

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Grega Hočevar

Državni svet – slovenski drugi dom?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Grega Hočevar

mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Državni svet – slovenski drugi dom?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Na tem mestu bi se rad zahvalil mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za pomoč in strokovne nasvete pri izdelavi tega diplomskega dela. Prav tako pa gre zahvala vsem, ki ste mi v času študija stali ob strani, mi pomagali in me vzpodbujali.

Državni svet – slovenski drugi dom?

Državni svet je organ, ki ga ni mogoče enoznačno opisati. V slovenski ustavni ureditvi zaseda mesto v zakonodajni veji oblasti, kjer v funkciji drugega doma nadzira Državni zbor. Vendar se od Državnega zbora razlikuje v samih temeljih. V svoji sestavi ni klasičen predstavniški organ, saj v njem sedijo posredno voljeni predstavniki različnih funkcionalnih in teritorialnih interesov, ki tako ne predstavljajo celotnega ljudstva, ampak le določene intersne skupine. Njegove funkcije so omejene na svetovanje in podajanje mnenj, vendar ima Državni svet tudi močne instrumente, s katerimi lahko bistveno vpliva na Državni zbor in s tem na zakonodajo v Sloveniji. Te pristojnosti so zakonodajna iniciativa, odločilni veto in možnost zahtevati referendum. Tako ima Državni svet vlogo drugega doma, čeprav v sistemu nepopolne dvodomnosti. Od nastanka je Državni svet opravil veliko parlamentarnega dela, s katerim je upravičil svoj obstoj. Njegova prihodnost pa je odvisna od političnega konsenza in razmisleka o koristnosti dvodomnega parlamenta v Sloveniji.

Ključne besede: dvodomnost, Državni svet, Državni zbor, parlamentarizem, Slovenija

National Council – slovenian second chamber?

National Council (*Državni svet*) is an institution which cannot be easily described. In slovenian constitutional design it takes place in the legislative branch of power, where its function as the second chamber is overseeing the work of National Assembly (*Državni zbor*). But it differs from National Assembly in its foundations. In its composition it is not a classical representative institution because its members are representatives of different functional interest groups and representatives of teritorial interests which are indirectly elected and so they do not represent all citizens. Its functions are limited to counseling and giving opinions, however it also has strong powers and with those it can crucially impact the work of National Assembly and legislation in Slovenia. Those powers are legislative initiative, suspensive veto and ability to demand referendum. So the National Council has a role of second chamber, although in a system of imperfect bicameralism. Since the foundation, the National Council has done a lot of parliamentary work and with that it justified its existence. Its future depends of political consensus and considerations of benefits from bicameral parliament in Slovenia.

Key words: bicameralism, National Council, National Assembly, parliamentarism, Slovenia

KAZALO

1 UVOD.....	7
2 METODOLOŠKI OKVIR IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	9
2.1 Cilji diplomskega dela	9
2.2 Opredelitev tematike.....	9
2.3 Hipoteze	9
2.4 Raziskovalne metode	10
2.5 Struktura diplomskega dela	11
3 OSNOVNI TEORETSKI POJMI: SUVERENOST, POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO IN PARLAMENTARIZEM.....	12
3.1 Suverenost.....	12
3.2 Politično predstavništvo.....	13
3.3 Parlamentarizem	14
4 DVODOMNOST.....	16
4.1 Splošne značilnosti dvodomnosti.....	16
4.2 Zgodovinski razvoj dvodomnosti	18
4.3 Klasifikacije dvodomnih parlamentov	20
4.4 Lastnosti dvodomnih parlamnetov.....	24
4.5 Argumenti za ali proti dvodomnosti	27
5 SLOVENSKI PARLAMENT	30
5.1 DRŽAVNI ZBOR.....	30
5.1.1 Položaj in vloga Državnega zbora	30
5.1.2 Sestava in konstituiranje Državnega zbora	30
5.1.3 Volitve in mandatna doba	31
5.1.4 Pristojnosti Državnega zbora	31
5.1.5 Poslovnik in način dela Državnega zbora.....	32
5.1.6 Položaj poslanca v Državnem zboru.....	34
5.2 DRŽAVNI SVET	36
5.2.1 Nastanek in zgodovina Državnega sveta	36
5.2.2 Položaj Državnega sveta	38
5.2.3 Sestava Državnega sveta.....	41
5.2.4 Pristojnosti Državnega sveta.....	43

5.2.5	Volitve državnih svetnikov	48
5.2.6	Poslovník in organizacija Državnega sveta	50
5.2.7	Državni svetniki in njihov položaj	53
6	DRŽAVNI SVET IN RAZMERJA DO DRUGIH DRŽAVNIH INSTITUCIJ	55
6.1	Razmerje med Državnim svetom in Državnim zborom	55
6.2	Razmerje med Državnim svetom in Vlado	56
6.3	Umestitev Državnega sveta v klasifikacijo dvodomnih parlamentov	57
7	DRŽAVNI SVET KOT FORUM CIVILNE DRUŽBE	58
8	ANALIZA DELA DRŽAVNEGA SVETA V TREH MANDATIH	60
9	SKLEPNE UGOTOVITVE ANALIZE	67
10	ZAKLJUČEK	69
11	LITERATURA	72
12	PRILOGA A: Intervju z dr. Dušanom Štrusom, vodjo službe za analitične in pravne zadeve Državnega sveta RS (25. avgust 2010)	76

KAZALO GRAFOV

Graf 8.1	Zakonodajna pobuda Državnega sveta	61
Graf 8.2	Mnenja Državnega sveta v treh mandatih	62
Graf 8.3	Odložilni veti Državnega sveta	63
Graf 8.4	Zahteve Državnega sveta za presojo ustavnosti in zakonitosti	65
Graf 8.5	Število javnih dogodkov Državnega sveta v treh mandatih	66

KAZALO TABEL

Tabela 4.1	Lijphartova tipologija dvodomnosti	21
Tabela 4.2	Popolna in nepopolna dvodomnost po Kristanu	22
Tabela 4.3	Kristanova tipologija dvodomnosti	23
Tabela 5.1	Komisije Državnega sveta v tekočem mandatu in število članov	52

1 UVOD

Parlamenti so v sodobnih demokracijah ene najpomembnejših političnih institucij. So temelj sodobne predstavniške demokracije, kjer se zrcali volja ljudstva preko voljenih predstavnikov. Predstavljajo eno izmed treh vej oblasti v sistemu delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno. Torej lahko govorimo o zakonodajnem predstavniškem telesu, ki v modernih družbah največkrat pomeni parlament. V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo vedno hkrati tudi splošno predstavniško telo (Grad in drugi 1999, 93). To zakonodajno predstavniško telo pa je lahko nadalje razdeljeno na dva ali več domov. Tu govorimo o dvodomnosti ali večdomnosti parlamenta. Čeprav je večdomnost v sodobnih ustavnih ureditvah redka, pa je zato dvodomnost pogost pojav v sodobnih predstavniških demokracijah. Od 178 parlamentarnih demokracij v letu 2001 jih ima 63 (ena tretjina) dvodomno parlamentarno ureditev (Russell 2001, 442).

Drugi domovi so se razvili na različne načine. V nekaterih državah se je drugi dom oblikoval na podlagi razredne pripadnosti, kot na primer v Angliji in Franciji. V nasprotju s tem pa se je v federalnih državah drugi dom oblikoval za potrebe predstavljanja regij ali držav v federaciji (Russell 1999, 411). Prav tako dvodomne parlamente najdemo v unitarnih državah. Grad meni, da unitarni državni ustreza tako enodomni, kot dvodomni tip parlamenta (Grad 2000, 93). Vendar pa so dvodomni modeli parlamentarne demokracije med seboj tako različni, da jih ne moremo obravnavati kot homogeno skupino. Razlikujejo se v številnih pogledih, na primer: različne pristojnosti drugih domov, število članov drugih domov v razmerju do prvega doma, način izvolitve predstavnikov drugega doma, ustavni položaj drugega doma, razmerja do prvega doma in vlade, trajanje mandata. Vprašanje dvodomnosti je torej kompleksno in večplastno, kar prav gotovo ponazori dejstvo, da ni enotne ocene o modelu dvodomnega parlamenta. Medtem ko zagovorniki dvodomnega parlamenta poudarjajo njegove prednosti v smislu boljših, kakovostnejših parlamentarnih odločitev (Tsebelis in Money 1997; Russell 2001; Kristan 2003), pa na drugi strani nasprotniki dvodomnemu parlamentu očitajo počasnost, neučinkovitost, podvajanje odločitev in nepotrebne stroške. Kristan kot nasprotnika dvodomnosti navaja Harolda Laskija in Walterja Bagehota (Kristan 2003), medtem ko v slovenskem primeru Štrus izpostavlja Gregorja Viranta kot enega izmed pobudnikov ukinitve drugega doma (Štrus, 2010).

V Sloveniji obstaja poleg Državnega zbora, kjer so predstavljeni politični interesi vseh državljanov in je splošno predstavniško telo, še Državni svet, kjer pa so zastopani posebni funkcionalni ter lokalni interesi, in kjer ni splošnega političnega predstavništva, ampak predstavništvo različnih interesnih skupin (v nadaljevanju, državni zbor in državni svet). Tako državni svet skupaj s državnim zborom tvori zakonodajno vejo oblasti v Sloveniji. Že od svojega nastanka pa je državni svet tarča polemik glede svoje vloge v slovenskem ustavnem in političnem sistemu, saj je rezultat kompromisa med zagovorniki in nasprotniki parlamentarne dvodomnosti v novi slovenski ustavi. Tako je državni svet izšel kot rešitev, ki je bila sprejemljiva za oba pola: dosledne enodomce in dosledne dvodomce, dejansko pa je državni organ sui generis (Lukšič 2003, 136). Zaradi nejasno določene vloge in razmerja do državnega zbora so teoretiki izoblikovali pojem nepopolne dvodomnosti slovenskega parlamenta. V svoji diplomski nalogi bom poskušal predstaviti pojem parlamentarne dvodomnosti v teoriji in kako se dvodomnost odraža v primeru slovenskega državnega sveta. Ali lahko imenujemo državni svet drugi dom v pravem pomenu koncepta dvodomnosti? Ali ta opredelitev ustrezno zajame njegove dejanske pristojnosti in pomen, ki ga ima v slovenski ustavni ureditvi?

2 METODOLOŠKI OKVIR IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

2.1 Cilji diplomskega dela

Cilj mojega diplomskega dela je prikazati vlogo državnega sveta v slovenskem ustavno-političnem sistemu in pri tem pokazati smiselnost obstoja državnega sveta ali njemu podobnega organa, ki bi opravljal podobno funkcijo, torej prikazati idejo dvodomnega parlamenta kot koristne rešitve za slovensko ustavno ureditev. Pri tem se bom oprl na teorije parlamentarizma, še posebej na teorijo dvodomnosti, predvsem klasifikacije različnih tipov dvodomnosti in analize dela državnega sveta, ter opredelitve osnovnih pojmov kot so parlamentarizem, politično predstavništvo in suverenost, ki so nujni predpogoj za razumevanje delovanja in lastnosti dvodomnih parlamentarnih sistemov. Dodaten cilj je tudi prikazati vlogo, ki jo ima državni svet kot povezovalec civilne družbe in uradne politike.

2.2 Opredelitev tematike

Preučevanje parlamentov je v politologiji pogosto, vendar se večina avtorjev¹ posveča prvim domovom, ki imajo običajno bistveno večjo vlogo pri sprejemanju zakonodaje kot drugi domovi, če ti sploh obstajajo. Vprašanje dvodomnosti je torej področje, ki se mu ne posveča dovolj glede na pomembnost. Tudi v Sloveniji se večina pozornosti usmerja v državni zbor, pri tem pa ostaja mnogokrat prezrt državni svet, ki pa ni tako nepomemben organ v oblastni strukturi države. Vprašanje dvodomnosti slovenskega parlamenta je torej ključna tematika mojega diplomskega dela, ki pa zahteva tako teoretično kot empirično utemeljitev.

2.3 Hipoteze

H1: *Državni svet v parlamentarno odločanje prinaša povečanje kvalitete zakonodajnega outputa.*

Čeprav državni svet neposredno v zakonodajnem postopku ne sodeluje, pa lahko z mehanizmi, ki jih ima na razpolago, bistveno vpliva na končno zakonodajo, kar se lahko odraža kot kvalitetnejši zakonodajni output. To hipotezo bom poizkušal dokazati s

¹ Nekateri izmed teh so: P. Norton (1993), A. Agh (1994), Hague in Harrop (2001). V Sloveniji: Brezovšek (1993), Grad (2000), Zajc (2004).

pomočjo analize dela državnega sveta, v kateri bom preučil izvajanje pristojnosti, ki jih državnemu svetu dajejo ustava in zakoni ter drugi pravni akti.

H2: Kljub šibkim pristojnostim si je Državni svet kot organ sui generis v dosedanjih mandatih uspel zagotoviti položaj drugega doma v slovenskem parlamentarnem sistemu.

Od nastanka državnega sveta so mu nasprotniki očitali neupravičenost in nelegitimnost nasproti državnemu zboru, ki predstavlja neposredno politično voljo državljanov, ter mu odrekli vlogo drugega doma v slovenskem parlamentu. Kljub temu ali ravno zaradi tega bom poskušal dokazati nasprotno in potrditi zgoraj navedeno hipotezo. Hipotezo sem oblikoval na podlagi koncepta nepopolne dvodomnosti in dejstva, da kljub poizkusom ukinitve državni svet še vedno obstaja.

2.4 Raziskovalne metode

Za preverjanje hipotez bom uporabil več raziskovalnih metod. Najpomembnejša metoda bo študija primera. Pri študijah primerov ločujemo v družboslovnem raziskovanju med ekstenzivnimi in intenzivnimi raziskovalnimi pristopi (Bučar in drugi 2002, 31). V nasprotju s tem (*ekstenzivnim raziskovanjem op.a.*) se intenzivno zastavljeno raziskovanje osredotoča na posamezno enoto analize, o kateri želimo zbrati in analizirati čim več podatkov z vsemi metodami, ki jih predmet proučevanja dopušča (Bučar in drugi 2002, 31).

