Franceta Bučarja tudi ta podprl vpeljavo državnega sveta. Večina, ki je državnemu svetu zagotovila mesto v ustavi, se je izoblikovala šele v

²¹ Besedilo osnutka je bilo objavljeno v časniku Demokracija 10. aprila 1990 (Lukšič, 2003: 135).

začetku decembra 1991. Vpeljan je bil državni svet, ki naj bi imel vlogo svetovalnega organa. Ta rešitev je bila kompromis, ki je zadovoljil obe strani (Lukšič, 2003: 136). Končna rešitev se je torej oprla na idejo, ki je bila predstavljena že v okviru t. i. pisateljske ustave, vendar je v mnogo večji meri kot prvotna ideja upoštevala zahteve po predstavnstvu lokalnih interesov, ki v sestavi državnega sveta popolnoma prevladujejo (22 od 40 predstavnikov). Sestava državnega sveta se po tem močno razlikuje od sestave svojega vzornika – nekdanjega bavarskega senata, v katerem je bila le desetina članov predstavnikov lokalnih interesov (Grad, 2000: 140–141). Ribičič pravi, da gre pri takšnem državnem svetu “za rešitev, ki ne more zagotoviti kakovostnega zastopstva regionalnih interesov v parlamentu” (Ribičič, 1996a: 105). Lukšič meni, da so na uvedbo državnega sveta v politični sistem Slovenije vplivali predvsem trije dejavniki:

1. močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov na Slovenskem (podprta z mednarodnimi izkušnjami),
2. tradicija tridomne republiške skupščine v prejšnjem slovenskem političnem sistemu,
3. zgledovanje po bavarskem senatu (Lukšič, 2003: 137).

4.3. OSNOVA ZA SESTAVO DRŽAVNEGA SVETA

Sestavo državnega sveta določa 96. člen Ustave Republike Slovenije, ki opredeljuje državni svet kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavlja ga 40 članov, od tega so štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti ter dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov.

Državni svet je torej sestavljen iz dveh temeljnih delov – predstavnikov funkcionalnih (delovnih in socialnih) interesov ter predstavnikov teritorialnih (lokalnih) interesov. Grad meni, da se interesi, ki naj bi bili predstavljeni v državnem svetu, ne prelivajo dovolj razvidno v njegovo strukturo. Interesi (razen lokalnih) “nimajo lastnih nosilcev, temveč se prekrivajo in mešajo med seboj v vseh preostalih strukturnih elementih državnega sveta” (Grad, 2000: 253). Med sprejemanjem nove ustave družba še ni bila ustrezno strukturirana, saj “prejšnjih institucionalnih oblik organiziranja posebnih družbenih interesov ni bilo več, nove pa še niso bile vzpostavljene.” Te

okoliščine so povzročile precej težav pri volitvah prvega državnega sveta konec leta 1992 (Grad, 2000: 253–254).

Lukšič meni, da v ustavi operacionalizacija zastopstva socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov ni izpeljana korektno in dosledno. Lokalni interesi niso problematični, težave pa nastanejo pri prevajanju socialnih, gospodarskih in poklicnih interesov v interese delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov, samostojnih poklicev in negospodarskih dejavnosti. Pojavi se vprašanje, kdo od navedenih lahko zastopa gospodarske interese. Ta funkcija se pripisuje predstavnikom delodajalcev, kar je po Lukšičevem mnenju posledica hegemonije liberalne doktrine v Sloveniji. Ni pa soglasja glede predstavljanja socialnih interesov. Njihovi nosilci so po njegovem mnenju obrobne družbene skupine oz. grobo rečeno upravičenci do socialnih pomoči, “/i/z navedenih skupin predstavnikov pa ni mogoče razbrati legitimnega predstavnika socialnih interesov” (Lukšič, 2003: 140). Težave so tudi glede poklicnih interesov, saj vse navedene skupine predstavnikov ustrezajo zahtevi po predstavništvu poklicnih interesov. Vsi namreč predstavljajo svoje poklice (Lukšič, 2003: 140).

Po formalni strukturi je državni svet sestavljen iz 22 predstavnikov lokalnih skupnosti, štirih predstavnikov delodajalcev, štirih predstavnikov delojemalcev, dveh predstavnikov kmetov in po enega predstavnika obrtnikov, samostojnih poklicev, zdravstva, raziskovalne dejavnosti, kulture in športa, univerz in višjih šol, socialnega varstva ter vzgoje in izobraževanja (Lukšič, 2003: 140).

Tabela 4.1: Sestava državnega sveta

	96. člen ustave	zakon o državnem svetu
socialni,	4 predstavniki delodajalcev	4 predstavniki delodajalcev
gospodarski,	4 predstavniki delojemalcev	4 predstavniki delojemalcev
poklicni in	4 predstavniki kmetov,	2 predstavnika kmetov
lokalni	obrnikov in samostojnih	1 predstavnik obrtnikov
interesi	poklicev	1 predstavnik samost. poklicev
	6 predstavnikov	1 predstavnik zdravstva
	negospodarskih	1 predst. raziskovalne dejavnosti

dejavnosti	1 predstavnik kulture in športa
	1 pr. univerz, visokih in višjih šol
	1 predstavnik socialnega varstva
	1 predst. vzgoje in izobraževanja
<hr/>	
22 predst. lokalnih interesov	22 predst. lokalnih interesov

Vir: Ustava Republike Slovenije in Zakon o državnem svetu.

4.4. VOLITVE V DRŽAVNI SVET IN MANDAT NJEGOVIH ČLANOV

Člani državnega sveta se volijo posredno za dobo petih let, in ker so predstavniki določenih interesov, se volijo na podlagi posebne volilne pravice, ki jo imajo nosilci teh interesov. Posredne volitve so za državni svet primernejše, saj – kot pravi Grad (2000: 254) – “omogočajo tesnejšo povezanost med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki kot neposredne volitve.” Pri takšnih volitvah tudi niso potrebne politične stranke, ki so nujne pri neposrednih volitvah splošnega predstavniškega doma. V prid posrednih volitev govorijo tudi nekateri praktični razlogi. Neposredne volitve na nekaterih interesnih področjih bi bile tehnično zelo zahtevne, na nekaterih pa praktično celo nemogoče. Za različne interese, zastopane v državnem svetu, obstajajo različni načini posrednih volitev – odvisno od organiziranosti na posameznih interesnih področjih. Predstavniki lokalnih interesov so bili na prvih volitvah v državni svet leta 1992 voljeni neposredno, ker takrat lokalna samouprava še ni bila preoblikovana (Grad, 2000: 254–255).

Volilne pravice pri volitvah v državni svet nimajo vsi polnoletni državljani, ampak le tisti, ki so člani interesnih skupin, ki so predstavljane v državnem svetu. Pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov imajo volilno pravico polnoletne osebe s stalnim prebivališčem v volilni enoti za te volitve. Aktivno volilno pravico imajo tudi tujci, vendar ne pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov (Grad, 2000: 255–256).

Volitve predstavnikov vseh interesnih področij opravijo posebna volilna telesa. Če predstavnike v državnem svetu volijo le v eni interesni organizaciji ali lokalni skupnosti, sestavljajo volilno telo člani predstavniškega organa te organizacije oz. skupnosti. Če pa svetnike voli več interesnih organizacij oz. lokalnih skupnosti,

sestavljajo volilno telo izvoljeni predstavniki oz. elektorji teh organizacij oz. skupnosti. Način njihove izvolitve je prepuščen samim interesnim organizacijam oz. lokalnim skupnostim. Določeno pa je, da ima vsaka organizacija po enega elektorja, drugi pa se volijo sorazmerno številu članov organizacije. Volitve se lahko izvedejo le, če je na zasedanju volilnega telesa navzoča večina njegovih članov. Glasovanje je tajno in se opravi z glasovnicami. Elektor lahko glasuje za toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilnem telesu. Izvoljeni so tisti kandidati, ki so dobili največ glasov. Uporablja se torej volilni sistem relativne večine (Grad, 2000: 256–257).

Zaradi takšnega sistema imajo organizacije s številčnejšim članstvom že vnaprej zagotovljeno prevlado. Sem sodijo npr. gospodarska zbornica med delodajalci, Zveza svobodnih sindikatov pri delojemalcih in ljubljanska univerza pri predstavniku univerz in višjih šol (Lukšič, 2001: 35).

Volitve v državni svet razpiše predsednik državnega zbora – ne prej kot 135 in ne pozneje kot 75 dni pred iztekom petletnega mandata. Od razpisa do glasovanja ne sme preteči več kot 90 in ne manj kot 60 dni. Če kateremu od članov državnega sveta predčasno preneha mandat, se izvedejo nadomestne volitve, ki se razpišejo najpozneje 15 dni po prenehanju mandata člana, od razpisa pa do glasovanja ne sme preteči več kot 60 in ne manj kot 40 dni. Dan glasovanja na volitvah v državni svet je lahko različen za volitve predstavnikov različnih interesnih skupin, vendar morajo biti vsa glasovanja opravljena v istem tednu (Grad, 2000: 258).