Uporabil bom tudi analizo primarnih virov (ustava, zakoni, poslovnik državnega sveta in državnega zbora, poročila in publikacije), ki so po Bučarju metoda neempiričnega raziskovanja (Bučar in drugi 2002, 23). Vse to pa bom kombiniral z analizo sekundarnih virov (knjige, zborniki, znanstvene monografije, strokovni članki), iz katerih bom črpal predvsem teoretični del diplomskega dela.

Opravil bom tudi strukturirani intervju z odprtim tipom vprašanj, ki mi bo pomagal pri vsebinski analizi in interpretaciji že dobljenih podatkov.

Pri tem naj opozorim na metodološko nepopolnost diplomskega dela in končnih ugotovitev, saj postavljanje absolutnih trditev ni mogoče ob takšnem metodološkem aparatu. Tudi namen diplomskega dela ni dokončna razrešitev določene problematike, je

samo del raziskovanja določenega področja. V skladu s tem zato dokončna potrditev ali zavrnitev hipotez ni možna.

2.5 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo se začne z uvodom, v katerem nakažem problematiko, s katero se bom ukvarjal preko celotnega diplomskega dela. Sledi metodološko poglavje, v katerem predstavim cilje diplomskega dela, opredelim tematiko in zastavim hipoteze ter opišem raziskovalne metode. V tretjem poglavju opredelim osnovne pojme in koncepte, ki so potrebni za razumevanje problematike parlamentarizma in dvodomnosti. V četrtem poglavju se popolnoma posvetim dvodomnosti. Opredelim splošne lastnosti in zgodovino dvodomnosti, teoretične klasifikacije dvodomnih parlamentov ter argumente za in proti dvodomnim ureditvam. Peto poglavje sestavlja kratek pregled prvega doma slovenskega parlamenta, torej državnega zbora, in temeljit opis državnega sveta. Predstavitev državnega zbora je pomembna predvsem z vidika primerjave obeh domov. V šestem poglavju opredelim odnos med državnim svetom in drugimi organi. Nato v sedmem izpostavim vlogo državnega sveta kot povezovalca civilne družbe in politike. Sledi osmo poglavje, kjer analiziram delo državnega sveta, v devetem poglavju povzamem sklepne ugotovitve o aktivnostih državnega sveta, nato pa sledi zaključek, kjer se opredelim do postavljenih hipotez in zaključim z mislimi o prihodnosti državnega sveta.

3 OSNOVNI TEORETSKI POJMI: SUVERENOST, POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO IN PARLAMENTARIZEM

3.1 Suverenost

Za boljše razumevanje koncepta dvodonnosti je potrebno podrobneje predstaviti nekatere pojme, kot so parlamentarizem in politično predstavništvo, ter koncept ljudske suverenosti. Ljudska suverenost je osnovni pojem, iz katerega izhaja tako koncept predstavništva kot parlamentarizma. Pojem suverenosti je zgodovinsko gledano nastal vzporedno s pojmom države, saj so le-te potrebovale teoretično upravičenje in suverenost se tu pokaže za ključno inovacijo (Hague in Harrop 2001, 7). Za suverena označujemo tistega, ki ima moč in iz katerega izvira oblast, neodvisno od kateregakoli dejavnika. Suverenost lahko torej opredelimo kot najvišjo, neomejeno in neodvisno oblast (Grad in drugi 1999, 19).

Lahko govorimo o več vrstah suverenosti: državni, nacionalni in ljudski suverenosti. Državna suverenost se manifestira preko državnega monopola fizične prisile, s pomočjo katerega država izvaja oblast na svojem ozemlju. Tu lahko še nadalje razdelimo suverenost na notranjo in zunanjo, pri čemer notranja suverenost pomeni izvrševanje oblasti države na lastnem ozemlju, zunanja suverenost pa pomeni neodvisnost države od drugih subjektov izven njenih meja (Grad in drugi 1999, 19; Hague in Harrop 2001, 7). Nacionalna suverenost se izraža kot pravica naroda do samoodločbe in odcepitve (Grad in drugi 1999, 19). Koncept ljudske suverenosti pa je najpomembnejši vidik suverenosti, saj predpostavlja ljudstvo kot vir moči in oblasti. Ljudska suverenost je (ideološko) načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti (Grad in drugi 1999, 20). Iz tega koncepta izhaja, da ima edino ljudstvo pravico postavljati in odstavljati oblast. Prvi, ki je teoretsko utemeljil koncept ljudske suverenosti kot ga poznamo danes, je bil Jean Jacques Rousseau in sicer z naslednjimi poudarki: ljudska suverenost je neodtujljiva, neprenosljiva, nedeljiva, nepredstavljljiva (ne more biti predstavljena, niti delegirana) in nezastarljiva (Grad in drugi 1999, 22–23). To torej pomeni, da nihče ne more ljudstvu odvzeti suverenosti, ljudstvo je ne more prenesti na nek drug subjekt, ne more je deliti, niti delegirati, hkrati pa suverenost ljudstva ne zastara. In to suverenost lahko ljudstvo izvršuje na dva načina: neposredno ali posredno preko sistema političnega predstavništva. V ustavnopravni teoriji sta se razvila dva temeljna načina izvajanja

suverenosti – po prvem se oblast lahko uresničuje neposredno, po drugem pa ljudstvo voli predstavnike, prek katerih bo izvajalo oblast posredno (Zajc 2004, 16). Ideal neposrednega izvrševanja ljudske suverenosti lahko povežemo s konceptom neposredne demokracije, kjer vsi ljudje/državljeni odločajo o vsem.

Neposredna demokracija je model »samoupravljanja«, v katerem vsi odrasli državljani sodelujejo pri odločanju o skupnih zadevah v kontekstu enakosti in javne razprave (Hague in Harrop 2001, 16). Vendar v sodobnih družbah ta način izvrševanja ljudske suverenosti ni primeren zaradi velikega števila odločitev, njihove kompleksnosti in velikega ozemlja držav ter ljudi, ki bi morali konstantno odločati o vseh javnih stvareh. Iz tega razloga je v današnjih demokratičnih družbah prevladujoč koncept predstavniške demokracije, kjer ljudstvo svojo pravico do odločanja v vseh javnih zadevah prenese na izvoljene ali imenovane predstavnike preko sistema političnega predstavništva.

3.2 Politično predstavništvo

Politično predstavništvo je torej tesno povezano s posredno ali predstavniško demokracijo ter posledično parlamentarizmom. Skozi zgodovino se je politično predstavništvo širilo vzporedno s krčenjem absolutne monarhove oblasti. Predstavništvo, kot ga poznamo danes, je posledica zmage liberalistične koncepcije predstavniške demokracije. Klasična teorija o splošnem političnem predstavništvu, ki se je uveljavila z zmago francoske revolucije, temelji na formalno pravni enakosti državljanov in na načelu o enotni in nedeljivi suverenosti ljudstva (Grad in drugi 1999, 28). Državljeni izvajanje svoje suverenosti poverijo izvoljenim ali imenovanim predstavnikom, ki odločajo v njihovem imenu. Pojem političnega predstavništva v osnovi pomeni zastopanje interesov državljanov v procesu političnega odločanja. Vendar se pogosto pri političnem predstavništvu pojavijo vprašanja o tem, kdo in na kakšen način bi moral biti predstavljen, ter kako naj predstavniki pri odločanju ravnajo, odvisno ali neodvisno od svoje volilne baze (Brezovšek 2002, 52). Medtem, ko je v sodobnih demokracijah vprašanje, kdo bi moral biti predstavljen, rešeno, saj so v večini primerov politično predstavljeni vsi polnoletni državljani, pa je vprašanje odvisnosti ali neodvisnosti predstavnika od svoje volilne baze, torej imperativnega ali reprezentativnega mandata, še naprej predmet diskusij. Imperativni mandat predpostavlja vezanost predstavnika na volilno bazo. Ta koncept izhaja iz civilnega prava, kjer mandant pooblašča mandatarja, da ravna v njegovem imenu in je bil

uporabljen v začetnih obdobjih stanovskega političnega predstavništva v Angliji in Franciji (Grad in drugi 1999, 29). Če predstavnik deluje v imperativnem mandatu, to pomeni, da so njegove odločitve vezane na politično voljo njegove volilne baze oziroma navodila, kako mora ravnati. Pomembna komponenta imperativnega mandata je tudi odpoklic predstavnika, če ta ne deluje v skladu z navodili ali željami volilne baze, kateri je zavezan. Imperativni mandat se v sodobnih parlamentarnih ureditvah praviloma ne uporablja, saj se je razvil nasprotni koncept reprezentativnega mandata, vendar se predvsem v drugih domovih, ki ponekod niso splošna predstavniška telesa, lahko imperativni mandat še vedno pojavlja v kombinaciji z reprezentativnim mandatom.

Kot že rečeno, je reprezentativni mandat nasprotje imperativnemu mandatu. V reprezentativnem mandatu predstavnik ni vezan na navodila svoje volilne baze, saj je predstavnik vseh državljanov in ne posameznih volilcev. Reprezentativni mandat omogoča svobodno glasovanje predstavnika oziroma glasovanje po svoji vesti. V sodobnih predstavniških demokracijah reprezentativni mandat predstavlja temelj delovanja predstavnikov, ker omogoča svobodno odločanje v formalnem smislu, saj predstavniki niso pravno zavezani navodilom volilcev niti drugim subjektom, kot na primer političnim strankam ali lobijem.

3.3 Parlamentarizem

V današnjih modernih družbah se volja ljudstva, njegova suverenost, izraža v predstavniških telesih, ki jih z eno besedo imenujemo parlamenti. Parlament, kot ga poznamo danes, se je začel razvijati v Angliji v 13. in 14. stoletju. Kasneje se je z razvojem parlamentarne demokracije uveljavil tudi drugod po Evropi, vendar pa se je kot parlament v sodobnem pomenu dokončno uveljavil šele po prvi svetovni vojni (Grad in drugi 1999, 94). Kot že rečeno v uvodu, so parlamenti temeljni del sodobnih demokratičnih ureditev, saj se v njih izraža ljudska suverenost, posredno preko predstavnikov. Kadar govorimo o sistemu, kjer ima predstavniško telo eno izmed ključnih vlog v sistemu oblasti, lahko govorimo o parlamentarnem sistemu oziroma parlamentarizmu. Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo (Zajc 2004, 15). Parlament tu nastopa kot najvišje predstavniško telo ter hkrati tudi kot zakonodajno telo in postavljalec vlade. Moderni parlamenti se konstituirajo preko periodičnih volitev, le-te pa morajo temeljiti na osnovnih postulatih moderne demokracije, torej morajo biti

splošne in tajne. Predstavnike se v parlament večinoma voli neposredno, vendar preko različnih volilnih sistemov. V primeru dveh domov se lahko način izvolitve predstavnikov drugega doma razlikuje od volitev prvega doma. Volitve so tudi sredstvo legitimacije, ne samo parlamenta, temveč tudi demokracije nasploh.

Parlamentarizem lahko opredelimo tudi kot poseben proces sprejemanja odločitev v družbi po vnaprej znanih institucionaliziranih parlamentarnih pravilih, torej zakonodajnem postopku. Sprejemanje zakonodaje je namreč izključna pristojnost parlamenta, ki loči parlament od drugih vej oblasti. Zelo pomembna je tudi pristojnost parlamenta za sprejemanje in spreminjanje ustave, saj je ta najvišji pravni akt v vsaki moderni pravni državi. Poleg zakonodajne funkcije pa parlamenti opravljajo še mnoge druge funkcije. Zajc opredeli poleg zakonodajne še sedem dodatnih funkcij modernih parlamentov. Te so:

- 1) ustvarjanje latentne in manifestne legitimnosti,
- 2) predstavljanje družbenih interesov,
- 3) racionalizacija in reševanje interesnih konfliktov,
- 4) sprejemanje in nadzor državnega proračuna,
- 5) postavljanje vlade in njen nadzor,
- 6) rekrutacija in socializacija poslancev – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite,
- 7) informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc 2004).

Iz tega lahko sklepamo, da so današnji parlamenti in parlamentarni procesi več kot samo sprejemanje zakonodaje. V okviru vseh teh funkcij pa lahko izpostavimo dvodomne parlamente kot visoko strukturirana odločevalska telesa, ki lahko pripomorejo k boljšemu zakonodajnemu outputu. Vendar pa se te funkcije parlamenta ne odražajo nujno v obeh domovih enako. Na primer, postavljanje vlade je v mnogih dvodomnih parlamentih izključna pristojnost spodnjega, torej prvega, doma, prav tako sprejemanje proračuna.

4 DVODOMNOST

V tem poglavju se bom posvetil ključni tematiki moje diplomske naloge, torej dvodomnosti. Predstavil bom splošne značilnosti dvodomnosti, zgodovinski razvoj, klasifikacijo dvodomnih parlamentov, njihove lastnosti ter argumente za obstoj dvodomnosti in argumente proti.

4.1 Splošne značilnosti dvodomnosti

Po najožji definiciji je dvodomen tisti parlament, ki zakonodajo sprejema v dveh, med seboj različnih, domovih (Tsebelis in Money 1997, 15). Dvodomnost se najpogosteje povezuje s federalnimi in velikimi državami, saj naj bi predstavljanje teritorialnih interesov na federalni ravni bilo bistvo drugega doma v takšnih državah. Dvodomnost je *conditio sine qua non* predstavniškega telesa federativno urejene države (Ribičič 2003, 161). Zanimiva je povezava med dvodomnostjo, velikostjo države in federalizmom, saj Russell navaja, da obstajajo samo štiri federalne države brez drugega doma, vendar imajo vse manj kot dva milijona prebivalcev (Russell 1999, 411). Vendar pa dvodomne sisteme najdemo tudi v unitarnih in majhnih državah, kjer pa so drugi domovi oblikovani po drugačnih načelih, kot na primer zastopstvo etničnih, jezikovnih in drugih manjšin ali posebnih funkcionalnih interesov.

Če upoštevamo zgoraj navedeno teorijo suverenosti, potem dvodomni parlamenti predstavljajo odmik od klasičnega pojmovanja ljudske suverenosti. Bučar poudari, da je za koncept kvantitativne demokracije, na katerem temelji industrijsko razviti svet, možen edino enodomni parlament, saj po njegovem dvodomni parlament predstavlja odmik od načela splošne formalne enakosti in enakosti volilne pravice (Bučar 2003, 133). Vendar kljub temu v večini modernih demokracij najdemo dvodomne parlamente, kjer se v prvem domu izraža splošno politično predstavništvo, v drugem pa različni interesi, ki niso zastopani po načelu splošne in enake volilne pravice. Tu drugi domovi nastopajo kot korektiv splošnemu predstavništvu (Bučar 2003, 133). Prav tako Russell kot enega izmed razlogov obstoja drugih domov navaja varovalko pred »tiranijo večine«, ki lahko nastane v prvem domu kot posledica splošnega predstavništva (Russell 2001, 443).

Za druge domove je značilno tudi, da so po velikosti manjši od prvih domov. Edini drugi dom v zahodnem svetu, ki je po številu članov večji kot prvi, je angleški drugi

dom House of Lords. V njem je leta 2001 sedelo 679 članov, od tega 15 % žensk (Ribičič 2003, 161). V povprečju imajo drugi domovi približno 60 % članov v razmerju do prvega doma (Russell 1999, 411). Manjša velikost drugih domov se mnogokrat navaja kot prednost, saj je tak drugi dom bolj »obvladljiv« in se med člani lahko ustvari večja povezanost, kar omogoča boljše parlamentarno delo.

Pomembna funkcija drugih domov je tudi zagotavljanje bolj neodvisnega pogleda od prvega doma, kjer se odvijajo strankarski boji. Člani drugih domov običajno niso pod neposrednim strankarskim vplivom in zato je lahko njihov prispevek pri sprejemanju zakonodaje drugačen od tistega v prvem domu. Ribičič temu dodaja, da je vloga takega drugega doma povezana z zagotavljanjem kakovostnejšega postopka, preprečevanjem zaletavosti prvega doma, utrjevanjem neprekinjenosti delovanja in stabilnosjo sistema (Ribičič 2003, 163).

Drugi domovi se od prvih razlikujejo tudi pri samem načinu oblikovanja doma. Medtem, ko je v večini prvih domov, vsaj v modernih demokratičnih državah, v veljavi načelo splošnih, tajnih in neposrednih volitev, pa je v primeru drugih domov slika precej drugačna. Za oblikovanje drugega doma namreč ne velja neko splošno pravilo, ampak je postopek izbire članov drugega doma prepuščen posameznemu ustavodajalcu. Velja le pravilo v federalnih državah, da so člani drugega doma predstavniki federalnih enot (Grad in drugi 1999, 101). Tudi v primeru drugih domov poznamo neposredne volitve kot način oblikovanja drugega doma, vendar z takšnimi volilnimi sistemi, da se drugi dom bistveno razlikuje od prvega (Russell 1999, 412).

Nekatere države uporabljajo sistem posrednih volitev preko elektorjev, med njimi Francija in Nemčija ter tudi Slovenija. Možen način je tudi imenovanje članov drugega doma. Ta možnost se običajno uporablja v kombinaciji s posrednimi ali neposrednimi volitvami. Edina zahodna država, ki imenuje vse člane drugega doma, je Kanada, kjer generalni guverner imenuje člane drugega doma na predlog predsednika vlade (Russell 1999, 412). V uporabi, vendar redkeje, je tudi načelo *ex officio*, ki pomeni, da ima nekdanji funkcionar pravico do sedeža v drugem domu. To načelo je uporabljeno v Italiji, Čilu, Kazahstanu, Urugvaju in Venezueli, kjer imajo bivši predsedniki države pravico do sedeža v drugem domu (Russell 1999, 413). Poleg tega načela pa je bilo do nedavnega široko uporabljeno tudi načelo dednega članstva in sicer v angleškem House of Lords. Z reformo leta 1999 so sicer delno odpravili načelo dedovanja članstva, saj so

zmanjšali število dednih članov na 92 (Shell 2004, 852; Russell 2009, 1–2). V Belgiji pa velja pravilo, da so lahko kraljevi otroci člani v drugem domu parlamenta (Russell 1999, 412), kar je tudi posebnost v zahodnih dvodomnih parlamentih.

Ena ključnih značilnost vseh drugih domov je predstavljanje različnih interesov. Vsi demokratični parlamentarni sistemi izpolnjujejo načelo enake zastopanosti državljanov v prvem domu, ki je praviloma izvoljen na podlagi neposrednih volitev. Vendar pa se v številnih državah pojavlja potreba po drugačni zastopanosti teritorialnih interesov, posebnih manjšin ali posebnih socialnih, stanovskih in drugih družbenih skupin. To izhaja iz spoznanja, da je današnja družba zelo raznolika in kompleksna ter da poleg splošnega političnega predstavnštva potrebujemo še predstavnštvo drugih interesov. Tu nastopi drugi dom parlamenta kot posebni prostor, kjer se ti interesi institucionalizirajo in se kot taki lažje uveljavijo nasproti interesom, ki jih predstavlja prvi dom. Te interese pa lahko drugi dom uveljavlja na podlagi svojih formalnih ali neformalnih pristojnosti, zato je drugi dom pogosto »veto igralec« v policy procesu (Russell 2001, 443). Čeprav nimajo vsi domovi formalne pravice veta, pa je že samo dejstvo, da bo predlog zakona podvržen obravnavi v dveh različnih domovih, lahko zagotovilo, da bo predlagalec iz predloga zakona umaknil morebitne sporne točke. Poleg možnosti veta, pa je tu tudi dolgotrajnejše odločanje, ki je v dvodomnih parlamentih nujno, saj je povezano s tem, da mora predlog zakona obravnavati tudi drugi dom. Še en pomemben vidik drugih domov izpostavi Ribičič, ki pravi, da postaja vse pomembnejša vloga drugih domov pri omejevanju partitokracije in napoveduje povečanje števila dvodomnih parlamentov ter njihovo utrditev (Ribičič 2003, 164).

4.2 Zgodovinski razvoj dvodomnosti

Sama ideja dvodomnosti je posledica spoznanja, da vsa oblast ne more biti združena na enem mestu. Tako so se zgodovinsko razvile tri veje oblasti: zakonodajna, izvršna in sodna, pri čemer se lahko zakonodajna oblast deli na več domov. Iz tega izhaja argument, da je drugi dom parlamenta del sistema »checks & balances« (Hague in Harrop 2001, 220), saj je še eden izmed varovalk pred preveliko samovoljo oblasti. Drugi domovi pa so se prvenstveno razvili zaradi predstavljanja različnih družbenih slojev, kot na primer v Angliji in Franciji, kar ponazarja tudi pogosto poimenovanje »spodnji« in »zgornji« dom, kar naj bi reflektiralo položaj družbenega sloja, katerega zastopa posamezni dom (Russell 1999, 411).

Čeprav je angleški parlament prvi moderni dvodomni parlament, ki ga večina avtorjev jemlje za zgodovinski model dvodomnega parlamenta, pa se zametki dvodomnosti pojavijo že v antičnem svetu. Preece zagovarja tezo, da se je prvi dvodomni model oblasti pojavil v antični Šparti, kjer so si oblast delili monarhi, senat in efori (Preece 2000, 68–69). Poleg tega pa sama ideja o delitvi oblasti izvira iz idej antičnih filozofov Platona in Aristotela ter drugih mislecev antike (povzeto po Tsebelis in Money 1997, 17–21). Kot že rečeno, se je dvodomnost v modernem smislu začela razvijati v angleškem parlamentu, in sicer v 14. stoletju, ko se angleški parlament razdeli na dva dela, in sicer House of Lords (drugi dom) in House of Commons (prvi dom) (Grad in drugi 1999, 94). Drugi dom je predstavljal aristokracijo, duhovščino in sodne lorde, medtem ko je prvi dom predstavljal nižje stanove (*commons*). House of Lords je imel prevladujoč položaj nad prvim domom vse do sredine 19. stoletja, potem je sledilo obdobje relativne enakopravnosti. V tem obdobju sta imela domova enak položaj pri sprejemanju zakonodaje, kar je privedlo do medsebojne blokade (Shell 2004, 854). To so odpravili z reformo leta 1911, ki je House of Lords postavila v podrejen položaj, tudi v smislu postavljanja vlade in legitimnosti (Shell 2004, 855). Naslednja temeljna reforma House of Lords je prišla na vrsto šele leta 1999, ko so odstranili večino dednih članov, da bi s tem povečali legitimnost drugega doma (Shell 2004; Russell 2009). Hkrati pa so lordi po tej reformi zaradi večje legitimnosti in demokratičnosti v večji meri uporabljali svoje pristojnosti kot pred reformo (Russell 2009). Ena izmed prvih modernih držav, ki so uvedle dvodomnost, so Združene države Amerike, ki so tradicijo dvodomnosti prenesle iz Anglije, same pa so prve v svoji ustavni ureditvi združile elemente republikanizma in federalizma (povzeto po Tsebelis in Money 1997, 26).

Tudi v drugih državah so v 19. stoletju uvajali različne modele dvodomnosti. Pitamic navaja, da je v skoraj vseh modernih državah uveden dvodomni sistem (Pitamic 2009, 298). Ti so bili, za razliko od angleškega, utemeljeni na različnih načelih, od teritorialnega, stanovskega pa do predstavljanja posebnih manjšin. Vendar pa se ti modeli niso obdržali v vseh državah. Vedno je namreč prisotna kritika dvodomnih parlamentov in v nekaterih državah so v 20. stoletju druge domove odpravili. Dvodomnost so ukinili v naslednjih državah: Finska leta 1906, Nova Zelandija leta 1950, Danska leta 1953, Švedska leta 1970 ter Islandija leta 1991 (Grad 1999, 95; Russell 1999, 411; Hague in Harrop 2001, 219). To pa še ne pomeni zatona dvodomnosti, saj v nekaterih »novih« državah po zadnjem valu demokratizacije lahko

zasledimo nove dvodomne ureditve. Nekatere izmed teh držav so Poljska, Češka, Južnoafriška republika (Russell 2001, 442) ter tudi Slovenija.

4.3 Klasifikacije dvodomnih parlamentov

Za vse parlamente lahko v osnovi določimo, ali so enodomni ali dvodomni. Ta preprosta dihotomna razdelitev pa ne pove veliko o sami naravi dvodomnih parlamentov. Za razliko od prvih domov, ki so običajno predstavniška zakonodajna telesa in opravljajo relativno podobne funkcije v vsaki državi, pa je v primeru drugih domov precej drugače. Kot smo ugotovili, se ti lahko razlikujejo že v sami sestavi, velikosti, pristojnostih, trajanju mandata. Tako imamo veliko skupino dvodomnih parlamentov, ki pa so si v nekaterih točkah tako različni, da jih moramo obravnavati v ločenih kategorijah.

Arend Lijphart povezuje enodomnost in dvodomnost s konceptom večinske in konsenzualne demokracije. Idealni model večinskega koncepta se kaže v enodomnem parlamentu, medtem ko se ideal konsenzualnega koncepta kaže v dvodomni ureditvi (Lijphart 1984, 90–105). Pojav dvodomnosti povezuje z velikostjo države in federalno ureditvijo, redkeje pa se dvodomnost pojavi v unitarnih in majhnih državah. Prav tako dvodomne parlamente močnejše povezuje z pluralnimi družbami, čeprav obstajajo tudi v polpluralnih in nepluralnih družbah (Lijphart 1984, 90–105). Lijphart uporabi šest kriterijev ali razlik med prvim in drugim domom, na podlagi katerih razvrsti dvodomne sisteme in njihovo pomembnost glede na državo. Prve tri razlike pojasnjujejo kako drugi domovi dejansko delujejo, druge tri pa koliko so dejansko pomembni za dvodomni sistem: 1. velikost posameznega doma, 2. trajanje mandatnega obdobja oziroma razmerje med trajanjem mandata prvega in drugega doma, 3. sistem volitev, v smislu različnih volilnih intervalov, 4. formalno enake pristojnosti obeh domov, 5. način izbora članov drugega doma v smislu neposrednih ali posrednih volitev ali imenovanj in vpliv izbora na legitimnost doma, 6. prekomerna zastopanost posameznih manjšin (Lijphart 1984, 90–105).

Na podlagi teh kriterijev, predvsem pa na podlagi zakonodajnih pristojnosti, Lijphart razvije tri tipe dvodomnih parlamentov:

- 1) simetrični,
- 2) zmerno asimetrični,

3) močno asimetrični.

Simetrični parlamenti predpostavljajo formalno enake pristojnosti in s tem močno vlogo drugega doma v zakonodajnem procesu. V primeru zmerno asimetričnega parlamenta ima drugi dom še vedno močno vlogo, vendar ni popolnoma enakopraven prvemu domu. Močno asimetrični parlament pa pomeni, da drugi dom nima formalno enakih pristojnosti in s tem ne more v enaki meri kot prvi dom vplivati na zakonodajo (Lijphart 1984, 90–105). Poleg simetrije parlamentov pa za določanje dvodomnosti Lijphart uporabi še skladnost oziroma neskladnost obeh domov v smislu njihove sestave. Skladnost pomeni, da so člani obeh domov izbrani na podlagi enakih načel, torej so med seboj skladni, medtem ko za neskladne parlamente velja ravno nasprotno, torej so izbrani po drugačnih načelih. Na podlagi teh kriterijev Lijphart oblikuje tri tipe dvodomnosti kot so prikazani v tabeli 4.1.