Štiri predstavnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev, ki so organizirana za območje države. Vsaka organizacija izvoli po enega elektorja na vsakih deset tisoč delavcev, zaposlenih pri članih zbornice oz. združenja. Štiri predstavnike delojemalcev volijo reprezentativni sindikati, organizirani za območje države. Vsaka reprezentativna zveza ali konfederacija sindikatov izvoli v volilno telo toliko elektorjev, kolikor je v njej združenih reprezentativnih sindikatov. Po enega elektorja imajo tudi reprezentativni sindikati, ki niso združeni v zvezo ali konfederacijo. Vsaka zveza, konfederacija ali posamezni sindikat ima še po enega predstavnika na vsakih dopoljenih deset tisoč članov. Štiri predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev volijo poklicne organizacije kmetov (dva predstavnika), obrtnikov (enega predstavnika) in drugih samostojnih poklicev (enega predstavnika), organizirane za območje države. Dva predstavnika kmetov voli telo, v katerega vsaka poklicna organizacija kmetov izvoli po enega predstavnika ne glede na število članov in še po

enega na vsakih dopolnjenih tisoč članov. V volilno telo, ki voli predstavnika obrtnikov, izvoli vsaka poklicna organizacija obrtnikov po enega člana ne glede na število članov in po enega na vsakih dopolnjenih petsto članov. V volilno telo, ki izvoli predstavnika samostojnih poklicev, izvoli vsaka organizacija samostojnih poklicev po enega elektorja ne glede na število članov in po enega na vsakih dopolnjenih sto članov. Šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti volijo organizacije na šestih področjih. Predstavnika univerz, visokih in višjih šol volijo univerze, visoke in višje šole. Predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja volijo poklicne organizacije pedagoških delavcev. Predstavnika za področje raziskovalne dejavnosti volijo poklicne organizacije raziskovalcev. Predstavnika za področje kulture in športa volijo poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev, predstavnika za področje socialnega varstva pa volijo poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva. Predstavnika univerz, visokih in višjih šol izvoli volilno telo, v katerega vsaka univerza in visoka oz. višja šola izvoli po enega elektorja. Drugi predstavniki se volijo v volilnih telesih, v katera vsaka poklicna organizacija izvoli po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega na vsakih dopolnjenih sto članov. 22 predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti (občine) v največ 22 volilnih enotah,²² ki se oblikujejo za območje ene ali več lokalnih skupnosti. Če se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje ene lokalne skupnosti, jih izvoli kar predstavniško telo lokalne skupnosti oz. občinski svet, če pa se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje dveh ali več lokalnih skupnosti, jih izvoli posebno volilno telo, v katerega izvoli vsaka lokalna skupnost iz te volilne enote po enega elektorja ne glede na število prebivalcev in po enega na vsakih dopolnjenih pet tisoč prebivalcev. Kandidate za člane državnega sveta določijo predstavniški organi lokalnih skupnosti (Grad, 2000: 259–261).

Glede vsebine mandata članov državnega sveta ustava in zakon o državnem svetu ne določata nič, upoštevati pa je treba, da je državni svet interesno in ne splošno politično predstavnništvo, zato je mandat članov državnega sveta v veliki meri dejansko imperativen (vezan), saj je njihova funkcija zastopanje interesov svoje interesne skupine. Vendar pa njihova vezanost na volilna telesa ni pravno zapovedana in je lahko le politična (Grad, 2000: 270; Kaučič in Grad, 2000: 215). Enako meni tudi Ribičič

²² Razdelitev na 22 volilnih enot ne upošteva niti teritorialne velikosti niti števila volivcev. Tako je največja enota več kot desetkrat večja od najmanjše enote (Lukšič, 2001: 35).

(2000: 61), ki pravi, da “z ustavnega vidika ne bi moglo biti sporno, če bi se institucionalno vzpostavila trajna razmerja, ki bi omogočala oblikovanje smernic za delovanje svetnikov in kakšen drug element vezanosti (imperativnosti) njihovega mandata, pa tudi možnost/i/ odpoklica svetnikov ni mogoče izključiti kot nekaj, kar bi izrazilo nasprotovanje zamisli zastopstva lokalnih in funkcionalnih interesov.”

Član državnega sveta pridobi svoj mandat s potrditvijo v državnem svetu. Če ta njegovega mandata ne potrdi, se lahko pritoži na ustavno sodišče, ki lahko potrdi njegov mandat ali pa zavrne pritožbo. Član državnega sveta izgubi mandat, če izgubi volilno pravico, če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev, če nastopi funkcijo, ki je nezdržljiva s funkcijo člana državnega sveta, če odstopi ter v drugih primerih, ki so določeni z zakonom. Svetniku pa zaradi obsodbe mandat ne preneha, če državni svet odloči, da lahko svojo funkcijo kljub obsodbi še naprej opravlja (Grad, 2000: 270).

Svetniki uživajo imuniteto, ki je enaka imuniteti poslanca državnega zbora. Svetnik ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega telesa ali njegovih delovnih teles, prav tako ne sme biti priprt, zoper njega pa se ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega sveta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predvidena zaporna kazen nad pet let. O imuniteti svojih članov odloča državni svet, ki lahko prizna imuniteto tudi članu, ki se nanjo ni skliceval ali pa je bil zaloten pri prej omenjenem kaznivem dejanju (Grad, 2000: 271).

Svetniki imajo pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej sveta in delovnih teles, katerih člani so in da sodelujejo pri njihovem delu. Svetniki imajo tudi pravico predlaganja obravnave vprašanj in dajanja pobud, dolžni pa so varovati podatke zaupne narave. Svetniki svojo funkcijo opravljajo neprofesionalno oz. častno, vendar jim kljub temu pripada nadomestilo izgubljenega zaslužka in povračilo stroškov, nastalih v zvezi z opravljanjem funkcije. Neprofesionalnost svetniške funkcije je razumljiva, saj svetniki zastopajo interese svoje interesne skupine, kar lahko počnejo kakovostno le, če so njihni dejavni člani, poleg tega pa z opravljanjem svoje funkcije niso tako obremenjeni, da bi jo lahko opravljali poklicno. Svetniška funkcija je nezdržljiva s funkcijo poslanca v državnem zboru in tudi s katero koli drugo funkcijo v državnih organih, svetnik pa je lahko zaposlen v državnih organih, se ukvarja s pridobitveno dejavnostjo in poklicno opravlja funkcije v organih lokalnih skupnosti (Grad, 2000: 271–272).

4.5. DRUŽBENO-EKONOMSKA SESTAVA DRŽAVNEGA SVETA

Če pogledamo spolno sestavo državnega sveta, ugotovimo, da je bila v prvem mandatu (1992–1997) v državnem svetu ob 39 moških le ena ženska (2,5 %) (Lukšič, 1996: 20). Delež žensk se je nekoliko izboljšal v drugem mandatu (1997–2002), ko je bilo v državnem svetu pet žensk oz. 12,5 %. Od petih vodij interesnih skupin je bila ena ženska (20 %). Od 69 sedežev v delovnih telesih (komisijah) so svetnice zasedale osem mest (11,6 %). Od osmih predsednikov oz. predsednic komisij je bila ena ženska (12,5 %), prav tako ena od sedmih podpredsednikov oz. podpredsednic komisij (14,3 %) (Štembal in Štrus, 2002: 18–24). V tretjem mandatu (2002–2007) so bile v državni svet izvoljene le tri ženske (7,5 %), od katerih pa nobena ni vodja interesne skupine. Od 72 sedežev v komisijah svetnice zasedajo sedem sedežev (9,7 %). Od osmih predsednikov oz. predsednic komisij sta dve ženski (25 %), nobena pa ni podpredsednica komisije (internet). Ugotovimo lahko, da je spolna sestava državnega sveta (razen v prvem mandatu) dokaj podobna spolni sestavi državnega zbora. Na prvih volitvah v državni zbor (1992) je bilo izvoljenih dvanajst žensk od skupno 90 poslancev oz. poslank (13,3 %). Na drugih volitvah (1996) je bilo izvoljenih le sedem poslank (7,8 %) ter dvanajst (13,3 %) na tretjih (2000) (Velišček, Krašovec in Uglešić, 2002: 249).

Med svetniki v prvem mandatu sta bila najbolj pogosta poklica pravnik in univerzitetni profesor, ki ju je opravljalo po sedem svetnikov. Po trije so bili zdravniki, učitelji in gimnazijski maturanti, po dva ekonomista, kmetijska tehnika in agronoma ter po en višji medicinski tehnik, politolog, gradbeni tehnik, igralec, strojni inženir, organizator dela, upravni delavec, arhitekt in obrtnik (Lukšič, 1996: 20). V drugem mandatu je bilo največ ekonomistov (devet). Pet je bilo pravnikov, štirje univerzitetni profesorji, trije učitelji, po dva strojna in kmetijska inženirja ter po en zdravnik, politolog, psiholog, geolog, agronom, inženir elektrotehnike, kemijski inženir, igralec, višji upravni delavec, ekonomski tehnik, gostinski tehnik, komercialist, gimnazijski maturant, obrtnik ter kmet oz. kmetijski tehnik (Pacek, 1999: 19). Tudi v državnem zboru je veliko pravnikov in ekonomistov. V drugem mandatu je bilo med poslanci 10 pravnikov, 13 ekonomistov, 7 zdravnikov, 10 jih je pred izvolitvijo delalo v šolstvu, 19 je bilo pripadnikov različnih tehničnih poklicev itd. Med izvoljenimi poslanci v tretjem mandatu je 9 pravnikov, 14 ekonomistov, 18 jih ima tehnični poklic itd. (Zajc, 2002: 86–87).

Državni svet po Lukšičevem mnenju v prvem mandatu "ni zaživel kot telo 'modrih starcev'" (Lukšič, 1996: 21), saj njegova starostna struktura tej vlogi ni ustrezala. 18 svetnikov je bilo mlajših od 50 let, od tega 7 mlajših od 40 let, le 5 svetnikov je bilo starejših od 60 let (Lukšič, 1996: 21). Podobno je bilo tudi v drugem mandatu. Ob izvolitvi je bilo 23 svetnikov mlajših od 50 let (od tega 6 mlajših od 40 let), 17 svetnikov je bilo starejših od 50 let, od tega so bili le štirje starejši od 60 let (PIV1). Starostna sestava državnega sveta se tudi ob začetku tretjega mandata ni bistveno spremenila, nekoliko več pa je bilo svetnikov, ki so bili starejši od 60 let. Polovica svetnikov je bila mlajša od 50 let, polovica pa starejša. Štirje svetniki so bili mlajši od 40 let, osem pa starejših od 60 let (PIV2). Kljub temu so člani državnega sveta v povprečju starejši od poslancev državnega zbora, kar je bilo še posebej očitno na začetku prvega mandata državnega zbora (1992–1996), ko je bilo izmed 90 izvoljenih poslancev le 18 (20 %) starejših od 50 let (Rekef, 1998: 10–110). Na drugih volitvah v državni zbor je bilo izvoljenih 30 (33,3 %) poslancev, starejših od 50 let (PD1: 17), na tretjih volitvah pa 37 (41,1 %) (PD2: 17).

4.6. ORGANIZIRANOST DRŽAVNEGA SVETA

Prvo sejo državnega sveta skliče predsednik državnega zbora ne prej kot 15 in ne pozneje kot 20 dni po njegovi izvolitvi, do izvolitve predsednika državnega sveta pa jo vodi njegov najstarejši član. Državni svet ima predsednika in enega podpredsednika, ki ju izvoli z večino glasov vseh članov. Njun mandat traja dve leti in pol (polovico mandata državnega sveta), na funkcijo pa sta lahko znova izvoljena. Volita se s tajnim glasovanjem na predlog najmanj osmih svetnikov ali vseh članov posamezne interesne skupine. Poslovnik državnega sveta določa, da opravlja predsednik svojo funkcijo poklicno. Predsednik predstavlja državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi njegove sej ter usklajuje delo državnega sveta z delom državnega zbora. Predsednika državnega sveta svetniki ne morejo razrešiti. Državni svet imenuje tudi svojega sekretarja, ki vodi službo državnega sveta, organizira seje državnega sveta in zagotavlja pogoje za njegovo delo, pomaga predsedniku pri pripravi sej ipd. (Grad, 2000: 267–268).