Tabela 4.1 Lijphartova tipologija dvodomnosti

	Neskladni parlamenti	Skladni parlamenti
Simetrični in zmerno asimetrični	Močna dvodomnost	Šibka dvodomnost
Močno asimetrični	Šibka dvodomnost	Nepomembna dvodomnost

Vir: Povzeto po Lijphart (1984, 99).

Kot je razvidno iz tabele 4.1., Lijphart loči med močno, šibko in nepomembno ali neznatno (*insignificant*) dvodomnostjo. Da parlamente uvrstimo med tiste z močno dvodomnostjo, morajo biti simetrični ali zmerno asimetrični, hkrati pa mora biti njihova sestava neskladna. V kolikor ne izpolnjujejo enega izmed teh dveh pogojev, govorimo o šibki dvodomnosti. V primeru skladnosti sestave parlamenta in močne asimetrije pa govorimo o nepomembni dvodomnosti, ki se v svoji funkciji ne razlikuje mnogo od enodomnega parlamenta (Lijphart 1984, 90–105). Lijphart pokaže, da je močna dvodomnost prisotna le v federalnih državah in tako potrди splošno sprejeto tezo o močni povezanosti dvodomnosti in federalizama, hkrati pa pokaže, da federalizem in močna dvodomnost ne nasprotujeta parlamentarizmu (Lijphart 1984, 90–105).

V slovenski politološki terminologiji pa so se za imenovanje različnih tipov dvodomnih parlamentov uveljavila drugačna poimenovanja. Grad govori o popolni in nepopolni dvodomnosti, pri čemer so kriteriji za razvrstitev formalne pristojnosti in položaj obeh domov, predvsem pa opravljanje zakonodajne funkcije. Torej o popolni dvodomnosti

govorimo takrat, ko imata oba domova enak položaj in vpliv na sprejemanje zakonodaje, kadar pa je drugi dom šibkejši v pristojnostih in predvsem pri vplivanju na zakonodajo, govorimo o nepopolni dvodomnosti (Grad in drugi 1999, 96). Grad kot pomembno komponento dvodomnosti navede še razmerje vlade do parlamenta oziroma vprašanje zaupnice. V večini dvodomnih parlamentov mora vlada politično odgovarjati le prvemu domu. V primeru popolne dvodomnosti pa mora vlada odgovarjati obema domovoma, saj imata enake pristojnosti (Grad in drugi 1999, 97). V tem primeru govorimo o konceptu dvojne odgovornosti, kjer mora vlada v obeh domovih vzdržavati zaupanje, sicer lahko pride do nezaupnice v katerem od domov. Danes ima takšno ureditev samo Italija, čeprav so ta koncept do ukinitve drugega doma leta 1970 uporabljali tudi na Švedskem, ter v Belgiji do leta 1995, ko so z ustavno reformo ukinili odgovornost vlade do drugega doma, in sicer z namenom utrjevanja vladne stabilnosti (Diermeier in drugi 2002, 4–5).

Kristan sicer sprejema delitev dvodomnosti na popolno in nepopolno, vendar opozarja, da zaradi notranje strukturiranosti drugih domov le-teh ne moremo preprosto razdeliti v dve skupini, glede na enakopravni ali neenakopravni položaj s prvim domom (Kristan 2003, 152–154). Za boljše definiranje dvodomnosti Kristan poleg sprejemanja zakonodaje doda še kriterija splošni status doma ter usklajevanje med domovoma. Ta koncept je predstavljen v tabeli 4.2:

Tabela 4.2 Popolna in nepopolna dvodomnost po Kristanu

	Prvi dom	Drugi dom
POPOLNA DVODOMNOST		
Splošni status	Enakopraven	Enakopraven
Zakonodaja	Enako besedilo zakona	Enako besedilo zakona
Usklajevanje	Nima prednosti	Nima prednosti
NEPOPOLNA DVODOMNOST		
Splošni status	Superioren	Podrejen
Zakonodaja	Prevladujoča vloga	Sodelovanje
Usklajevanje	Odločujoča vloga, preglasuje odločilni veto	Predlaga, ugovarja, uporablja veto

Vir: Povzeto po Kristan (2003, 154).

Za popolno dvodomnost velja, da sta oba domova med sabo formalno enakopravna. Tudi pri sprejemanju zakonodaje, kjer mora predlog zakona potrditi tudi drugi dom, in sicer v enakem besedilu. Pri usklajevanju o zakonodaji pa niti prvi niti drugi dom nima prednosti. V primeru nepopolne dvodomnosti parlamenta ima prvi dom občutno močnejši položaj. Splošni status drugega doma je podrejen, pri sprejemanju zakonodaje ima prvi dom prevladujočo vlogo, medtem ko lahko drugi dom sodeluje, vendar ne odloča. Pri usklajevanju zakonodaje ima prvi dom odločujočo vlogo in lahko preglasuje morebitni veto drugega doma, medtem ko lahko drugi dom pri procesu usklajevanja predlaga različne rešitve, ugovarja prvemu domu ter uporabi veto, če ima to formalno pristojnost.

V skladu s tem Kristan predstavi svojo tipologijo dvodomnosti, ki temelji na osnovni razdelitvi na popolno in nepopolno dvodomnost, vendar z uvedbo štirih novih podskupin, ki bolj natančno definirajo položaj drugega doma. Kristanova tipologija dvodomnih parlamentov je predstavljena v tabeli 4.3:

Tabela 4.3 Kristanova tipologija dvodomnosti

POPOLNA DVODOMNOST		NEPOPOLNA DVODOMNOST	
Najvišje stopnje	Najnižje stopnje	Najvišje stopnje	Najnižje stopnje
Oba domova parlamenta imata enake pristojnosti na vseh področjih	Prvi dom ima prevladujočo vlogo, drugi dom ima omejene pristojnosti, vendar sta v zakonodajnem postopku domova enakopravna, prvi dom ne more preglasovati drugega	Prvi dom prevladuje s pristojnostmi na vseh področjih, drugi dom sodeluje vsaj v zakonodajnem postopku, njegova največja pristojnost je absolutni veto	Prvi dom prevladuje s pristojnostmi na vseh področjih, drugi dom ima zelo omejene pristojnosti, nima formalnih pobud, daje mnenje, če je zanj zaprosen

Vir: Povzeto po Kristan (2003, 154).

Kristan torej razdeli glavni skupini dvodomnosti, popolna in nepopolna dvodomnost na štiri podskupine. V podskupino popolna dvodomnost najvišje stopnje sodijo parlamenti,

ki imajo oba domova enakopravna na vseh področjih. V tem primeru nobeden od domov nima prevladujoče vloge pri zakonodajnem postopku. Naslednja podskupina je popolna dvodomnost najnižje stopnje. Tu gre še vedno za močno dvodomno ureditev, vendar drugi dom ni popolnoma enakopraven prvemu, čeprav ima na zakonodajnem področju enake pristojnosti, kar je tudi glavni kriterij razvrstitve v to podskupino. Hkrati pa prvi dom ne more preglasovati drugega, kar pomeni močno vlogo drugega doma.

V podskupino nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje se uvrščajo parlamenti, kjer prvi dom prevladuje na vseh področjih, drugi dom pa se lahko vključuje v zakonodajni postopek, v končni instanci pa je njegova največja moč pri sprejemanju zakonodaje absolutni veto. Na drugih področjih ima drugi dom omejene pristojnosti. Zadnja podskupina pa je nepopolna dvodomnost najnižje stopnje, kjer prvi dom popolnoma prevladuje, tako v zakonodajnem postopku kot na drugih področjih. Drugi dom ima zelo omejene institucionalne možnosti delovanja, nima možnosti formalnih pobud ter daje svoje mnenje, če je za to zaprosen. Tak drugi dom deluje kot nek posvetovalni organ, ki pa ne zavezuje odločitev prvega doma.

Veliko dvodomnih parlamentov pa kljub temu še vedno ne moremo razvrstiti v določeno skupino, saj kot ugotavlja Kristan, ima veliko drugih domov zelo specifične pristojnosti in moči, ki se močno razlikujejo od države do države. Zato predlaga še dve dodatni podskupini, popolno dvodomnost srednje stopnje in nepopolno dvodomnost srednje stopnje, ki bi zajeli tudi te parlamente, saj se med parlamenti najvišje in najnižje stopnje vsake skupine nahajajo tudi taki, ki imajo zanjilnosti obeh podskupin (Kristan 2003, 152–154).

4.4 Lastnosti dvodomnih parlamnetov

Ena ključnih lastnosti dvodomnih parlamentov je predstavljanje različnih interesov. Kot že omenjeno zgoraj, so ti interesi lahko različni. V večini današnjih drugih domov je teritorialni interes tisti, ki je najpogosteje zastopan v drugem domu. V federalno urejenih državah so to najpogosteje interesi federalnih enot oziroma subnacionalnih nivojev oblasti. Tu se odpira vprašanje čigavi interesi so zastopani v drugem domu? Interesi federalnih enot ali njenih prebivalcev?

Doria predstavi dva modela predstavljanja interesov v federalni dvodomnosti, in sicer senatorski model, pri katerem so predstavniki v drugem domu zastopniki interesa ljudi

in so običajno voljeni, ter ambadorski model, kjer se v drugi dom voli ali imenuje predstavnike federalnih vlad ali parlamentov in na federalnem nivoju predstavljajo njihove interese (Doria 2006, 10). Večina federalnih držav uporablja senatorski model, kot na primer ZDA, Avstralija ali Belgija, ki neposredno volijo predstavnike v drugi dom, kjer le-ti predstavljajo interese ljudi, ki živijo na posameznem območju. Izrazita predstavnika ambadorskega modela pa sta po Dorii nemški Bundesrat ter netipični drugi dom Svet Evropske unije (Doria 2006, 6). Tu gre predvsem za način izbire predstavnikov in ne pojmovanje Sveta EU kot drugega doma. V Nemčiji predstavnike drugega doma imenujejo deželne vlade (Russell 2001, 444), medtem ko so člani nacionalne vlade hkrati tudi člani Sveta EU. Tudi vprašanje enakomerne ali prekomerne zastopanosti je v federalnih državah različno urejeno. V ZDA ima vsaka država v drugem domu dva predstavnika ne glede na velikost, torej so manjše države prekomerno zastopane glede na večje. V Nemčiji imajo dežele od 3 do 5 predstavnikov, medtem ko v Avstriji velja proporcionalno pravilo, torej je število predstavnikov odvisno od velikosti posamezne teritorialne enote. Medtem ko vprašanje legitimnosti drugih domov v federalnih sistemih ni sporno, pa je drugače v unitarnih ureditvah (povzeto po Tsebelis in Money 1997, 33).

V unitarnih državah, kjer je dvodomnost prav tako pristotna, pa so poleg teritorialnih interesov lahko v drugem domu predstavljeni tudi drugačni interesi. Ribičič poudari, da gre v primeru unitarnih držav, ki imajo drugi dom, za nekašno posvetovalno telo, senat ali svet modrecev, ki naj bi povečal kakovost parlamentarnega odločanja (Ribičič 2003, 163). Načelo, kako naj bi bil sestavljen drugi dom v unitarnih državah, ni določeno, saj gre za zelo različne države z različnimi parlamentarnimi tradicijami. V Veliki Britaniji je drugi dom zgodovinsko nastal celo pred prvim, zato sta njegovo oblikovanje in sestava posledica večstoletne tradicije. Druge unitarne države pogosto uporabijo koncept teritorialnega predstavništva, lahko pa ga kombinirajo tudi z drugimi oblikami predstavništva.

V nekaterih državah pa gre za predstavljanje posebnih funkcionalnih interesov. Tu gre za poseben koncept predstavništva, ki temelji na teoriji korporativizma in je neke vrste odklon od koncepta ljudskega predstavništva. V teh primerih imajo posebni interesi zagotovljeno formalno predstavništvo v drugem domu parlamenta. Običajno so to interesi, ki imajo v družbi velik pomen in ugled, kot na primer: sindikati, univerze, zdravstvo, kultura, kmetijstvo. Kot vzorčni primer takšne ureditve se pogosto navajata

irski senat ter drugi dom Svobodne države Bavarske, ki pa je bil že ukinjen (Russell 1999, 413; Lukšič 2003, 139; Ribičič 2003, 164). Drugod po svetu najdemo po podobnih načelih sestavljen drugi dom še v Maroku, kjer dve petini predstavnikov v drugem domu sestavljajo predstavniki sindikatov, kmetijstva in industrije ter primer Indije, kjer 12 predstavnikov imenujejo na podlagi njihovih dosežkov v kulturi, znanosti ali literaturi (Russell 1999, 413). Seveda je tu tudi primer slovenskega državnega sveta, ki pa se mu bomo v celoti posvetili v naslednjih poglavjih.

Pomembne lastnosti drugih domov, ki le-te razlikujejo od prvih, so tudi v sami sestavi in mandatu članov drugega doma. Običajno so mandatna obdobja članov drugega doma daljša od tistih v prvem domu. Tako se zagotovita večja stabilnost in kontinuiteta delovanja drugega doma ter manjša odvisnost članov od dnevne politike, kar omogoča bolj preudarno parlamentarno delo. V nekaterih primerih se del članov voli periodično, na primer v ZDA, kjer imajo člani Senata šestletni mandat, vendar se vsake dve leti voli tretjina. V Franciji imajo člani drugega doma devetletni mandat in se prav tako periodično obnavlja na tri leta, člani češkega Senata imajo šestletno mandatno dobo in volitve na dve leti (Grad 1999, 104; Ribičič 2003, 163). Takšen sistem izbora pripomore h kontinuiteti dela drugega doma ter lahko pripomore k večji povezanosti članov, še posebno tam, kjer so izrazito dolgi mandati (Russell 1999, 413–414).