V nasprotju s poslanci državnega zbora se člani državnega sveta ne združujejo v strankarske (poslanske) skupine, pač pa v interesne skupine po posameznih področjih. Interesne skupine oblikujejo stališča do zadev, ki so na dnevnem redu sej državnega

sveta ali njegovih komisij. Člani interesne skupine izmed sebe izvolijo vodjo, ki vodi in organizira delo interesne skupine ter sklicuje in vodi njene seje. Teh interesnih skupin je pet:

1. interesna skupina delodajalcev (4 člani),
2. interesna skupina delojemalcev (4 člani),
3. interesna skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev (4 člani),
4. interesna skupina negospodarskih dejavnosti (6 članov) ter
5. interesna skupina lokalnih interesov (22 članov) (Štembal in Štrus, 2002: 18–19).

Državni svet ima tudi delovna telesa, ki se imenujejo komisije, ki jih s sklepom ustanovi državni svet. V vsaki komisiji je vsaka interesna skupina praviloma zastopana vsaj z enim članom. Komisije obravnavajo zadeve s svojega področja in pripravljajo poročila s predlogi sklepov za odločanje na seji državnega sveta, od državnih organov pa imajo pravico zahtevati informacije v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. Komisije državnega sveta s svojimi mnenji seznanjajo tudi delovna telesa državnega zbora, ki jih ta obravnavajo in se do njih tudi opredelijo. Člane komisije imenuje državni svet na predlog interesnih skupin za dve leti in pol, na to funkcijo pa so lahko vnovič imenovani. Državni svet je imel v drugem mandatu (1997–2002) osem komisij:

1. mandatno imunitetno komisijo (5 članov),
2. komisijo za politični sistem (9 članov),
3. komisijo za mednarodne odnose in evropske zadeve (10 članov),
4. komisijo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (9 članov),
5. komisijo za družbene dejavnosti (10 članov),
6. komisijo za gospodarstvo (10 članov),
7. komisijo za malo gospodarstvo in turizem (9 članov) ter
8. komisijo za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano (7 članov) (Štembal in Štrus, 2002: 19–24).

Vseh sedežev v komisijah je bilo torej 69, kar pomeni, da je bil vsak svetnik v povprečju član manj kot dveh komisij (1,7).

4.7. PRISTOJNOSTI IN DELO DRŽAVNEGA SVETA

Pristojnosti državnega sveta so določene v 97. členu ustave (Ustava Republike Slovenije). Po ustavi ima državni svet naslednje pristojnosti:

1. predlagati državnemu zboru sprejem zakonov,
2. dati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
3. zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča,
4. zahtevati razpis zakonodajnega referendumu,
5. zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo),
6. na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posamezni zadevi.

Z ustavo določene pristojnosti državnega sveta vsebujejo njegove pravice, ki jih uporablja fakultativno – po svoji izbiri, in le eno dolžnost – da na zahtevo državnega zbora izreče mnenje. Po zakonu o ustavnem sodišču lahko državni svet vloži zahtevo pri ustavnem sodišču za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Zakon o državnem svetu še določa, da imajo državni svet in njegova delovna telesa pravico zahtevati od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. Glede na pristojnosti državnega sveta vidimo, da ima predvsem iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo (Grad, 2000: 262). Čeprav ustava, zakon o državnem svetu in njegov poslovnik ne omejujejo pristojnosti državnega sveta na posamezna področja, pa Grad (2000: 262) meni, da bi se “iz položaja državnega sveta in njegove strukture /.../ dalo sklepati, da njegova pristojnost ni splošna pristojnost, temveč je omejena na tista področja, ki neposredno zadevajo interese tistih interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu.”

Pravica državnega sveta, da predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, pomeni, da je državni svet eden od subjektov, ki imajo zakonodajno iniciativo oz. pobudo (poleg vsakega poslanca, vlade in najmanj 5000 volivcev). V razpravah ob sprejemanju poslovnika državnega zbora leta 1993 so nekateri poslanci menili, da ustavna dikcija v 97. členu, po kateri lahko državni svet predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, ne pomeni zakonodajne pobude, saj so subjekti, ki imajo tako iniciativo naštetih v 88. členu ustave, državnega sveta pa med njimi ni, vendar je prevladalo stališče, da gre tudi pri dikciji 97. člena za pravico do zakonodajne pobude. Zakonodajna pobuda je za državni svet zelo pomembna, saj lahko prek nje aktivno deluje za uveljavljanje interesov, ki so predstavljeni v njem. V praksi pa je državni svet to možnost uporabljal dokaj redko (Grad, 2000: 263). V prvem mandatu (1992–1997) je državnemu zboru predlagal sprejem desetih zakonov. Državni zbor je sprejel le enega od predlaganih zakonov, tri je zavrnil, dva predloga je državni svet umaknil, štiri predloge pa ob koncu mandata državni zbor še ni uvrstil na dnevni red (Pacek, 1999: 63). V svojem drugem mandatu

(1997–2002) je državni svet v državnem zboru sprožil enajst zakonodajnih iniciativ, od katerih je državni zbor dve sprejel, tri zavrnil, tri je državni svet umaknil iz zakonodajnega postopka, tri pa so bile ob koncu mandata še v zakonodajnem postopku (Štembal in Štrus, 2002: 18).

Zelo pomembna je pravica državnega sveta, da zahteva od državnega zbora razpis zakonodajnega referendumu. To je lahko zelo močno orožje državnega sveta nasproti državnemu zboru, saj mu daje možnost, da posredno (ob pomoči odločitve na referendumu) uveljavi svojo voljo nasproti sicer mnogo močnejšemu državnemu zboru. Prav zato je odločitev o zahtevi po razpisu referendumu v državnem svetu otežena. Ustava namreč določa, da je za sprejem takšne odločitve v državnem svetu potrebna absolutna večina (večina glasov vseh članov). Državni svet je do sedaj le enkrat uporabil to svojo možnost – jeseni 1997 v zvezi z odločanjem o volilnem sistemu (Grad, 2000: 263). Kljub zahtevnejši večini za sprejem zahteve za razpis referendumu se po Gradovem mnenju (2000: 263) tu resno kaže nedoslednost ustavne ureditve, ki ni omejilo področij, na katerih državni svet izvaja svoje pristojnosti.

Državni svet je eden od subjektov, ki lahko zahtevajo uvedbo parlamentarne preiskave. Državni zbor je torej zavezan, da na zahtevo državnega sveta uvede parlamentarno preiskavo. Ta pristojnost je dokaj pomembna, saj lahko parlamentarna preiskava privede celo do uveljavljanja politične odgovornosti predsednika vlade in vladnih ministrov. Državni svet v svojem prvem mandatu te možnosti ni nikoli uporabil (Grad, 2000: 263–264). V svojem drugem mandatu je državni svet sprejel dve zahtevi, da državni zbor odredi parlamentarno preiskavo (Štembal in Štrus, 2002: 18).

V praksi najbolj vplivna pristojnost državnega sveta je njegov t. i. odločilni veto. Državni svet lahko zahteva, da državni zbor še enkrat odloča o zakonu, ki ga je ta že sprejel. Pri vnovičnem odločanju je za sprejem zakona potrebna večina glasov vseh poslancev, kar je občutno zahtevnejše od običajnega sprejemanja zakonov z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev. Veto na vnovičen sprejem zakona ni več možen. Veto se lahko vloži le zoper zakone, ne pa tudi zoper druge akte državnega zbora (npr. proračun). Državni svet lahko vloži veto v sedmih dneh od sprejetja zakona, kar je precej kratek rok. Problematična je bila tudi ureditev, po kateri je državni zbor pri vnovičnem odločanju samo vnovično glasoval o zakonu. Državni svet je pogosto vlagal veto na zakone, ki so bili v državnem zboru v veliki večini primerov zavrnjeni (Grad, 2000: 264–266). Državni svet je v prvem mandatu obravnaval 59 predlogov odločilnih

vetov. Od tega jih je bilo izglasovanih 34. Od 34 vloženih vetov jih je državni zbor preglasoval 25, uspešnih jih je bilo 8. O enem odločilnem vetu (na proračun za leto 1996) državni zbor ni odločal, saj proračun ni zakon (Kristan, 1998: 178). V drugem mandatu je državni svet vložil veto na 22 zakonov. Državni zbor je pri vnovičnem glasovanju 19 zakonov znova sprejel, uspešni pa so bili le trije odločilni veti (Štembal in Štrus, 2002: 12).

Državni svet lahko daje državnemu zboru po lastni presoji ali na njegovo zahtevo mnenja o posameznih zadevah. Mnenje državnega sveta za državni zbor ni obvezujoče, vendar poslovnik državnega zbora določa, da mora državni zbor mnenje državnega sveta obravnavati, se nanj odzvati in o svojem stališču obvestiti državni svet (Grad, 2000: 266). V svojem drugem mandatu je državni svet državnemu zboru posredoval 41 mnenj o zadevah iz njegove pristojnosti (Štembal in Štrus, 2002: 18).

Državni svet lahko tudi zahteva postopek pred ustavnim sodiščem glede skladnosti zakonov in drugih splošnih aktov z ustavo in zakoni. To pristojnost je državni svet pogosto uporabljal, zlasti takrat, ko je državni zbor preglasoval njegov odločilni veto. Ustavno sodišče je velikokrat odločilo v korist državnega sveta, kar po Gradovem mnenju kaže na to, "da so bila opozorila državnega sveta državnemu zboru, izražena v obliki odločilnega veta, v veliki meri utemeljena" (Grad, 2000: 266). V prvem mandatu je državni svet vložil 15 ustavnih sporov. Od enajstih ob koncu mandata rešenih sporov jih je bilo devet rešenih v dobro državnega sveta, v dveh primerih so bile zahteve državnega sveta zavrnjene (Kristan, 1998: 179). V drugem mandatu je vložil 12 ustavnih sporov, od katerih sta bila dva rešena v prid pobudi državnega sveta, dve zahtevi je ustavno sodišče zavrglo, eno zahtevo je državni svet umaknil, o sedmih zahtevah pa ob koncu mandata ustavno sodišče še ni odločalo (Štembal in Štrus, 2002: 18).