Za drugi dom pogosto veljajo tudi drugačna volilna pravila. Predvsem se lahko omeji oziroma zaostri pasivna volilna pravica. Še posebno v primerih, ko drugi dom predstavlja nekakšno posvetovalno, bolj strokovno, telo, ki naj bi za razliko od splošno izvoljenega prvega doma delovalo po drugačnih merilih. Najpogostejša omejitev v večini držav je višja starostna meja za pridobitev pasivne volilne pravice. Tako na primer v 14 državah po svetu (med njimi tudi Mehika, ZDA, Indija in Kanada) velja minimalna starostna omejitev za sedež v drugem domu pri 30 letih, v 8 državah (med njimi Francija) uporabljajo mejo 35 let in v 4 državah (med njimi Italija) uporabljajo minimalno starostno mejo 40 let (Russell 1999, 414). V primeru zastopstva funkcionalnih interesov je pravilo, da tisti člani, ki zastopajo te interese, prihajajo iz določenih poklicnih profilov, ki naj bi jih predstavljali. Če sledimo ideji o drugem domu kot svetu modrecev, so ti ukrepi logični, saj na ta način dobimo v povprečju starejše (izkušenejše) in bolj kvalificirane posameznike, ki s svojim strokovnim znanjem lahko pripomorejo h kvalitetnejšim odločitvam v drugem parlamentarnem domu. Nekateri

avtorji drugi dom označujejo kot prostor treznega premisleka, ki za razliko od izrazito političnega prvega doma ostaja tudi prostor strokovne obravnave.

Pri primerjavi prvih in drugih domov opazimo tudi različno medijsko zanimanje za dogajanje v enem ali drugem domu. Tu seveda zanimanje variira glede na položaj drugega doma. V primeru popolne dvodomnosti sta domova enakopravna v vseh pogledih in posledično morata oba potrditi določeno zakonodajno rešitev, kar prinese večje medijsko zanimanje tudi za delo drugega doma. Tu velja omeniti primer ZDA, kjer ima Senat velike pristojnosti in hkrati tudi ugled, zato velja za delovanje Senata prav takšno zanimanje kot za delovanje prvega doma – Kongresa. Podoben je primer Italije, kjer imata oba domova relativno enake pristojnosti in sestavo, saj sta oba sestavljena na podlagi političnega predstavništva. Odsotnost medijskega zanimanja pa je lahko tudi prednost delovanja drugih domov. Člani drugega doma lahko namreč »v miru« obravnavajo različne tematike, ki bi v prvem domu nedvomno sprožile politične spopade. Če ima drugi dom možnost postavljanja agende, lahko v parlamentarno obravnavo pripelje tematike, ki bi v prvem domu težko prišle na dnevni red, kot na primer različne družbene teme: vprašanje evtanazije, migracij, različne strokovne teme in podobno.

4.5 Argumenti za ali proti dvodomnosti

Kot pri vsakem politološkem pojavu, imamo tudi pri pojavu dvodomnosti na eni strani zagovornike takšne ureditve ter na drugi strani tiste, ki temu nasprotujejo. Vsaka država ima diskrecijsko pravico pri svojem institucionalnem ustroju, kamor sodi tudi vprašanje strukture in delovanja parlamenta, torej enodomnosti ali dvodomnosti. Ključno pri opredeljevanju za ali proti dvodomnosti je pojmovanje ljudske suverenosti in političnega predstavništva. Če izhajamo iz klasične teorije nedeljive ljudske suverenosti, potem je edina možna oblika predstavništva enodomni parlament, saj ljudstvo ne more deliti svoje suverenosti na prvi in drugi dom. Vsi parlamenti z dvodomno ureditvijo torej pomenijo odmik od klasičnega pojmovanja ljudske suverenosti in političnega predstavništva. Takšno razumevanje demokracije v načelih ne dopušča še enega doma, kjer bi bili predstavljeni še drugačni interesi, saj je suverenost ljudstva že predstavljena v prvem domu. Torej je drugi dom nepotreben. Če pa hkrati s predstavniškim domom dopuščamo še predstavništvo različnih interesov, ki ne izhajajo neposredno iz volje ljudstva, pa dopuščamo možnost dvodomnega parlamenta, ki ne negira predstavniškega

doma ampak ga dopolnjuje v smislu stabilnosti in večje strokovnosti. Kot smo že videli, je lahko vprašanje dvodomnega parlamenta zgodovinsko pogojeno, povezano s federalno ureditvijo ali služi za predstavljanje različnih družbenih interesov.

Zagovorniki dvodomnosti poudarjajo predvsem prednosti, ki jih prinaša drugi dom v smislu stabilnosti političnega sistema. Tu lahko spet omenimo federalne države, kjer drugi dom parlamenta predstavlja federalne enote, ki s tem dobijo možnost soodločanja na državni ravni. To nedvomno pripomore k stabilnosti in večji kohezivnosti federalnih držav, saj se v manjši meri pojavljajo velika nasprotja med centrom in federalnimi enotami. Prav tako pa drugi dom blaži napetosti med samimi federalnimi enotami. V unitarnih državah se kot prednost dvodomnega sistema pogosto navaja kakovostnejšo zakonodajo ter predstavljanje različnih interesov v zakonodajnem postopku. Prav tako naj bi drugi dom prispeval k bolj stabilnemu političnemu sistemu, predvsem z daljšim mandatnim obdobjem drugega doma in manjši odvisnosti od političnih strank.

Drugi dom, če je v sestavi bisteno drugačen od prvega, lahko predstavlja močan korektiv strankarski politiki prvega doma. Drugi domovi so po naravi bolj konzervativni od prvih, kar je koristno predvsem ob veliki zakonodajni agresivnosti prvega doma. Hkrati gre za koncept horizontalne delitve oblasti, ki temelji na medsebojnem nadzorovanju (Kristan 2003, 148). Številni avtorji uporabljajo termin »mixed government« za opis vloge drugega doma v primeru Velike Britanije in ZDA, kjer je imel drugi dom prvenstveno nalogo nadzorovati prvi, splošno izvoljeni dom (Preece 2000; Rogers 2001), hkrati pa predstavlja prostor, kjer se zakonodajni predlogi še enkrat pretehtajo. Russell trdi, da je kombinacija dejavnikov kot so večja neodvisnost od vlade in strankarske politike, odsotnost glasovanja o (ne)zaupnici vladi, daljši mandat, različna demografska sestava, manjša velikost drugega doma, tista, ki prinaša dodano vrednost drugim domovom (Russell 2001, 449). Kristan kot argument za dvodomnost uporablja domnevno večjo demokratičnost odločanja, saj naj bi delitev parlamenta na dva dela pripomogla k bolj demokratičnemu zakonodajnemu postopku (Kristan 2003, 147).

Poleg osnovnih pomislekov glede dvodomnosti v smislu ljudske suverenosti pa se pojavljajo tudi kritike glede upravičenosti in učinkovitosti dvodomnosti. Nasprotniki dvodomnosti vidijo v drugem domu nepotrebno oviro ter zavlačevanje zakonodajnega postopka. Če ima drugi dom enake zakonodajne pristojnosti kot prvi dom, lahko to

privede do blokade parlamentarnega odločanja (Grad in drugi 1999, 95). Blokada zakonodajnega postopka (*deadlock*) je verjetna v tistih primerih, kjer gre za simetrično razdelitev zakonodajnih moči med obema domovoma. Hkrati pa je blokada veliko bolj verjetna, če v domovih prevladujejo različne politične večine. Primer takšne države je zagotovo Italija, kjer imata oba doma enake pristojnosti in sta identična v sestavi, hkrati pa postopek reševanja spora med domovoma ni časovno omejen, torej se lahko blokada vleče dokler ni dosežen dogovor o zakonu med domovoma (Zucchini 2008, 13). Če pa ima drugi dom podrejeno vlogo, torej je parlament nepopolno dvodomni in drugi dom nima bistvenega vpliva na zakonodajni output, pa je le-ta nepotreben. Kritiki drugim domovom očitajo tudi pomanjkanje legitimnosti, predvsem tistim, ki niso izvoljeni po enakih načelih kot prvi predstavniški dom. Takšen je primer angleškega drugega doma, ki ni voljen in je do leta 1999 užival nizko stopnjo legitimnosti. Po reformi in odpravi velikega dela dednega članstva pa se je zaradi večje legitimnosti moč drugega doma okrepila (Russell 2009). Kritiki dvodomnosti opozarjajo tudi na večje stroške, ki jih drugi dom zagotovo ustvarja, saj za svoje delovanje potrebuje določena proračunska sredstva. Vendar se moramo ob tej ekonomski kritiki vprašati, kateri stroški so bolj upravičeni. Stroški delovanja drugega doma ali stroški morebitnega slabega zakona prvega doma?

5 SLOVENSKI PARLAMENT

5.1 DRŽAVNI ZBOR

5.1.1 Položaj in vloga Državnega zbora

Državni zbor je splošno predstavniško telo vseh državljanov Republike Slovenije. Izhaja iz temeljnih načel sodobne parlamentarne demokracije. Je najpomembnejši politični organ, saj na podlagi razmerja političnih sil (koalicije in opozicije) voli predsednika vlade in ministrski zbor. Kot tak je soroden večini modernih prvih domov, kjer so zastopani politični interesi državljanov. Državni zbor je po ustavi nosilec zakonodajne oblasti in ima edini pristojnost sprejemati zakone. Ustava RS² daje državnemu zboru pomembno vlogo, saj ga omenja kot prvega izmed nosilcev državne oblasti. Poleg zakonodajne funkcije, ki je najpomembnejša pristojnost državnega zbora, pa opravlja še nekatere druge funkcije, kot na primer nadzorno funkcijo nad vlado, različna imenovanja funkcionarjev in potrjevanje mednarodnih pogodb. Hkrati pa je državni zbor edini organ, ki lahko sprejema in spreminja ustavo. Predlog spremembe ustave mora podpreti dvotretjinska večina vseh poslancev.

5.1.2 Sestava in konstituiranje Državnega zbora

Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev (Ustava RS, 80. člen). Poslanci se volijo na podlagi splošnih, tajnih in neposrednih volitev. Dva izmed 90 poslancev sta predstavnika italijanske in madžarske narodne manjšine, ki imata ustavno zagotovljen sedež v državnem zboru. Prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora skliče predsednik republike najkasneje 20 dni po njegovi izvolitvi (Ustava RS, 81. člen). Državni zbor se konstituira na prvi seji, ko je potrjena več kot polovica poslanskih mandatov (Poslovnik DZ, 9. člen)³. Konstituiranje pomeni vzpostavitev sposobnosti za delovanje (Grad in drugi 1999, 108), zato ni potrebno čakati na potrditev vseh poslanskih mandatov. O potrditvi mandatov poslancev odloči državni zbor na podlagi poročila mandatno-volilne komisije o pregledu potrdil o izvolitvi ter o vsebini in upravičenosti morebitnih pritožb kandidatov ali predstavnikov list (Poslovnik DZ, 13/2. člen). Za pripravo prve seje državnega zbora skrbi dotedanji predsednik državnega zbora (Poslovnik DZ, 12/1. člen). Prvo sejo državnega zbora vodi do izvolitve njegovega predsednika najstarejši poslanec (Poslovnik DZ, 12/4. člen).

² Ustava Republike Slovenije. Ur. l. št. 33/1991, z dne 28.12.1991.

³ Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB-1). Ur. l. št. 92/2007, z dne 10.10.2007.

5.1.3 Volitve in mandatna doba

Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem (Ustava RS, 80. člen). Vsak polnoletni državljan ima aktivno in pasivno volilno pravico, s katero lahko sodeluje na volitvah kot kandidat ali kot volivec, razen v primeru, ko mu je odvzeta poslovna (opravilna) sposobnost. Tudi v razvoju našega volilnega sistema se je volilna pravica vedno štela za osebno pravico, ki jo volivec izvršuje ali ne (Grad 2000, 165). Posebnost pri volitvah v državni zbor so volitve manjšinskih poslancev. Volilni upravičenci narodnih manjšin namreč izvršujejo dve volilni pravici za isto predstavniško telo, saj poleg svojih predstavnikov volijo še ostale politične predstavnike. Za volitve v državni zbor se uporablja proporcionalni volilni sistem z volilnim pragom na 4 odstotkih. To omogoča vstop v parlament večjemu številu političnih strank in s tem posledično koalicijsko vlado. Volitve v državni zbor razpiše predsednik republike (Ustava RS, 81. člen). Že ustava v 81. členu opredeli mandatno dobo državnega zbora, in sicer na štiri leta, kar je tudi sicer praksa v večini sodobnih parlamentov. To pomeni, da na štiri leta potekajo volitve, s katerimi državljani izbirajo svoje predstavnike v državni zbor. Mandatna doba je lahko izjemoma tudi krajša, če se državni zbor razpusti in nastopijo predčasne volitve. V primeru vojnega ali izrednega stanja pa se mandat državnemu zboru lahko podaljša, saj je v takšnih razmerah nemogoče izvesti volitve, ki bi ustrezale vsem ustavnim standardom.

5.1.4 Pristojnosti Državnega zbora

V skladu z Ustavo in poslovnikom državni zbor izvršuje zakonodajne in druge pristojnosti. Grad loči tri formalne pristojnosti državnega zbora in sicer: zakonodajno, volilno in nadzorno pristojnost (Grad in drugi 1999, 108). V okviru zakonodajne pristojnosti državni zbor izvršuje naslednje pristojnosti:

- sprejema spremembe ustave,
- sprejema nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe,
- sprejema zakone in druge splošne akte,
- sprejema svoj poslovnik,
- sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna,
- ratificira mednarodne pogodbe,
- razpisuje referendum (Grad in drugi 1999, 108).