Poleg zadev v zvezi z omenjenimi pristojnostimi se državni svet ukvarja še z drugimi dejavnostimi. Tako npr. organizira posvete, javne razprave, okrogle mize, delovna srečanja, tiskovne konference, predstavitve strokovnih knjig, strokovna predavanja o aktualnih temah, izdaja publikacije, vzpostavlja in vzdržuje stike z drugimi domovi v tujini itd. (Štembal in Štrus, 2002: 26–33).

Državni svet lahko odloča le, če je na seji navzoča večina njegovih članov. Odločitve se sprejemajo z večino opredeljenih glasov navzočih članov, vendar je sklep sprejet le, če je zanj glasovalo vsaj enajst svetnikov. Kot je bilo že rečeno, mora državni

svet zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu sprejeti z večino glasov vseh članov. Svetniki glasujejo praviloma javno, tajno pa le, če tako odloči državni svet. Delo državnega sveta in njegovih teles je praviloma javno, javnost pa se lahko omeji oz. izključi le, če tako zaradi splošnih koristi odloči državni svet oz. delovno telo (Grad, 2000: 269).

Kristan ocenjuje, da je bilo kljub nekaterim oviram²³ dosedanje delo državnega sveta uspešno. “Državni svet se je uspešno uveljavil kot subjekt zakonodajnega postopka in je zlasti z uporabo odložnega veta prispeval k izboljšanju zakonodaje” (Kristan, 1996b: 68). Po njegovem mnenju analiza odložilnih vetov kaže, da je bil državni svet z odložilnim vetom relativno uspešen, saj je v dobri petini primerov odložilnega veta uspel prepričati večino poslancev, da niso glasovali za potrditev zakona. Ne strinja se z mnenjem tistih, ki pravijo, da zaradi majhnega števila uspešnih vetov državni svet z odložilnim vetom ni bil uspešen.²⁴ Zanj ni pomemben količinski vidik, ampak bolj to, pri katerih zakonih je bil veto uspešen, pomembno pa je tudi to, da je državni svet precej zakonov, pri katerih je državni zbor preglasoval veto, uspešno izpodbijal pred ustavnim sodiščem. Po njegovem mnenju so bili odložilni veti in ustavni spori dobro pripravljene oz. strokovno utemeljene ter upravičene (Kristan, 1996b: 68–71).

Lukšič ocenjuje dosedanje delo državnega sveta bolj kritično. Po njegovem mnenju je državni svet predvsem prostor za nepravniško politiko oz. za politiko, ki ni zaprta v doktrino liberalizma. Državni svet pa se je ukvarjal predvsem s pravnimi zadevami in je svoje delo osredotočil okoli zakonov in zakonodaje. Lukšič pravi, da bi moral državni svet delovati bolj v skladu s svojim poslanstvom oz. v sklopu doktrine korporativizma.

²³ Kristan pravi, da so na začetku delovanja državnega sveta prevladovali pristaši enodomnosti. Državni zbor in nekateri strokovnjaki naj bi na vse načine poskušali preprečiti, da bi državni svet lahko deloval v funkciji drugega doma. To je povzročilo neprijazno klimo za državni svet in imelo škodljive posledice za njegovo delovanje (Kristan, 1996a: 2–3). Državni svet se je moral na začetku boriti za materialna sredstva, odrekana mu je bila pravica do proračunskih sredstev, strokovne službe, profesionalne funkcije predsednika in nadomestila svetnikov za izgubljeni zaslužek (Kristan, 1998: 173).

²⁴ Zajc meni, da je bil učinek odložilnega veta precej manjši od pričakovanega, saj je bil v obdobju 1992–1996 veto uspešen le v šestih primerih. Vseh sprejetih zakonov v tem obdobju je bilo 381, torej je bil veto uspešen le v 1,5 % primerov. Tudi če upoštevamo uspešnost ustavnih sporov, po njegovem mnenju “vloga državnega sveta pri odločanju v državnem zboru v prvem mandatu ni bila posebej izrazita in pomembna. Zato dejansko ni prispeval k stabilnosti in predvidljivosti procesa zakonodajnega odločanja oz. h konkretnim postopkom sprejemanja zakonov.” (Zajc, 2000: 205–206)

Obračanje na ljudstvo kot razsodnika v sporu med državnim svetom in državnim zborom (v primeru referendumu o volilnem sistemu) po njegovem mnenju lahko kratkoročno dviga ugled državnega sveta v protistrankarsko razpoloženi javnosti, dolgoročno pa zmanjšuje manevrski prostor državnega sveta kot “kolektivnega modreca” (Lukšič, 2003: 142). Ribičič državnemu svetu očita, “da je zelo široko razumel svojo vlogo korektorja delovanja državnega zbora. Namesto da bi se posvetil vprašanjem, ki neposredno zadevajo interese, ki jih je državni svet dolžan zastopati, je prihajalo do vlaganja odločilnih vetov na celotnem področju državnega odločanja” (Ribičič, 2003: 172). Opozarja tudi na prevelik vpliv političnih strank v državnem svetu, ko pravi, da “se politične stranke nočejo sprijazniti s tem, da morajo biti v državnem svetu v ospredju posebni lokalni, poklicni in drugi interesi, zaradi katerih je ustanovljen, in ne interesi političnih strank” (Ribičič, 2003: 176).

4.8. RAZMERJE DRŽAVNEGA SVETA DO DRŽAVNEGA ZBORA, VLADE IN PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Razmerje med državnim zborom in državnim svetom izhaja iz ustavno določenega položaja obeh domov. Položaj državnega zbora je bistveno močnejši, saj opravlja vse parlamentarne funkcije, medtem ko ima državni svet le nekatere pristojnosti v zvezi z izvajanjem pristojnosti državnega zbora. Državni svet ne more sprejemati zakonov, ampak lahko samo posredno sodeluje pri njihovem sprejemanju, s tem ko lahko uporabi zakonodajno pobudo in odločilni veto ter zahtevo po razpisu zakonodajnega referendumu. Zakon lahko torej sprejme le državni zbor, državni svet pa ima prek svojih pristojnosti precejšen vpliv na zakonodajno dejavnost državnega zbora, zato delovna telesa državnega zbora sodelujejo z delovnimi telesi državnega sveta ter obravnavajo mnenja državnega sveta in njegovih delovnih teles. Najmočnejši vpliv na državni zbor ima državni svet prek odločilnega veta, s katerim ga prisili, da znova odloča o zakonu, ki ga je že sprejel. Za vnovični sprejem zakona je potrebna absolutna večina glasov poslancev (Kaučič in Grad, 2000: 194–195). Ribičič meni, da veljavna ureditev pa tudi praksa podcenjujeta vlogo in pomen državnega sveta. V prvem mandatu je državni zbor brez možnosti razprave zavračal veta in pripombe državnega sveta. V tem obdobju ni bilo ustreznega sodelovanja med obema domovoma, pogosti pa so bili prestižni spori med njihovima vodstvom (Ribičič, 1999: 108–109).

Med državnim svetom in vlado ni nobenega ustavno določenega razmerja, saj je vlada odgovorna zgolj državnemu zboru. Kljub temu pa pristojnosti državnega sveta silijo vlado v vzpostavljane razmerja do državnega sveta. Ker lahko državni svet posredno vpliva na sprejem zakonodaje, je vlada zainteresirana, da skuša vplivati na državni svet pri oblikovanju njegovih mnenj. Poslovník državnega sveta določa, da vlada na zahtevo državnega sveta in njegovih delovnih teles posreduje vsa gradiva in podatke, ki jih ta potrebujejo pri svojem delu. Prav tako se predstavniki vlade na vabilo državnega sveta in njegovih delovnih teles udeležujejo sej in predstavijo stališča vlade. Ti določili bi bili lahko ustavno sporni, saj državni svet po ustavi nima nobenih pooblastil v razmerju do vlade (Grad, 2000: 272–273).

Med državnim svetom in šefom države na ustavni ravni ni nikakršnega razmerja. Državni svet lahko posredno vpliva na predsednika republike le v zvezi z njegovim dejanjem razglasitve zakona. Predsednik namreč razglasi zakon v osmih dneh po sprejemu v državnem zboru, razen če državni svet v roku sedmih dni po sprejemu zakona nanj ne vloží odložilnega veta (Grad in drugi, 1996: 215).

4.9. VLOGA IN STATUS DRŽAVNEGA SVETA

Glede vloge državnega sveta Kristan ugotavlja, da je v Sloveniji uveljavljen model nepopolne dvodomnosti, kar pomeni, da državni svet ni enakopraven državnemu zboru, ampak v odnosu do njega opravlja vlogo korekcijskega faktorja (Kristan, 2003: 152). Pluralna interesna struktura državnega sveta koristno dopolnjuje državni zbor, ki deluje po strankarski logiki (Kristan, 1998: 184). Posebna interesna sestava državnega sveta, pa tudi način volitev, njegove pristojnosti in organizacija državnemu svetu omogočajo, da izvaja vlogo korektiva v razmerju z državnim zborom – predvsem v zakonodajnem postopku. Posebnosti državnega sveta mu omogočajo, da lahko daje državnemu zboru primerne pobude in da z odložilnim vetom in ustavnim sporom prispeva k boljši zakonodaji (Kristan, 1998: 177, 184). Državni svet je po Kristanovem mnenju (1998: 177) v dosedanjem delovanju “uspešno opravljal funkcijo korektivnega organa v odnosu do državnega zbora”.

Lukšič pravi, da je državni svet tipičen korporativni organ, sestavljen iz nosilcev različnih interesov, ki v sfero države neposredno, brez predhodne transformacije v politično družbo, vnaša organizirano civilno družbo (Lukšič, 1992: 207). S tem

“/p/političnemu sistemu zagotavlja vsebinsko legitimnost, ki je liberalna demokracija prek splošnih in enakih volitev ne le ne more priskrbeti, temveč ji celo v jedru nasprotuje” (Lukšič, 1996: 24). Državni svet ima tudi pomembno stabilizacijsko funkcijo, saj “/p/redstavlja tisto strukturno mesto v političnem sistem/u/, na katerega se bo pripel korporativni grozd raznih skupnosti interesov in zacementiral pridobljene poklicno-stanovske privilegije ter s tem družbeni status quo” (Lukšič, 1996: 24). S svojimi pristojnostimi igra državni svet tudi pomembno nadzorno vlogo ter predstavlja korektiv strankarski demokraciji in strankarskemu sistemu v državnem zboru (Lukšič, 1996: 15). Podobno razume vlogo državnega sveta tudi Bučar, ki meni, da družba ni zgolj seštevek enakih posameznikov, na čemer temelji sodobna kvantitativna demokracija, temveč je “notranje visoko sestavljen sestav”. Državni svet predstavlja korektiv splošnega predstavništva in naj bi izrazil družbeno strukturo, ki v splošnem prdstavništvu ni upoštevana (Bučar, 2003: 134).

Ribičič pravi, da je državni svet posvetovalno telo, katerega vloga je predvsem v tem, da prispeva k bolj kakovostni zakonodaji. Državni svet kot drugi dom namreč predstavlja koristno komplikacijo zakonodajnega postopka, ki preprečuje sprejemanje premalo premišljenih in kakovostnih odločitev (Ribičič, 2000: 54, 60).

Po Zajčevem mnenju vloga državnega sveta “ostaja zaenkrat nejasna, čeprav do določene mere vpliva na izboljšanje kvalitete sprejete zakonodaje in s tem prispeva k legitimnosti državnega zbora.” (Zajc, 2000: 36)

Po ustanovitvi državnega sveta se je pojavljalo vprašanje o statusu državnega sveta oz. o tem, ali ima državni svet naravo drugega parlamentarnega doma. Cerar je analiziral argumente proti in v prid domnevi, da je državni svet drugi dom. Po njegovem mnenju 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). Dejstva, ki govorijo v prid takšni klasifikaciji, so po njegovem mnenju prepričljivejša od tistih, ki ji nasprotujejo. Med argumente za to, da državni svet ni drugi dom, sodi dejstvo, da besedilo ustave nikjer ne opredeljuje državnega sveta kot drugega doma. Drugi argument je, da državni svet ni zakonodajni organ, saj o sprejemu zakonov ne soodloča, pristojnosti, ki jih ima v zvezi z zakonodajnim postopkom (zakonodajna pobuda in odločilni veto), pa ga ne kvalificirajo za drugi dom, saj imata marsikje takšne pristojnosti npr. predsednik države

ali vlada. Državni svet pa tudi ni v nikakršnem institucionalnem razmerju do izvršilne veje oblasti. Med razloge proti dvodomnosti lahko štejemo tudi to, da v večini sodobnih dvodomnih parlamentov niso zastopane takšne interesne skupine kot v državnem svetu. Ta argument ni posebej prepričljiv, saj so nekateri znani drugi domovi sestavljeni po drugačnih kriterijih kot večina (npr. britanski lordski dom). Med argumente, da je državni svet drugi dom, lahko štejemo dejstvo, da ustava nikjer izrecno ne opredeljuje slovenskega parlamenta kot enodomnega, državni svet pa je v ustavi urejen v okviru poglavja o državni ureditvi in to takoj za državnim zborom in pred predsednikom republike in vlado, kar pomeni, da mu ustava pripisuje velik pomen. Prav tako je državnemu svetu moč v širšem smislu priznati zakonodajno funkcijo, saj lahko s svojimi pristojnostimi bistveno vpliva na sprejem in vsebino zakonov. Državni svet lahko opredelimo kot specifični predstavniški organ, saj v njem zastopani interesi pokrivajo vse glavne dele družbe. Na njegov poseben položaj kažejo tudi imuniteta njegovih članov, ki je enaka imuniteti poslancev državnega zbora, možnost državnega sveta, da sproži parlamentarno preiskavo in dejstvo, da ustavno sodišče ne more presojudati kompetenčnih sporov med državnim svetom in državnim zborom, kar kaže na tesno povezavo med tema organoma. Prav tako po metodi izključevanja (čeprav to ni povsem neproblematično) državnega sveta ni mogoče uvrstiti v izvršno ali sodno vejo oblasti, zato ga je moč uvrstiti le v okvir parlamenta. Državni svet je po svojem položaju podoben nekaterim drugim drugim domovom. Ob upoštevanju vseh teh argumentov je po Cerarjevem mnenju državni svet mogoče v širšem smislu za drugi dom v sistemu omejene dvodomnosti (Cerar, 1993: 5–6).

Tudi Kristan meni, da imamo v Sloveniji sistem nepopolne dvodomnosti, saj državni svet sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi pristojnostimi, kar je značilno za nepopolno dvodomnost (Kristan, 1996a: 4). Da je državni svet drugi dom v sistemu nepopolne dvodomnosti, se da po njegovem mnenju utemeljiti teoretično, prav tako pa je to dokazala praksa delovanja državnega sveta (Kristan, 1996b: 64–65).

Tudi Ribičič (2000: 65–66) se strinja, da lahko državni svet štejemo za drugi parlamentarni dom, enako tudi Grad (2000: 141–142) ter Žagar (1996: 109), ki slovenski parlament označuje kot “neuravnotežen dvodomni parlament”. S tem, da imamo v Sloveniji nepopolno dvodomnost, se strinja tudi Zajc, ki pa poudarja, da “državni svet niti po sestavi niti po pristojnostih ni tipičen drugi dom” (Zajc, 2000: 204), nasprotno pa Bučar (2001: 224) trdi, da državni svet ni drugi dom, saj enakost

volilne pravice, ki je zagotovljena v naši ustavi, zahteva enodomnost predstavniškega telesa.

4.10. PROBLEMI DRŽAVNEGA SVETA IN NJEGOVA PERSPEKTIVA

Eden od glavnih problemov, s katerimi se srečuje državni svet, je problem sedemdnevnega roka za vlaganje odločilnega veta. Ta rok je zelo kratek in povzroča državnemu svetu velike težave. Dodatna težava je, da ta rok začne teči z dnem, ko državni zbor izglasuje zakon, ne pa takrat, ko ga državni svet prejme. Tako državni svet izgubi en dan, včasih celo dva. Državnemu svetu bi bilo lažje, če bi se v tem roku šteli le delovni dnevi, ne pa tudi dela prosti dnevi in prazniki. Največji težavi državnega sveta sta povezani z odločilnim vetom. Ena težava je bila poslovniška ureditev državnega zbora, po kateri je državni zbor o zakonu, na katerega je državni svet vložil veto, zgolj še enkrat glasoval, čeprav ustava določa, da bi moral o zakonu še enkrat odločiti. Ker se je o zakonu zgolj še enkrat glasovalo, ni bilo razprave in soočanja argumentov za rešitev, ki jo je zagovarjal državni zbor in rešitev, ki jo je zagovarjal državni svet (Kristan, 1996b: 71–73). Državni svet je to ureditev spodbijal pred ustavnim sodiščem, ki pa je odločilo, da te določbe poslovnika državnega zbora niso bile v neskladju z ustavo, saj ta ne določa, kako naj poteka vnovično odločanje o zakonu, na katerega je bil vložen veto, poleg tega pa je poslovniška ureditev omogočala, da sta pred vnovičnim glasovanjem dobila besedo predstavnik državnega sveta in predstavnik matičnega delovnega telesa državnega zbora, poslanci pa so lahko pred glasovanjem obrazložili svoj glas (Ribičič, 2003: 171). Nov poslovnik državnega zbora, ki je začel veljati 15. 7. 2002, pa v 148. členu določa, da državni zbor pred vnovičnim glasovanjem opravi tudi razpravo o zahtevi državnega sveta. Druga težava v zvezi z odločilnim vetom je, da poslovnik državnega zbora ne omogoča, da bi lahko državni zbor ob vnovičnem odločanju spremenil tiste člene zakona, ki jim državni svet nasprotuje. To onemogoča sprejem boljših zakonov ali celo povzroči, da zaradi enega člena pade cel zakon. Poslovnik državnega zbora državnemu svetu tudi ne priznava pravice vlagati dopolnil predlogom zakonov, razen takrat, ko je državni svet sam predlagatelj zakona. To se Kristanu zdi precej nesmiselno, saj po njegovem mnenju

pravica predlagati zakone vključuje tudi pravico predlagati dopolnila predlogom zakonov (Kristan, 1996b: 73–76).

Glede prihodnosti državnega sveta navaja Kristan tri možne različice:

1. odprava dvodomnosti in uvedba enodomnega parlamenta,
2. ohranitev pluralno sestavljenega državnega sveta in
3. nadomestitev sedanjega državnega sveta z zborom pokrajin (Kristan, 2003: 145).

Kot eden od argumentov za odpravo državnega sveta se pojavlja zahteva po učinkovitosti in pocenitvi parlamenta. Racionalizacijo zakonodajnega postopka naj bi dosegli tudi z odpravo državnega sveta. S takšnim ramišljanjem se Kristan ne strinja in opozarja, da lahko takšne racionalizacije in pocenitve parlamentarnega sistema vodijo v omejevanje demokratičnih mehanizmov in krepitev ozkih središč moči, zlasti strankarskih vrhov.²⁵ Zavzema se za ohranitev državnega sveta v sedanji podobi in nasprotuje zamisli, da bi ga nadomestili z zborom pokrajin. Poudarja, da državni svet že v sedanji sestavi omogoča predstavništvo teritorialnih interesov, z izključitvijo preostalih interesnih skupin pa bi se “stanje močno poslabšalo” (Kristan, 2003: 155–157).

Za uvedbo zbora pokrajin se med drugimi zavzema Ribičič, ki meni, da bi zbor pokrajin kot nepopolni drugi dom prispeval h krepitvi lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanju moči strank. S prvim domom bi enakopravno odločal le o zadevah posebnega pomena z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Namesto zbora pokrajin bi lahko uvedli nekakšen poldom, ki bi ga sestavljali v pokrajinah izvoljeni poslanci. Ti bi bili enakopravni drugim poslancem, v poseben dom pa bi se izločili le takrat, ko bi se obravnavalo vprašanja, pomembna z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Takšna ureditev ne bi predstavljala prave dvodomnosti in bi bila zelo neprimerljiva z ureditvijo sodobnih parlamentov v drugih državah, njena prednost pa bi bila v tem, da bi v pokrajinah izvoljenim poslancem omogočila sodelovanje pri odločanju o vseh zadevah in ne le tistih, ki so posebej pomembne za pokrajine. Funkcionalni interesi, ki so sedaj zastopani v državnem svetu, bi se uveljavljali skozi ekonomsko-socialni svet (Ribičič, 2003: 174–175).