V okviru volilne funkcije državni zbor imenuje ter razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča, člane sodnega sveta, guvernerja centralne banke, varuha človekovih pravic ter še nekatere druge funkcionarje (Grad in drugi 1999, 108). Nadzorno funkcijo pa opravlja predvsem preko mehanizmov kot so parlamentarna preiskava, preko zaupnice ali nezaupnice vladi in ustavne obtožbe predsednika republike ali predsednika vlade ter ministrov (Grad in drugi 1999, 109). Predvsem pa je pri nadzorni funkciji državnega zbora pomembno, da vsakokratna parlamentarna opozicija uporablja te instrumente nadzora v skladu s pozitivno politično kulturo, kar pomeni, da jih ne zlorablja za doseg parcialnih političnih ciljev, kajti ob prekomerni uporabi teh mehanizmov sta lahko ogroženi legitimnost in stabilnost političnega sistema.

5.1.5 Poslovnik in način dela Državnega zbora

Državni zbor ima ustavno določeno pravico, da si sam določi poslovnik in način dela. Poslovnik je eden najpomembnejših pravnih aktov, saj določa način dela, notranjo strukturo državnega zbora in odnose med drugimi državnimi organi. Državni zbor ima poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (Ustava RS, 94. člen). Za poslovnik je torej potrebna večja večina kot za večino zakonov, zato že iz tega lahko sklepamo, da ima poslovnik veliko težo v delovanju državnega zbora. Poslovnik ureja notranjo strukturo državnega zbora, pravice in dolžnosti poslancev, organizacijo poslanskih skupin, razmerja do drugih državnih organov in pravila za vodenje sej državnega zbora.

Državni zbor je za potrebe hitrejšega in učinkovitejšega delovanja notranje strukturiran. Vodstvo državnega zbora predstavlja predsednik državnega zbora, ki ga poslanci izvolijo z večino glasov vseh poslancev (Ustava RS, 84. člen). Predsednik državnega zbora vodi in sklicuje seje, podpisuje zakone in druge akte, skrbi za izvajanje poslovnika in za ustavno določena razmerja med državnim zborom ter vlado, predsednikom republike in drugimi državnimi organi, skrbi za mednarodno sodelovanje in odloča v primeru spora o pristojnosti med delovnimi telesi (Poslovnik DZ, 19. člen). Državni zbor ima največ tri podpredsednike, od tega enega iz največje opozicijske poslanske skupine. Podpredsedniki pomagajo predsedniku državnega zbora pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja (Poslovnik DZ, 20/1. člen).

Kolegij predsednika državnega zbora je posvetovalno telo, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti (Poslovnik DZ, 21/1. člen in 21/2. člen). Kolegij je pomemben organ, saj določa agendo delovanja državnega zbora. Ima namreč pristojnost odločati o predlogih za obravnavo zakonov ter določa dnevni red sej ter časovni razpored in čas za razpravo. Na začetku mandata kolegij odloči tudi o sestavi mest v delovnih telesih državnega zbora.

Za nemoteno delo državnega zbora skrbijo strokovno-administrativne podporne službe na čelu z generalnim sekretarjem, ki vodi in usmerja te službe. Generalnega sekretarja imenuje državni zbor na predlog kolegija za čas do konca mandata državnega zbora, ki ga je imenoval (Poslovnik DZ, 25/2. člen). Med pomembnejšimi službami državnega zbora je gotovo zakonodajno-pravna služba, ki daje mnenja glede skladnosti predlogov zakonov in drugih pravnih aktov z ustavo in obstoječim pravnim redom.

Poslanci na podlagi strankarske pripadnosti oblikujejo poslanske skupine, v okviru katerih delujejo v državnem zboru. Poslansko skupino običajno ustanovijo poslanci ene stranke, lahko pa se več strank združi v eno poslansko skupino. Za ustanovitev poslanske skupine so potrebni najmanj trije poslanci. Članstvo v poslanskih skupinah je seveda prostovoljno vendar tesno povezano s članstvom v politični stranki. Vsaka poslanska skupina ima vodjo, ki jo predstavlja in zastopa na kolegiju predsednika državnega zbora. Poslanca madžarske in italijanske narodne skupnosti imata zaradi posebnega položaja status poslanske skupine. Poslanske skupine imajo na voljo tudi določeno administrativno pomoč služb državnega zbora.

Kot pri večini sodobnih parlamentov, se tudi v državnem zboru večino dela opravi v odborih in komisijah, ki jih z eno besedo imenujemo delovna telesa. V državnem zboru se ustanovijo delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora (Poslovnik DZ, 32/1. člen). Vsako delovno telo ima predsednika, podpredsednika in člane. Delovna telesa sestavljajo poslanci, in sicer po strankarskem ključu, tako da je v sestavi upoštevano razmereje političnih strank v državnem zboru. Pomembno je pravilo, da ima opozicija v komisiji za nadzor javnih financ in v komisiji za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb večino članov in tudi vodilne funkcije. Nekatere pomembnejše komisije so stalne

in določene s poslovníkom državnega zbora, druge pa lahko državni zbor ustanovi med svojim mandatom. Odbori pa praviloma pokrivajo različne resorje vlade. V odborih se opravlja tudi zaslišanja kandidatov za ministre po posameznih resorjih.

Delo državnega zbora ne poteka kontinuirano ampak na zasedanjih, torej na rednih ali izrednih sejah. Seje sklicuje predsednik državnega zbora, in sicer v skladu s poslovníkom in terminskim načrtom, ki ga predhodno sprejme kolegij predsednika državnega zbora. Poslanci morajo pred sejo dobiti dnevni red seje in potrebno gradivo, saj brez tega, po določitih poslovníka, ne morejo odločati. Seje vodi predsednik državnega zbora ali eden od podpredsednikov. Na začetku seje poslanci določijo dnevni red, ki ga predlaga predsedujoči na seji. Kolegij določi čas trajanja posamezne točke dnevnega reda, čas razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje (Poslovník DZ, 67/2. člen). Za vodenje seje je pomembno določilo iz 69. člena poslovníka, ki določa, da v času seje uporabo poslovníka razlaga predsedujoči.

Državni zbor veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh poslancev. Kadar je za sprejem odločitve potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev, državni zbor veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev (Poslovník DZ, 81. člen). Glasovanja v državnem zboru so praviloma javna, razen pri občutljivejših temah kot so volitve predsednika ali podpredsednika državnega zbora, glasovanje o ustavni obtožbi predsednika republike ali odločanje o zaupnici vladi (Grad in drugi 1999, 115). Takrat poslanci glasujejo tajno z uporabo glasovalne skrinjice. Tudi zasedanja državnega zbora in delovnih teles so javna, razen v primerih, ko gre za občutljive tajne podatke, ki se varujejo v skladu z zakonom – takrat predsedujoči izključi javnost za del seje ali celotno sejo.

5.1.6 Položaj poslanca v Državnem zboru

Položaj poslanca v državnem zboru urejajo: Ustava RS, Zakon o poslancih⁴ in poslovník DZ. Ko je poslanec izvoljen, mu z verifikacijo mandata v državnem zboru prične teči poslanski mandat. Poslanski mandat je v naši ureditvi reprezentativen, torej poslanci niso vezani na navodila ali volilno bazo, kar je tudi ustavno načelo navedeno v 82. členu Ustave RS. Mandat poslancu preneha s koncem mandata državnega zbora, odstopom poslanca, če izgubi volilno pravico, če postane trajno nezmožen opravljati funkcijo poslanca, če je pravnomočno obsojen na zaporno kazen, daljšo od šestih

⁴ Zakon o poslancih (Zpos-UPB2). Ur. l. št. 112/2005, z dne 15. 12. 2005.

mesecev, in če ne preneha opravljati druge funkcije, ki ni združljiva s poslansko (Grad in drugi 1999, 129).

Poslanec ima tako številne pravice, ki izhajajo iz njegovega statusa, ima pa tudi določene dolžnosti, ki se jih mora držati. Bistvena pravica poslanca, ki jo določa že Ustava RS v 83. členu, je poslanska imuniteta, ki zagotavlja poslancu, da ni kazensko ali drugače odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel pri delu v državnem zboru. Funkcija poslanca v naši ureditvi je profesionalna. To pomeni, da poslanec funkcijo opravlja poklicno in zanjo dobiva denarno nadomestilo oziroma plačo. Kot član parlamenta ima vsak poslanec pravico sodelovati pri vseh dejavnostih državnega zbora, kar pomeni da ima pravico glasovati, biti izvoljen na mesto predsednika ali podpredsednika državnega zbora in biti član različnih komisij in odborov. Poslanci imajo pravico dajati poslanske pobude in vprašanja vladi in dolžnost vlade je, da nanje tudi odgovori. Zakon o poslancih v 19. členu določa celo vrsto pravic poslancev, med drugim to, da imajo poslanci pravico predlagati zakone in druge akte, ki jih sprejema državni zbor. Pravico imajo predlagati referendum, parlamentarno preiskavo, interpelacijo zoper ministre ali celotno vlado in predlagati ustavne obtožbe zoper predsednika republike ali člana vlade (Zakon o poslancih, 19. člen).

Dolžnosti poslancev so vezane predvsem na udeležbo na sejah zbora ali delovnih teles, saj poslanec ne sme neupravičeno izostajati od sej (Zakon o poslancih, 15. člen). Če to vseeno stori, se mu za ta čas ustrezno zniža plača in drugi osebni prejemki (Zakon o poslancih, 16. člen). Poslanec mora predhodno obvestiti predsedujočega o svoji odsotnosti. Poslanec prav tako ne more brez opravičenega razloga odkloniti članstva v katerem izmed delovnih teles (Zakon o poslancih, 17. člen).

5.2 DRŽAVNI SVET

5.2.1 Nastanek in zgodovina Državnega sveta

Državni svet Republike Slovenije je bil ustanovljen z novo ustavo iz leta 1991 in je po svoji obliki in pristojnostih izšel kot kompromis med zagovorniki enodomne ter dvodomne ureditve slovenskega parlamentarnega sistema. Že pred tem pa se je v t. i. pisateljski ustavi iz leta 1988 pojavila ideja o predstavnštvu funkcionalnih interesov (Lukšič 1996, 13), ki bi bili predstavljeni poleg splošnih političnih interesov. Po prvih večstrankarskih volitvah leta 1990 v takratno, še trodomno, Skupščino RS so se začele priprave na novo ustavo in s tem na novo državno ureditev.

V osnutku ustave je bilo predstavljenih več rešitev glede parlamentarnega sistema. Poleg enodomnega parlamenta z državnim zborom kot edinim domom je bila predlagana tudi varianta popolne dvodomnosti z državnim zborom in zborom regij, ki bi bila enakopravna (Poročilo o delu Državnega sveta RS ob zaključku prvega mandata 1997, 4).⁵ V variantnem dodatku k podpoglavju o državnem zboru v okviru poglavja o državni ureditvi pa je bil v členih 98.a in 98.b predviden državni svet ali senat, ki naj bi ga sestavljali predstavniki lokalnih, socialnih, gospodarskih in kulturnih interesov (Poročilo DS 1 1997, 4). V tem predlogu je bila vsebovana že večina rešitev, ki so ob sprejetju ustave tudi obveljale za državni svet. Tako vidimo, da se je debata glede bodoče ureditve odvijala predvsem na relaciji enodomnost - dvodomnost, hkrati pa so razpravljali tudi o različnih variantah morebitnega drugega doma. Ker v ustavni komisiji, ki je preučevala različne predloge, ni prišlo do soglasja glede bodoče ureditve, sta se oblikovali dve varianti, in sicer varianta za enodomni parlament in varianta za dvodomni parlament, po kateri bi le-tega sestavljala državni zbor in zbor pokrajin (Poročilo DS 1 1997, 5). V tistem trenutku je državni svet, kot ga poznamo danes, izpadel iz predloga, saj so menili, da državni svet kot korektiv in posvetovalno telo ne bi mogel učinkovito delovati, če pa bi ga vključili v parlament, bi to pomenilo dvodomni oziroma trodomni sistem (Poročilo DS 1 1997, 5). Šele po medstrankarskem usklajevanju in sprejetemu soglasju političnih strank se je državni svet vrnil na dnevni red sprejemanja ustave. Uradni delovni osnutek ustave državnega sveta ni uvrstil v besedilo ustave, pač pa ga je uvrstila ustavna komisija, in to kot variantni dodatek v okviru poglavja državna ureditev (Lukšič 1996, 14). Šele ob zadnjem predlogu ustave

⁵ V nadaljevanju: Poročilo DS 1, Poročilo DS 2 in Poročilo DS 3 (poročila o delu v treh mandatih državnega sveta).

(2. 12. 1991) se je oblikovala večina, ki je državnemu svetu zagotovila trdno mesto v besedilu Ustave Republike Slovenije (Lukšič 1996, 14). Predlog, ki je bil po dolgotrajnih razpravah in usklajevanjih sprejet, je kompromisna rešitev med enodomno in dvodomno ureditvijo. Torej nepopolni drugi dom s šibkimi zakonodajnimi pristojnostmi, vendar hkrati z dovolj velikimi pooblastili, da lahko vpliva na ključne družbene odločitve.

Na strukturo državnega sveta so po mnenju Lukšiča vplivali naslednji dejavniki:

1. Močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov na Slovenskem, podprta tudi z mednarodnimi izkušnjami.
2. Tradicija trozborne skupščine v socialistični Sloveniji.
3. Zgledovanje po svetu Svobodne države Bavarske (Lukšič 2003, 137).

Lukšič tu misli predvsem na močno korporativno politično kulturo na Slovenskem, ki se je oblikovala predvsem preko dveh močnih, vendar izključujočih ideoloških miselnih tokov, torej katoliškega korporativizma in socialističnega samoupravljanja. Oba sta predvsem poudarjala korporativne elemente družbenega organiziranja, hkrati pa sta zanemarjala klasične predpostavke parlamentarizma. Iz tu izvira močna tradicija funkcionalnega predstavništva, medtem ko se politično predstavništvo šele razvija.