²⁵ S tem se strinja tudi Ribičič, ki pravi, da je učinkovitost parlamenta povezana s kakovostjo njegovih odločitev, ne pa s tem, da parlament čim hitreje sprejema čim več odločitev. V zakonodajnem postopku so potrebne komplikacije, ki ga upočasnijo in s tem omogočijo bolj poglobljeno preučevanje predlogov ter s tem boljše odločitve. Ena od teh komplikacij je tudi državni svet (Ribičič, 2000: 54).

V tem poglavju smo spoznali, da je državni svet našel svoje mesto v političnem sistemu Republike Slovenije kot kompromis, ki je zadovoljil zagovornike enodomnosti in zagovornike dvodomnosti. Na njegov nastanek in njegovo podobo so zagotovo vplivale tudi izkušnje z večdomnostjo v prejšnjem političnem sistemu, korporativistična politična kultura in zgledovanje po bavarskem senatu. V državnem svetu so predstavljeni nosilci gospodarskih, socialnih, poklicnih in lokalnih interesov oz. predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti in lokalnih interesov. Predstavništvo zadnjih prevladuje, saj predstavlja lokalne interese kar 22 od 40 svetnikov. Vsi svetniki so voljeni na posrednih volitvah za mandatno obdobje petih let, volitve pa potekajo po relativnem večinskem sistemu. Družbeno-ekonomska sestava državnega sveta nam pokaže, da je v državnem svetu – podobno kot v državnem zboru – zelo malo žensk, zanimivo pa je tudi, da so svetniki v povprečju le nekoliko starejši od poslancev. Zelo malo svetnikov je ob izvolitvi starejših od 60 let. Razlog za to lahko poiščemo v tem, da je za razliko od mnogih drugih domov po svetu za izvolitev v državni svet ni predpisana višja zahtevana starost, še bolj pa v dejstvu, da članstvo v državnem svetu ni mišljeno kot zaključek posameznikove kariere. Poklicna struktura državnega sveta se bistveno ne razlikuje od poklicne strukture državnega zbora. V obeh je veliko pravnikov in ekonomistov ter predstavnikov zdravstva in šolstva, vendar je treba vedeti, da svetniki v masprotju s poslanci po izvolitvi svoj poklic opravljajo še naprej. Državni svet ima svojega predsednika in podpredsednika, ima tudi delovna telesa, ki se imenujejo komisije, svetniki pa so združeni v interesnih skupinah. Državni svet ima dokaj pomembne pristojnosti. Državnemu zboru lahko predlaga sprejem zakonov, od njega lahko zahteva, da vnovič odloča o že sprejetih zakonih, da razpiše referendum in uvede parlamentarno preiskavo, lahko mu daje mnenja o zadevah iz njegove pristojnosti, od ustavnega sodišča pa lahko zahteva presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Te pristojnosti so državnemu svetu omogočile, da se je kljub mnogim oviram in težavam uveljavil kot nepopolni drugi dom slovenskega parlamenta. Z nekaterimi zadržki lahko zaključimo, da je državni svet doslej dobro opravljal svojo korektivno vlogo. Morda je dajal premalo poudarka ukvarjanju o vprašanjih, ki se neposredno tičejo interesov, ki so v njem zastopani in se je ukvarjal z zadevami iz celotnega področja državnega odločanja. Prihodnost državnega sveta ni povsem jasna, saj se

pojavnajo ideje, da bi ga ukinili ali zamenjali z zborom pokrajin, vendar za zdaj še ni bilo do resnih poskusov uresničenja teh idej.

ZAKLJUČEK

V uvodu je bilo postavljeno vprašanje, ali je dvodomnost le ostanek zgodovinskega razvoja parlamentov ali pa ima vlogo tudi v sodobnih parlamentih. Ugotovili smo, da so bili prvi parlamenti praviloma dvodomni, drugi oz. zgornji domovi pa so običajno predstavljali višje družbene sloje, njihova glavna naloga pa je bilo omejevanje bolj demokratičnih prvih oz. spodnjih domov. Danes se obstoj dvodomnosti opravičuje z drugačnimi, pa tudi nekaterimi podobnimi razlogi. Dvodomnost naj bi tako tudi danes omogočala zaščito različnih posameznih, skupinskih in teritorialnih interesov pred večino v prvem domu (pred t. i. tiranijo večine). Drugi domovi naj bi tudi omogočali dodaten razmislek pri odločanju in s tem kakovostnejše odločitve. V 20. stoletju se je močno povečal delež enodomnih parlamentov, kar ne dokazuje, da je dvodomnost preživeta ureditev, saj se je v zadnjih dvajsetih letih oživila. V tem obdobju je precej več držav oživilo ali na novo ustanovilo druge domove kot jih je ukinilo. Danes ima tako več kot tretjina držav na svetu dvodomne parlamente. Te države se nahajajo v vseh delih sveta, najpogostejše pa so v Ameriki in Evropi. Na vprašanje, ali je dvodomnost le ostanek zgodovinskega razvoja parlamentov ali pa ima vlogo tudi v sodobnih parlamentih, lahko torej odgovorimo, da so se stari drugi domovi prilagodili političnim razmeram v sodobnih družbah in se demokratizirali in da skupaj z na novo ustanovljenimi drugimi domovi igrajo pomembno korektivno in stabilizacijsko vlogo. Seveda je pri nekaterih drugih domovih očiten vpliv preteklosti. Tu lahko omenimo britanski lordski dom, kjer je članstvo deloma še vedno dedno.

Ali se drugi domovi med seboj razlikujejo, in če se, ali jih lahko ustrezno kvalificiramo, je bilo drugo vprašanje, postavljeno v uvodu. Seveda bi bilo težko pričakovati, da se drugi domovi v različnih državah med seboj ne bi razlikovali. Ugotovili smo, da se razlikujejo po različnih kriterijih – glede na število članov, trajanje mandata, osnovo za sestavo, način izbire članov, družbeno-ekonomsko sestavo,

razreševanje sporov s prvim domom, pristojnosti ipd. Seveda pa imajo različni drugi domovi določene podobnosti. Skoraj vsi drugi domovi so manjši od “svojih” prvih domov. Skoraj polovica jih ima manj kot 50 članov. Mandat drugih domov je običajno nekoliko daljši od mandata prvih domov, največkrat pa traja od štiri do šest let. Drugi domovi so običajno oblikovani na drugačen način kot prvi. Največkrat je osnova za njihovo sestavo predstavništvo teritorijev – zlasti v federalnih, pa tudi unitarnih državah. Člani drugih domov so izbrani na volitvah ali pa so imenovani. Večinoma so člani voljeni – na neposrednih ali posrednih volitvah, ponekod pa so volitve tudi kombinirane z imenovanjem. Drugi domovi se med seboj razlikujejo glede na njihovo družbeno-ekonomsko sestavo. Predvsem je značilno, da so v mnogih državah člani drugih domov v povprečju starejši od članov prvih domov, kar je posledica višje zahtevane minimalne starosti ter daljšega mandata, predvsem pa dejstva, da je v mnogih državah članstvo v drugem domu razumljeno kot zaključek politične kariere ali pa je pogojeno s članstvom v predstavnih organih lokalnih skupnosti ali vladi federalnih enot. Vsi drugi domovi se srečujejo s spori s prvimi domovi, najpogostejši način njihovega reševanja pa je sistem “prehajanja”, v katerem dom, ki prvi sprejme predlog zakona, pošlje tega še drugemu. Če se ta s predlogom ne strinja, ga pošlje skupaj s predlaganimi popravki nazaj v izvorni dom itd. Ker ta sistem vedno ne zagotavlja rešitve spora, obstajajo še druge metode – npr. konferenčni oz. usklajevalni odbor, ki je sestavljen iz članov obeh domov in skuša oblikovati kompromis. Velikokrat končno odločitev sprejme eden od obeh domov – običajno prvi. Drugi domovi se morda še najbolj razlikujejo po svojih pristojnostih oz. po svoji moči. Precej drugih domov nima pomembnejših formalnih pristojnosti, nekateri pa so celo povsem enakopravni s prvimi domovi. Večina drugih domov pa ni niti povsem nemočnih niti povsem enakopravnih s prvimi domovi. Omenjene razlike in podobnosti drugih domov nam omogočajo različne klasifikacije dvodomnosti. V diplomskem delu sta predstavljeni Kristanova in Lijphartova klasifikacija dvodomnosti. Kristan deli dvodomne parlamente v skupino popolne dvodomnosti in skupino nepopolne dvodomnosti glede na to, ali drugi dom v zakonodajnem postopku enakopravno sodeluje s prvim domom. Zakonodajna funkcija je nedvomno pomembna, ne pa tudi edina funkcija sodobnih parlamentov. Nekateri drugi domovi imajo posebne pristojnosti pri sprejemanju oz. spreminjanju ustave, volilne pristojnosti ali pa sodelujejo pri nadzoru nad vlado, česar Kristanova klasifikacija ne upošteva v zadostni meri. Lijphart poleg formalnih pristojnosti upošteva

tudi način volitev in pa to, ali so v drugem domu favorizirano predstavljane manjšine (npr. manjše federalne enote ali pa določene družbene skupine). Močno dvodomnost poleg ustreznih formalnih pristojnosti omogočajo neposredne volitve in favorizirano predstavljene manjšine. Problem te klasifikacije je v tem, da vnaprej predpostavlja, da neposredne volitve in favorizirano predstavništvo pomenijo močno dvodomnost. To je velikokrat sicer res, včasih pa tudi ne. Na vprašanje, ali se drugi domovi med seboj razlikujejo, in če se, ali jih lahko ustrezno kvalificiramo, lahko torej odgovorimo pritrdilno. Drugi domovi se razlikujejo glede na številne kriterije, najustreznejše pa lahko dvodomne sisteme klasificiramo glede na njihovo moč oz. pomen, kar pa ni povsem enostavno, saj moč drugih domov ni odvisna le od njihovih formalnih zakonodajnih pristojnosti, pač pa tudi od drugih dejavnikov, ki jih je težje primerjati.

V uvodu je bila postavljena hipoteza, da v Sloveniji obstaja sistem parlamentarne dvodomnosti, v katerem je državni svet nepopolni drugi dom. Tej hipotezi lahko pritrdimo. Slovenski parlament, ki nima posebnega imena, je sestavljen iz dveh domov. Prvi dom je državni zbor, drugi pa državni svet. Ocenimo lahko, da državni svet od samega začetka ni bil mišljen kot drugi dom, kar potrjujejo njegove začetne težave pri svojem uveljavljanju. Državni svet je našel svoje mesto v ustavi kot nekakšen kompromis med zagovorniki in nasprotniki dvodomnosti, na njegov nastanek pa so vplivali tudi korporativna tradicija na Slovenskem, tradicija večdomnosti v obdobju po 2. svetovni vojni ter zgledovanje po bavarskem senatu. Ustava je državnemu svetu podelila precej omejene pristojnosti, saj ne more sprejemati zakonov, lahko pa predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, mu daje mnenja o zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, zahteva razpis zakonodajnega referendumu ter zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo), lahko pa tudi zahteva od ustavnega sodišča presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Državni svet ima torej precej omejene zakonodajne pristojnosti, ne more pa nadzirati vlade, razen tega, da lahko zahteva uvedbo parlamentarne preiskave, v kateri pa sam ne sodeluje. Prav tako nima nobenih pristojnosti v postopku spreminjanja ustave. Glede na pristojnosti državnega sveta lahko dvodomnost slovenskega parlamenta na podlagi že prej omenjene Kristanove klasifikacije dvodomnosti označimo kot nepopolno dvodomnost (najnižje stopnje). Državni svet nedvomno sodi med najšibkejše druge domove, treba pa je poudariti, da ni zgolj svetovalno telo, saj njegove pristojnosti presegajo zgolj možnost

svetovanja prvemu domu. Omejene pristojnosti državnega sveta so mu vendarle omogočile, da se je v neprijaznem okolju s svojim delovanjem uveljavil kot drugi dom, kar potrjuje tudi to, da mnoge novejšje raziskave dvodomnosti tujih avtorjev uvrščajo Slovenijo med države z dvodomnimi parlamenti.

Nazadnje je bila v uvodu postavljena hipoteza, da ima državni svet kljub omejenim pristojnostim pomembno in koristno vlogo, zlasti v zvezi s kakovostjo zakonodajnega odločanja. Državni svet je v ustavi opredeljen kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, sestavljajo pa ga posredno voljeni predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti ter lokalnih interesov. Zadnji so močno favorizirani, saj imajo kar 22 članov v 40-članskem državnem svetu. V državnem svetu so torej zastopani najpomembnejši deli družbe, pojavljajo pa se določene dileme o ustreznosti prelivanja interesov v samo strukturo državnega sveta. Dosedanje delo lahko ocenimo kot dobro, upoštevati pa je treba tudi določene zadržke. Državni svet je nedvomno po svojih močeh prispeval k izboljšanju kakovosti zakonodaje (z uporabo odločilnega veta, še bolj pa s spodbijanjem ustavnosti zakonov pred ustavnim sodiščem). Zdi pa se, da se je državni svet premalo posvetil vprašanju, ki neposredno zadevajo interese skupin, ki so v njem zastopane, in je s tem manj, kot bi lahko, zagotavljal stabilnost in vsebinsko legitimnost političnega sistema. Pogostokrat pa je bilo lahko tudi opaziti vmešavanje političnih strank v delo državnega sveta, v katerem člani sicer niso povezani v strankarske skupine, pač pa v interesne skupine, katerih predstavniki so. Zadnjo hipotezo lahko torej deloma potrdimo. Državni svet igra korektivno vlogo, pa tudi stabilizacijsko vlogo in vlogo vsebinskega legitimiranja političnega sistema – kot dopolnilo splošnemu predstavništvu državnega zbora. Svoje delo je opravljal dobro, lahko pa bi ga tudi bolje. Državni svet seveda ne more biti zelo vpliven organ, saj ima zelo omejene pristojnosti, ovirajo ga pa tudi neracionalnosti v odnosu državnega zbora do njega. Poleg tega je težko natančno ugotavljati njegov vpliv, saj ne deluje zgolj z odločilnim vetom in ustavnimi spori, pač pa tudi z mnenji državnemu zboru, katerih vpliv je težje ugotavljati in z različnimi javnimi razpravami, publikacijami in drugimi dejavnostimi. Nenazadnje že sama zavest o obstoju državnega sveta vpliva na nekatere odločitve državnega zbora in vlade, kakšen je ta vpliv, pa lahko v veliki meri zgolj domnevamo. Nadaljnja usoda državnega sveta ni povsem jasna. Do zdaj še ni bilo resnejših poskusov njegove ukinitve ali večje reforme, pojavljajo pa se ideje, da bi

državni svet ukinili in da bi ga nadomestili s zborom pokrajin, ki bi ga sestavljali predstavniki na novo ustanovljenih pokrajin. Sam se zavzemam za ohranitev državnega sveta v sedanji podobi. Predstavništvo funkcionalnih interesov se je po mojem mnenju pokazalo kot ustrezna rešitev in njegova odprava bi bila škodljiva, saj bi odstranila institucionalno vključitev civilne družbe v zakonodajni proces in ga s tem osiromašila.

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Parlamentarna eno- in dvodomnost glede na velikost države in obliko državne ureditve	17
Tabela 2.2: Lijphartova klasifikacija dvodomnosti	19
Tabela 2.3: Kristanova klasifikacija dvodomnosti	21
Tabela 3.1: Velikost drugih domov	24
Tabela 3.2: Dolžina mandatov drugih domov	25
Tabela 3.3: Izbira članov drugih domov	27
Tabela 3.4: Dvodomnost in oblika državne ureditve	30
Tabela 3.5: Simetričnost formalnih pristojnosti nekaterih drugih domov	31
Tabela 4.1: Sestava državnega sveta	48

LITERATURA IN VIRI

- BALDWIN, Nicholas D.J. (2001) Concluding Observations. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 171–180.
- BORTHWICK, R.L. (2001) Methods of Composition of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 19–26.
- BREZOVŠEK, Marjan (2002) Volitve in politično predstavništvo. V Fink Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) *Parlamentarne volitve 2000*, str. 51–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- BUČAR, France (1988) Državna ureditev. V *Gradivo za slovensko ustavo*, str. 76–82. Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti.
- BUČAR, France (2001) Ustava kot političen projekt. V Zajc, Drago (ur.) *Slovenska država: ob deseti obletnici*, str. 219–231. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- BUČAR, France (2003) Dvodomnost parlamenta. V Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.) *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, str. 131–134. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum.
- CERAR, Miro (1993) Status državnega sveta. *Pravna praksa*, (14), str. 5–7.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos (1999) A House in Search of a Role: The Senado of Spain. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 260–300. Columbus: Ohio State University Press.
- FRANKS, C.E.S. (1999) Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 120–161. Columbus: Ohio State University Press.
- GRAD, Franc (2000) *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- GRAD, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1996) *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- HAGUE, Rod in Martin Harrop (2001) *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke in New York: Palgrave.

- HEYWOOD, Andrew (1994) *Political Ideas and Concepts: An Introduction*. Basingstoke in London: Macmillan.
- (internet) – *Interesne skupine*, <http://www.ds-rs.si/sestava/index.htm> (11. 7. 2003).
- KAUČIČ, Igor in Franc Grad (2000) *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- KRANJC, Stane (1991) Stranke in parlament. V Kranjc, Stane in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, str. 81–91. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- KRISTAN, Ivan (1996a) Dvodomnost slovenskega parlamenta. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, str. 1–12. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- KRISTAN, Ivan (1996b) Državni svet in dvodomnost parlamenta. V 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, str. 63–77. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- KRISTAN, Ivan (1997) Specifics of Slovene Bicameralism. V Kropivnik, Samo, Igor Lukšič in Drago Zajc (ur.) *Conflicts and consensus: Pluralism and Neocorporatism in the New and Old Democracies*, str. 287–326. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- KRISTAN, Ivan (1998) Državni svet ali zbor regij? V Ribičič, Ciril (ur.) *Regionalizem v Sloveniji*, str. 173–185. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- KRISTAN, Ivan (2003) Nekatere dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.) *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, str. 144–158. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum.
- LIJPHART, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven in London: Yale University Press.
- LODICI, Claudio (1999) Parliamentary Autonomy: The Italian Senato. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 225–259. Columbus: Ohio State University Press.
- LUKŠIČ, Igor (1992) Od socialističnega korporativizma h korporativnemu pluralizmu. V Fink Hafner, Danica in Berni Strmčnik (ur.) *Nastajanje slovenske državnosti*, 195–210. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

- LUKŠIČ, Igor (1996) Korporativni državni svet. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, str. 13–26. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- LUKŠIČ, Igor (2001) *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- LUKŠIČ, Igor (2003) Korporativni državni svet. V Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.) *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, str. 135–143. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum.
- MASSICOTTE, Louis (2001) Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 151–170.
- MASTIAS, Jean (1999) A Problem of Identity: The French Sénat. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 162–198. Columbus: Ohio State University Press.
- OLSON, David M. (1999) From Electoral Symbol to Legislative Puzzle: The Polish Senat. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 301–332. Columbus: Ohio State University Press.
- PACEK, Nevenka (1999) *Državni svet Republike Slovenije: praksa in perspektiva: diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- PATTERSON, Samuel C. in Anthony Mughan (1999) Senates and the Theory of Bicameralism. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 1–31. Columbus: Ohio State University Press.
- PATTERSON, Samuel C. in Anthony Mughan (2001) Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 39–60.
- PATZELZ, Werner J. (1999) The Very Federal House: The German Bundesrat. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 59–92. Columbus: Ohio State University Press.
- (PD1) – *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000* (2000). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- (PD2) – *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000–2004: prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001* (2002). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

- (PIV1) – *Poročilo o izidu volitev članov državnega sveta*. Uradni list RS, št. 76-3662/1997 (10. 12. 1997).
- (PIV2) – *Poročilo o izidu volitev članov državnega sveta*. Uradni list RS, št. 109-5385/2002 (13. 12. 2002).
- Poslovník državnega zbora (PoDZ-1)*. Uradni list RS, št. 35-1599/2002 (19. 4. 2002).
- REKEF, Barbara, ur. (1998) *Državni zbor Republike Slovenije v 1. mandatnem obdobju 1992–1996*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- RIBIČIČ, Ciril (1991) Način oblikovanja in struktura parlamenta Republike Slovenije: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V Kranjc, Stane in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, str. 127–136. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- RIBIČIČ, Ciril (1996a) Regionalizem in dvodomnost. V 2. strokovno srečanje *pravnikov s področja javnega prava*, str. 95–106. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- RIBIČIČ, Ciril (1996b) Slovenski parlament včeraj, danes in jutri. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, str. 27–44. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- RIBIČIČ, Ciril (1999) Med hitrostjo in kakovostjo. V Zajc, Drago (ur.) *Parlamentarno vodenje: zbornik referatov*, str. 97–110. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- RIBIČIČ, Ciril (2000) *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
- RIBIČIČ, Ciril (2003) Dvodomnost. V Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti (ur.) *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, str. 159–176. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo Občanski forum.
- RUSH, Michael (2001) Socio-Economic Composition and Pay and Resources in Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 27–38.
- RUSSELL, Meg (2001a) The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 105–118.
- RUSSELL, Meg (2001b) Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 61–76.
- SCULLY, Roger (2001) Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 93–104.