Drugi vpliv, po Lukšiču, je tradicija večdomne skupščine od ustave leta 1974 naprej, ko smo v socialistični Sloveniji dobili trodomno skupščino, v kateri smo imeli družbeno-politični zbor, kjer so bili zastopani politični interesi, zbor občin, v katerem so tedanje občine uveljavljale svoje lokalne interese in zbor združenega dela, ki je predstavljal delavski razred kot posebno avantgardno družbeno skupino v sistemu socialističnega samoupravljanja. Predvsem člani zbora občin in zbora združenega dela so bili bolj nagnjeni k uvedbi dvodomnega sistema v novi ureditvi (Lukšič 2003, 138–139), kar je pri pripravi nove ustavne ureditve gotovo imelo določeno težo.

Tretji vpliv na strukturo in pristojnosti državnega sveta pa je po mnenju Lukšiča zgledovanje po bavarskem senatu, ki je bil ukinjen leta 1998. Bavarski deželni parlament je bil razdeljen na spodnji dom, ki je bil demokratično izvoljen, ter senat, ki je bil sestavljen po načelu funkcionalnega predstavništva in si je s spodnjim domom delil zakonodajne pristojnosti (Lukšič 2003, 139). V senatu so sedeli predstavniki gozdarstva in poljedelstva, industrije in trgovine, obrtniki, sindikati, predstavniki

poklicnih združenj, predstavniki zadrug ter predstavniki verskih skupnosti (Lukšič 2003, 139). Senatorji naj bi imeli v družbi velik ugled in naj bi s svojim strokovnim in nepolitičnim delovanjem pripomogli k boljšim zakonom. Vsi ti vplivi pa rezultirajo v današnji ustavni ureditvi, kjer je državni svet nepopolni drugi dom s predstavniki tako lokalnih interesov, ki so v večini, kot tudi posebnih funkcionalnih interesov.

Vendar sama ustavna in zakonska opredelitev ter položaj državnega sveta v političnem sistemu niso dovolj za učinkovito in uspešno delovanje državnega sveta. Samo izvajanje formalnih in neformalnih pristojnosti, ki jih državni svet ima, je povsem odvisno od angažiranosti svetnikov in vodstva državnega sveta. Kot navaja Ivan Kristan, prvi predsednik državnega sveta, je bilo ob začetku delovanja državnega sveta veliko polemik o dejanskih pristojnostih sveta ter o tem, da si državni svet neupravičeno lasti naziv drugi dom ter da s svojim delovanjem celo krši ustavo (Kristan 1996, 2–3). Hkrati je prihajalo tudi do namernih blokad predlogov državnega sveta s strani državnega zbora zaradi prestižnih razlogov. To dejstvo lahko ponazorimo s primerom, in sicer, da državni zbor, ko je odločal o prvem vetu državnega sveta na zakon, na sejo ni povabil predstavnika državnega sveta, poslanci pa pred ponovnim glasovanjem niso imeli možnosti povedati svojega mnenja o vetu (Ribičič 2003, 165–166). Tako se je moral državni svet v prvem mandatu boriti za svoje formalno pripadajoče pristojnosti tudi s spori pred ustavnim sodiščem, kjer je izpodbijal poslovnik državnega zbora v točkah, ki govorijo o odločanju državnega zbora v zvezi s vetom državnega sveta⁶ (Poročilo DS 1 1997, 16). Vendarle je bilo na začetku parlamentarne demokracije realno pričakovati težave pri delovanju novih demokratičnih institucij, tako državnega zbora kot sveta. Oba domova sta bila v svoji zgodnji fazi delovanja in proceduralni zapleti med njima so bili odraz novonastalih razmerji. Kljub temu pa zaradi prevladujoče vloge državnega zbora spori med domovoma niso resno ogrozili stabilnosti parlamentarnega sistema ali povzročili blokade parlamentarnega odločanja (*deadlock*).

5.2.2 Položaj Državnega sveta

Ustava RS je zelo nejasna pri definiciji državnega sveta, saj ga opredeli kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (Ustava RS, 96. člen). Termin *zastopstvo* torej definira organ, ki opravlja funkcije v zakonodajnem procesu in je v ustavi opredeljen takoj za državnim zborom, torej v sklopu državne ureditve, kot

⁶ Državni svet pred ustavnim sodiščem s tem predlogom ni uspel (Ribičič 2003: 171).

del zakonodajnega telesa. Poleg tega ustava skromno definira tudi druge značilnosti državnega sveta, saj le v grobem zarisuje njegovo strukturo in pristojnosti v členih od 96 do 101, torej skupno šestih členih, kar je relativno malo glede na pomembnost takšnega organa. V 97. členu so opredeljene pristojnosti sveta. 98. člen ustave določa mandatno dobo ter nalaga državnemu zboru, naj z zakonom uredi volitve v državni svet. O sklepčnosti in odločanju govori 99. člen, imuniteto svetnikov in nezdružljivost funkcij opredeli 100. člen. Zadnji člen v ustavi, ki govori o državnem svetu, pa daje pravico državnemu svetu, da si sam oblikuje poslovnik in ga sprejme z večino vseh glasov svetnikov (Ustava RS 96. do 101. člen). Večino podrobnosti, od izvolitve svetnikov do notranje strukturiranosti in načina dela, pa Ustava prepušča nižjim aktom, torej zakonom in poslovniku. Že tu lahko opazimo, da ima državni svet v mnogočem drugačen položaj kot državni zbor, saj razen svojega poslovnika, ki ga sprejema sam, ne more vplivati na svojo strukturo ali način izvolitve svetnikov, saj le to določajo ustava in zakoni, katere pa sprejema in spreminja državni zbor.

Tu se pokažejo pomanjkljivosti ustavne ureditve tako pomembnega organa kot je državni svet, ki naj bi sodil v zakonodajno vejo oblasti, saj nekatera pomembna vprašanja ustava prepušča zakonom, ki pa jih lahko vsakokratni sklic državnega zbora ob potrebni večini spreminja po lastnih željah. Grad meni, da ustava ni zadostno opredelila položaja državnega sveta, ter da vsebina zakona o državnem svetu bolj sodi v ustavo kot v zakon (Grad in drugi 1999, 132).

Štrus o šibki ustavni opredelitvi meni :

Šibka ustavna ureditev je glavni razlog, da obstajajo različne interpretacije položaja in pristojnosti Državnega sveta. Posebej izpostavljena je pomanjkljiva ureditev glede načina volitev Državnega sveta, saj ustava niti ne določa, ali so volitve posredne ali neposredne, to ureditev prepušča zakonu. Odločbe Ustavnega sodišča so nekoliko uredile šibko ustavno ureditev, vendar le na področju položaja in pristojnosti Državnega sveta. Kljub temu, da ureditev Državnega sveta ni dovolj natančno urejena v Ustavi in je zato v njej v precejšnji meri nedorečena, to ni glavni razlog za nastajajoče probleme v praksi. Problemi izhajajo predvsem iz ureditve v nižjih aktih, predvsem v Poslovniku Državnega zbora, ki zelo omejujoče podrobno ureja ustavne pristojnosti Državnega sveta (Štrus, 2010).

Pravno položaj državnega sveta, njegovo delovanje in delovanje državnih svetnikov urejajo naslednji pravni akti:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o državnem svetu,
- Poslovnik državnega sveta,
- Zakon o določitvi enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet,
- Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo,
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi,
- Zakon o ustavnem sodišču,
- Poslovnik državnega zbora,
- Zakon o parlamentarni preiskavi,
- Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Hrovat 2003, 177).

Državni svet z izjemo lastnega poslovnika, ki ga sprejme z večino glasov vseh članov (Ustava RS, 101. člen), na druge pravne akte nima neposrednega vpliva. Pri morebitni spremembi ustave državni svet nima nikakeršnih pristojnosti, tudi ko gre za spremembo členov, ki se nanašajo na sam državni svet.

Ustava RS izrecno ne imenuje državnega sveta drugi dom ali nepopolni drugi dom, vendar je iz konteksta in zaporedja v ustavi zapisanih državnih organov logično sklepati, da sodi državni svet v okvir zakonodajne oblasti, kajti nikakor ne sodi v izvršno ali sodno. Snovalci ustave so torej ustvarili korporativni organ, v katerem so predstavljeni različni interesi družbe. Ti pa za razliko od interesov v državnem zboru niso podvrženi (vsaj ne v takšni meri) političnim strankam, zato lahko državni svet upravičeno imenujemo korektiv strankarski politiki. Kot tak lahko državni svet deluje le na podlagi strokovnosti in izkušenj različnih interesnih skupin, ki so v njem zastopane. Na ta način državni svet izpolnjuje eno izmed temeljnih nalog, in sicer doprinos strokovnosti in tehtnejšega odločanja v zakonodajni proces in zakonodajni output. Državnemu svetu je torej mogoče v širšem smislu priznati zakonodajno funkcijo, saj lahko s svojimi pristojnostmi bistveno vpliva na sprejem in vsebino zakonov (Brezovšek in drugi 2008, 79).

Kot korporativni organ, ki združuje institucionalizirane interesne skupine, hkrati ostaja odprt za civilno družbo mnogo bolj kot pa državni zbor, ki temelji na liberalnih načelih. Civilna družba je v državnem svetu našla kanal do politike in prostor, kjer lahko

predstavi svoje poglede na odprta družbena vprašanja. Več o vlogi civilne družbe v državnem svetu bom predstavil v nadaljevanju.

5.2.3 Sestava Državnega sveta

Kot že rečeno, Ustava v 96. členu definira sestavo državnega sveta kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. (Ustava RS, 96. člen). Isti člen ustave nadalje tudi opredeli, katere so te interesne skupine ter kolikšna je njihova številčna zastopnost v 40-članskem državnem svetu:

- štirje predstavniki delodajalcev,
- štirje predstavniki delojemalcev,
- štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev,
- šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti,
- dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov (Ustava RS, 96. člen).

Ustava torej grobo opredeli sestavo državnega sveta, natančnejšo organiziranost in volitve vanj pa prepušča Zakonu o državnem svetu⁷. Že površen pogled na takšno strukturo nakazuje, da gre za dve veliki skupini interesov v državnem svetu, za funkcionalne interese na eni strani ter lokalne (teritorialne) interese na drugi strani, s tem, da imajo teritorialni interesi ustavno zagotovljeno večino z 22 sedeži v 40-članskem državnem svetu. Kar kaže na to, da državni svet, tako kot večina drugih domov po svetu, pretežno zastopa teritorialne interese, vendar na lokalni (občinski) in ne regionalni podlagi. Kot ugotavlja Ribičič, državni svet ni klasičen senat, niti ni zastopstvo občin in pokrajin, niti samo predstavništvo funkcionalnih interesov, ampak vse to po malem (Ribičič 2000, 60). Izraža pa se težnja po večji zastopnosti teritorialnih interesov, kljub temu, da v času nastanka državnega sveta niso bile izoblikovane lokalne skupnosti niti v obliki današnjih občin niti v obliki regij oziroma pokrajin. Ravno zaradi tega so v Zakonu o državnem svetu prehodne in končne določbe, ki določajo način prvih volitev v državni svet. Zakon v členih od 64. do 67. določa, kdo voli posebne funkcionalne interese, ter opredeli, da se volitve lokalnih interesov izvedejo neposredno s splošnimi in tajnimi volitvami (ZDSve, 64. do 67. člen). Tak

⁷ Zakon o državnem svetu (ZDSve-UPB-1). Ur. l. št. 100/2005, z dne 10. 11. 2005.

ukrep je bil seveda potreben, saj v času prvih volitev v državni svet niso bile oblikovane še vse reprezentativne organizacije, ki danes volijo člane državnega sveta.

Ravno tako funkcionalni interesi v času nastanka državnega sveta niso bili popolnoma definirani, saj je bila takratna družba v procesu transformacije iz socialistične v demokratično in iz tega vzroka se poraja vprašanje ali so ustavno zastopane interesne skupine v državnem svetu še vedno tiste, ki potrebujejo institucionalno zastopstvo v sedanji družbeni strukturiranosti?

Družbena struktura se spreminja, tako da je vsekakor smiselno razmišljati o spremembi sestave Državnega sveta. Največ idej gre v smeri ustanovitve drugega doma, ki bi predstavljal pokrajine, in bi bistveno posegel tudi v strukturo Državnega sveta. Na problem naletimo potem, ko ugotovimo, da je za to potrebna sprememba Ustave, ki zahteva absolutno dvotretjinsko večino v Državnem zboru. Takšna večina je zahtevna, zato sestava Državnega sveta ostaja enaka že od sprejema ustave dalje (Štrus, 2010).

Ker ustava natančno ne opredeli socialnih, gospodarskih in poklicnih interesov oziroma katere so tiste organizacije, ki imajo pravico biti zastopane, to stori Zakon o državnem svetu, ki ureja tudi volitve v svet.

V primeru štirih predstavnikov delodajalcev Zakon o državnem svetu v prvem odstavku 24. člena določa, da predstavnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev, ki so organizirana za območje države (Zakon o državnem svetu, 24. člen).⁸ Za predstavnike delojemalcev 26. člen ZDSve predvideva reprezentativne sindikate za območje države kot tiste organizacije, ki izvolijo svoje predstavnike v svet.

Ker so predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev relativno nedefiniran pojem, predvsem v smislu, koliko sedežev zaseda katera dejavnost, ZDSve v 28. členu navede naslednjo ureditev: dva predstavnika kmetov volijo poklicne organizacije kmetov, organizirane za območje države, enega predstavnika obrtnikov volijo poklicne organizacije obrtnikov, organizirane za območje države, enega predstavnika samostojnih poklicev volijo poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev, organizirane za območje države (ZDSve, 28. člen).

Šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti pa ZDSve v 34. členu razdeli po naslednjem ključu:

enega predstavnika univerz, visokih in višjih šol volijo univerze, visoke in višje šole,

⁸ V nadaljevanju: ZDSve

enega predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja volijo poklicne organizacije pedagoških delavcev,

enega predstavnika za področje raziskovalne dejavnosti volijo poklicne organizacije raziskovalcev,

enega predstavnika za področje kulture in športa volijo poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev,

enega predstavnika za področje zdravstva volijo poklicne organizacije zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev,

enega predstavnika za področje socialnega varstva volijo poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva (ZDSve, 34. člen).