- SHELL, Donald (1999) To Revise and Deliberate: The British House of Lords. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 199–224. Columbus: Ohio State University Press.
- SHELL, Donald (2001) The History of Bicameralism. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 5–18.
- SINCLAIR, Barbara (1999) Coequal Partner: The U.S. Senate. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 32–58. Columbus: Ohio State University Press.
- ŠTEMBAL, Meta in Dušan Štrus, ur. (2002) *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu: od 17. 12. 1997 do 31. 10. 2002*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- TSEBELIS, George in Jeannette Money (1997) *Bicameralism*. Cambridge in New York: Cambridge University Press.
- UHR, John (1999) Generating Divided Government: The Australian Senate. V Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan (ur.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, str. 93–119. Columbus: Ohio State University Press.
- Ustava Republike Slovenije (URS)*. Uradni list RS, št. 33-14009/1991-I (28. 12. 1991), 42-2341/1997 (17. 7. 1997), 66-3052 (26. 7. 2000) in 24-899/2003 (7. 3. 2003).
- VELIŠČEK, Jožica, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešić, ur. (2002) *Državni zbor Republike Slovenije: 1992–2002*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- WHEELER BOOTH, Sir Michael (2001) Procedure: A Case Study of the House of Lords. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), str. 77–92.
- ZAJC, Drago (1990) Oblikovanje parlamenta in vprašanje eno- ali večdomnosti. *Teorija in praksa*, 27(12), str. 1487–1492.
- ZAJC, Drago (2000) *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- ZAJC, Drago (2002) Četrte demokratične volitve v Sloveniji in tretje volitve v Državni zbor Republike Slovenije leta 2000. V Fink Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) *Parlamentarne volitve 2000*, str. 71–92. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o državnem svetu (ZDSve)*. Uradni list RS, št. 44-2069/1992 (12. 9. 1992) in 11-463/2003 Skl. US: U-I-417/02-7 (31. 1. 2003).
- ŽAGAR, Mitja (1991) Predstavniško telo kot dejavnik demokracije (Parlament kot demokratična institucija v političnem sistemu in demokracija v parlamentu). V

Kranjc, Stane in Berni Strmčnik (ur.) *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, str. 1–13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

ŽAGAR, Mitja (1996) Parlament v demokratičnem procesu: demokracija v Sloveniji in drugih srednje in vzhodno evropskih državah. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, str. 103–118. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Priloga: Pregled drugih domov v svetu (pregled ni povsem aktualiziran, saj v njem niso upoštevane spremembe v zadnjih nekaj letih)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Antigua in Barbuda	Senate	17	5	vsi senatorji so imenovani
Argentina	Senado	72	6	v vsaki provinci so neposredno izvoljeni trije senatorji, 1/2 senata je voljena vsake 3 leta
Avstralija	Senate	76	6	vsaka zvezna država izvoli po 12 senatorjev (polovico vsake 3 leta), zvezni teritoriji pa vsake 3 leta izvolijo 4 senatorje
Avstrija	Bundesrat	64	5-6	posredne volitve, mandat se razlikuje po deželah
Bahami	Senate	16	5	senatorje imenuje generalni guverner
Barbados	Senate	21	5	senatorje imenuje generalni guverner
Belgija	Sénat	71	4	40 neposredno izvoljenih, 31 posredno izvoljenih ali pa privzetih iz kraljeve družine
Belize	Senate	8	5	senatorje imenuje generalni guverner
Belorusija	Soviet Republiki	64	4	56 posredno izvoljenih, 8 jih imenuje predsednik države

(se nadaljuje)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Bolivija	Cámara de Senadores	27	4	neposredno izvoljeni
Bosna in Hercegovina	Dom naroda	15	2	10 imenovanih iz Bosne, 5 pa iz Republike Srbske
Braziliya	Senado Federal	81	8	vsake 4 leta sta neposredno izvoljeni 1/3 in 2/3 senatorjev
Burkina Faso	Chambre des Représentants	178	3	imenovani ali posredno izvoljeni
Češka	Senat	81	6	vsaki 2 leti je neposredno izvoljena 1/3 senatorjev
Čile	Senado	48	8	38 senatorjev je izvoljenih - 1/2 vsake 4 leta, 9 imenovanih, bivši predsedniki države so dosmrtni senatorji
Dominikanska republika	Senado	30	4	neposredno izvoljeni
Etiopija	Yefedereshn Mekir Bet	120	5	neposredno ali posredno izvoljeni
Fidži	Senate	34	4	senatorje imenuje šef države
Filipini	Senado	24	6	vsaka 3 leta je neposredno izvoljena 1/2 senatorjev
Francija	Sénat	321	9	vsaka 3 leta je neposredno izvoljena 1/3 senatorjev
Gabon	Sénat	91	6	posredno izvoljeni

(se nadaljuje)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Grenada	Senate	13	5	senatorje imenuje generalni guverner
Haiti	Sénat	27	6	vsaki 2 leti je neposredno izvoljena 1/3 senatorjev
Hrvaška	Županijski dom	68	4	63 neposredno izvoljenih, 5 jih imenuje predsednik države
Indija	Rajya Sabha	245	6	233 članov izvolijo parlamenti zveznih držav - 1/3 vsaki 2 leti, 12 jih imenuje predsednik
Irska	Seanad Eireann	60	5	49 članov je posredno izvoljenih iz vrst funkcionalnih oz. poklicnih skupin, 11 članov pa imenuje predsednik vlade
Italija	Senato	326	5	315 je izvoljenih neposredno, 9 jih dosmrtno imenuje predsednik države, bivši predsedniki so dosmrtni senatorji (trenutno 2)
Jamajka	Senate	21	5	senatorje imenuje generalni guverner
Japonska	Sangiin	252	6	vsaka 3 leta je neposredno izvoljena 1/2 senatorjev
Jordanija	Majlis al-Aayan	40	4	imenuje jih kralj
Jugoslavija	Veće republika	40	4	posredno izvoljeni
Južnoafriška republika	National Council	90	5	provincialni parlamenti izvolijo po 10 članov

(se nadaljuje)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Kanada	Senate	104	dosmrtno	senatorje imenuje generalni guverner na predlog predsednika vlade
Kazahstan	Senate	47	4	40 senatorjev je posredno izvoljenih vsaki 2 leti, 7 je imenovanih
Kirgistan	Myizam Chygaru Palatasy	35	5	neposredno izvoljeni
Kolumbija	Senado	102	4	neposredno izvoljeni, 2 člana sta izvoljena v indijanskih skupnostih
Kongo	Sénat	60	6	vsaki 2 leti je posredno izvoljena 1/3 senatorjev
Lesoto	Senate	33	5	22 poglavarjev, ostalih 11 senatorjev imenuje kralj
Liberija	Senate	26	9	neposredno izvoljeni
Malezija	Dewan Negara	69	3	26 članov je posredno izvoljenih v parlamentih zveznih držav, 43 članov pa imenuje monarh
Mavretanija	Majlis al-Chouyoukh	56	6	vsaki 2 leti je posredno izvoljena 1/3 članov
Mehika	Cámara de Senadores	128	6	vsake 3 leta je neposredno izvoljena 1/2 senatorjev
Namibija	National Council	26	6	posredno izvoljeni

(se nadaljuje)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Nemčija	Bundesrat	69	različno	člane imenujejo deželne vlade
Nepal	Rastriya Sabha	60	6	50 posredno izvoljenih - 1/3 vsaki 2 leti, 10 jih imenuje kralj
Nizozemska	Eerste Kamer	75	4	člane izvolijo provincialni sveti
Pakistan	Senate	87	6	vsake 3 leta je posredno izvoljena 1/2 senatorjev
Palau	Senate	14	4	neposredno izvoljeni
Paragvaj	Cámara de Senadores	45	5	neposredno izvoljeni
Poljska	Senat	100	4	neposredno izvoljeni (2 senatorja sta izvoljena v 47-ih od skupno 49-ih provinc, po trije senatorji so izvoljeni v Varšavi in Krakovu)
Romunija	Senatul	143	4	neposredno izvoljeni
Ruska federacija	Soviet Federatsii	178	različno	člani so predstavniki vlad in parlamentov 89-ih zveznih enot
Slovenija	Državni svet	40	5	posredno izvoljeni
Sveta Lucija	Senate	11	5	senatorje imenuje generalni guverner
Svazi	Senate	30	5	10 senatorjev je izvoljenih, 20 pa jih imenuje šef države

(se nadaljuje)

Španija

Senado

257

4

208 neposredno izvoljenih, 49 posredno izvoljenih

(se nadaljuje)

država	drugi dom	število članov	mandat (leta)	volitve
Švica	Ständerat	46	4	neposredno izvoljeni (po 2 člana v 20-ih kantonih ter po 1 član v šestih polkantonih)
Tajska	Wuthisapha	262	4	imenuje jih kralj
Trinidad in Tobago	Senate	31	5	imenuje jih šef države
Urugvaj	Cámara de Senadores	31	5	30 je neposredno izvoljenih, senator je tudi podpredsednik države
Velika Britanija	House of Lords	697	dosmrtno	92 dednih članov, 579 imenovanih članov (imenuje jih prvi minister oz. predsednik vlade), 26 cerkvenih predstavnikov
Venezuela	Senado	57	5	54 senatorjev je neposredno izvoljenih, trije senatorji so bivši predsedniki države in so imenovani dosmrtno
ZDA	Senate	100	6	vsaki 2 leti je neposredno izvoljena 1/3 senatorjev, v vsaki državi sta izvoljena po 2 senatorja

Vir: prirejeno po Patterson in Mughan, 1999: 6–8; Patterson in Mughan, 2001: 55–60.