Nadalje isti člen definira poklicne zbornice, združenja, društva in zveze, ki pokrivajo celotno državo kot poklicne organizacije, ki so upravičene do predstavnika v državnem svetu (ZDSve, 34. člen).

Ostali svetniški sedeži (22) pripadajo, kot že omenjeno, lokalnim interesom. ZDSve v 38. členu določa, da se mora za potrebe volitev lokalnih interesov določiti največ 22 volilnih enot, ki lahko obsegajo eno ali več lokalnih skupnosti. Območja volilnih enot mora določiti poseben zakon (ZDSve, 38. člen).

5.2.4 Pristojnosti Državnega sveta

Katere pristojnosti ima drugi dom, je bistveno pri opredeljevanju za kakšno vrsto dvodomnosti gre. Večina teoretikov jemlje zakonodajno pristojnost kot ključno pri klasifikaciji dvodomnih parlamentov vendar so tu še druge pomembne pristojnosti, ki jih drugi domovi imajo in uporabljajo po lastni presoji, in s katerimi lahko zakonodajni (ali kateri drugi) postopek bistveno podaljšajo ali celo prekinajo. Slovenski državni svet ima kar nekaj pristojnosti, ki mu jih določa ustava, in s katerimi se lahko zoperstavi državnemu zboru oziroma uveljavlja svoje interese. Vendar so te pristojnosti večinoma izven zakonodajnega postopka, zato se mora državni svet za uveljavitev svojih interesov v samem postopku neformalno vključevati v zakonodajni proces ali pa zavzeti radikalnejšo pozicijo z izglasovanjem odločilnega veta ali celo razpisati referendum. Pristojnosti državnega sveta so oblikovane tako, da sam ne sprejema dokončnih odločitev ampak v glavnem svetuje in na druge načine posega v zakonodajni postopek, katerega gospodar je državni zbor (Ribičič 2000, 62).

Ustava daje državnemu svetu na voljo naslednje pristojnosti:

- državnemu zboru lahko predlaga sprejem zakonov,
- državnemu zboru lahko daje mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- lahko zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto),
- lahko zahteva razpis referendumu,
- lahko zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo),
- na zahtevo državnega zbora pa mora državni svet izreči mnenje o posamezni zadevi (povzeto po Ustava RS, 97. člen).

Na podlagi ustavnih pristojnosti Grad govori o iniciativni, suzpenzivni in svetovalni funkciji državnega sveta (Grad in drugi 1999, 133). Poleg ustavno določenih pristojnosti državni svet uporablja tudi možnost, ki mu jo daje poslovnik⁹ ter Zakon o ustavnem sodišču, in sicer lahko sproži zahtevo za začetek postopka pred ustavnim sodiščem o ustavnosti in zakonitosti akta (Poslovnik DS, 67. člen). To možnost je državni svet večkrat uporabil in bil relativno uspešen pri izpodbijanju aktov državnega zbora pred ustavnim sodiščem (Poročilo DS 1 1997, 17). Državni svet lahko po poslovniku državnega zbora (208. do 212. člen), predlaga tudi predlog za sprejem obvezne razlage zakona, saj lahko to stori vsak, ki ima sicer pravico predlagati zakon (Poročilo DS 2 2002, 16).

Vse te pristojnosti so v povezavi z zakonodajnim postopkom, v katerem državni svet ne sodeluje kot odločujoči organ ampak kot zastopnik posebnih, lokalnih in funkcionalnih interesov (Ribičič 2000, 62). Od vseh moči in pristojnosti gotovo najbolj izstopata odložilni veto in možnost razpisa referendumu, ki lahko tudi najbolj vplivata na zakonodajni output. Ostale pristojnosti, kot na primer dajanje mnenj in zakonodajna pobuda, pa kažejo tudi na svetovalno in iniciativno vlogo, ki jo ima državni svet.

Odložilni veto je ustavno določena moč državnega sveta, ki ji teoretiki pripisujejo največji vpliv na zakonodajni proces¹⁰. Z odložilnim vetom lahko državni svet prepreči razglasitev in uveljavitev v državnem zboru sprejetega zakona (Ribičič 2000, 62). Pomembno je, da mora državni svet dobiti v odločanje vse zakone, ki jih je sprejel državni zbor (Kristan 1996, 5). Preden predsednik državnega sveta pošlje zakon v podpis predsedniku republike, ga mora poslati v državni svet, ta pa ima **sedem dni časa**,

⁹ Poslovnik Državnega sveta (PoDS-1). Ur. l. št. 70/2008, z dne 11.7.2008.

¹⁰ Eden zadnjih primerov uspešnega veta DS je tudi veto na zakon o ustanovitvi dveh novih občin v letu 2010.

v katerih se mora odločiti, ali bo vložil veto na zakon ali ne. V primeru, da državni svet sprejme odločilni veto na zakon, mora državni zbor o njem ponovno odločati vendar je za ponovno sprejetje zakona potrebna zahtevnejša večina poslancev, in sicer navadna absolutna večina, kar v praksi pomeni 46 poslancev. Če je za sprejem zakona potrebna strožja večina, se s takšno večino odloča tudi pri morebitnem ponovnem odločanju na podlagi veta, hkrati pa se mora upoštevati tudi prej omenjeno pravilo 46 poslancev. Poslovniška slabost odločilnega veta je gotovo ta, da se veto vlaga na celotni zakon, ni pa možen veto samo na določen del zakona, ki je sporen. Tako smo lahko v situaciji, ko zaradi enega spornega člena, na podlagi katerega svet vloži veto, pade celoten zakon, ki pa je lahko v drugih delih popolnoma ustrezen. Kristan opozarja na takšno neracionalnost v zakonodajnem postopku, kjer bi lahko z uvedbo amandmajev državnega sveta v samem postopku preprečili mnogo vetov (Kristan 1996, 6–7). Tudi Ribičič opozarja na problem zavrnitve celotnega zakona zaradi enega člena, hkrati pa opozarja tudi na drugo alternativo, ki pa je prav tako slaba, to je, da državni zbor ponovno potrdi zakon s spornim členom ali delom zakona (Ribičič 2000, 63). Še ena slaba poslovniška rešitev, na katero opozarjata oba avtorja, pa je tudi ponovno glasovanje o zakonu, na katerega je bil vložen veto, in ne ponovno odločanje, kar je bistvo suzpenzivnega veta. To v praksi pomeni, da se vsebinsko o razlogih za veto na seji ne razpravlja, poslanci lahko le obrazložijo svoj glas pred glasovanjem. Predstavniki državnega sveta na seji predstavi svoje stališče, prav tako matično delovno telo in predlagatelj zakona, nato pa se o zakonu ponovno glasuje. Kristan opozarja, da se samo s ponovitvijo glasovanja na državnem zboru ne uresničuje ustavna določba o ponovitvi odločanja (Kristan 1996, 6).

Razpis referendum je formalno najmočnejša pristojnost državnega sveta, saj z njim moč odločanja z državnega zbora prenese na volilno telo. Državni svet se je že od nastanka zavedal odgovornosti, ki jo prinaša takšna pristojnost, saj te pravice ni pretirano uporabljal. S tem je ohranil kredibilnost in možnost, da to pravico uporabi v primerih, ko z državnim zborom ni mogoče drugače doseči kompromisa.¹¹ Če bi kdaj v prihodnje državni svet obvadovala izrazito drugačna večina kot državni zbor, kar glede na različna volilna sistema ni izključeno, bi se pravica državnega sveta, da lahko zahteva razpis referendum, pokazala kot zelo močno sredstvo za uveljavitev njegovih stališč (Ribičič 2003, 170). Lahko pa državni svet razpiše tudi predhodni zakonodajni

¹¹ Zadnji uspešni primer referendum na predlog DS je referendum o Zakonu o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic z dne 11. 11. 2007 (Poročilo DS 3 2007, 11).

referendum, kar pomeni, da je državni svet de facto zakonodajalec, če sam predlaga besedilo predlaganega zakona in je predlog na referendumu potrjen. V okviru državnega sveta lahko pobudo za razpis referenduma da vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina (Poslovnik DS, 68. člen). Zahtevo za razpis referenduma mora potrditi večina vseh članov državnega sveta (Ustava RS, 99. člen), kar pomeni najmanj 21 državnih svetnikov. Poleg ustave in poslovnika področje referenduma ureja tudi Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, ki določa natančne roke in druga poslovniška opravila v zvezi z razpisom referenduma.

Zakonodajna iniciativa je ena pomembnejših pristojnosti državnega sveta. Gre za pomembno iniciativno vlogo državnega sveta v zakonodajnem procesu državnega zbora; izraža se s pobudami in zahtevami državnih svetnikov (Poročilo DS 2 2002, 8). Z njo svet postane aktivni partner državnemu zboru v zakonodajnem postopku, saj ima kot predlagatelj možnost vlaganja amandmajev in sodelovanja v vseh fazah zakonodajnega postopka, kar pa še vedno ni zagotovilo, da bo zakon sprejet, kajti edini, ki odloča v zakonodajnem postopku, je državni zbor. Predlagatelji za zakonodajno iniciativo so po poslovniku državnega sveta enaki kot v primeru razpisa referenduma, torej vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina. Predlog o iniciativi se vloži v pisni obliki in mora vsebovati tudi sam akt (predlog zakona). Z instrumentom zakonodajne pobude lahko interesne skupine poizkušajo (so)oblikovati zakonodajo na institucionaliziran, formalen način. Z zakonodajno iniciativo lahko tudi vplivajo na dnevni red državnega zbora in na ta način izpostavljajo prioritete. Državni svet z zakonodajno iniciativo še najbolj dosega kriterij po katerem ga lahko označimo za delnega zakonodajalca.

Mnenja državnega sveta so naslednja pristojnost in jih državni svet lahko daje na lastno pobudo, mora pa izdati mnenje o posamezni zadevi, če ga za to zaprosi državni zbor (Ustava RS, 97. člen). Tu gre tudi za edino ustavno dolžnost državnega sveta, saj je dolžan podati mnenje državnemu zboru, če je za to zaprosen. Mnenja državnega sveta v nobenem primeru niso zavezujoča za državni zbor, zato neposrednega vpliva na zakonodajni output nimajo. Z mnenji, ki jih državni svet sprejema in posreduje državnemu zboru, le-ta uveljavlja interese vseh interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu (Poročilo DS 2 2002, 9). Mnenja, stališča in predloge pa ob obravnavi zakonov in drugih aktov s svojega delovnega področja oblikujejo tudi komisije državnega sveta (Poročilo DS 2 2002, 9). Na podlagi 56. člena Zakona o državnem svetu delovna telesa državnega sveta sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz njihove pristojnosti (ZDSve, 56. člen). Državni zbor ali

njegova delovna telesa razpravljajo o pobudah in mnenjih državnega sveta, o njih zavzamejo stališče nato pa ta stališča predsednik državnega zbora posreduje predsedniku državnega sveta. Mnenja državnega sveta in njegovih komisij so objavljena v Poročevalcu Državnega sveta Republike Slovenije (Poročilo DS 2 2002, 10).

Parlamentarna preiskava oziroma preiskava o zadevah javnega pomena je institut parlamentarnega nadzora nad vlado. Običajno gre za iskanje (politične) odgovornosti nosilcev javnih funkcij ali za družbeno pomembna vpašanja. To pravico si lastita tako državni zbor kot državni svet. Ustava v 93. in 97. členu namreč zagotavlja državnemu svetu pravico, da zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (Ustava RS, 93. in 97. člen). Pravico do pobude za preiskavo ima vsak državni svetnik, državni svet pa jo potrdi, če za predlog glasuje večina navzočih državnih svetnikov (Poročilo DS 2 2002, 13). Poleg državnega sveta lahko parlamentarno preiskavo zahteva tudi tretjina poslancev (Poročilo DS 2 2002, 13). Parlamentarna preiskava neposredno ne vpliva na zakonodajno funkcijo enega ali drugega doma, lahko pa privede do sprememb v vladi ali na drugih položajih, če se v teku preiskave odkrije nepravilnosti delovanja nosilcev javnih funkcij.

Zahteva za presojo ustavnosti akta je ena najpomembnejših pristojnosti državnega sveta, ki sicer ni ustavno zagotovljena, zakonsko pa to možnost predvideva Zakon o ustavnem sodišču v 23. členu, ki definira kdo lahko vloga takšne zahteve (Poročilo DS 2 2002, 14). V praksi se je pokazalo, da je državni svet relativno uspešno pred ustavnim sodiščem izpodbijal odločitve državnega zbora, kar kaže na smiselnost takšne zakonske možnosti. V smislu zakonodajne funkcije državnega sveta ta pristojnost ni ključna, saj državni svet ne more vplivati na končno odločitev ustavnega sodišča. Lahko pa pripomore, da se zaradi dela zakona, ki je neustaven, delno ali v celoti zadrži izvajanje tega zakona ali drugega pravnega akta. Kot že omenjeno, se je državni svet te možnosti posluževal tudi za uveljavljanje svojih pravic kot drugega parlamentarnega doma.

Predlog za sprejem obvezne razlage zakona ne spada med neposredne pristojnosti državnega sveta, vendar je poslovnik državnega zbora določil, da ima vsak, ki ima zakonodajno iniciativo, pravico, da zahteva obvezno razlago zakona. Ko državni svet pošlje predlog v državni zbor, ga njegov predsednik pošlje v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi ter vladi (Poslovnik DZ, 149/3. člen). Po prejemu mnenja zakonodajno-pravne službe se matično delovno telo odloči, ali je potrebno sprejeti obvezno razlago. Če to stori, mora matično delovno telo v sodelovanju s zakonodajno-pravno službo pripraviti besedilo avtentične razlage. Razlaga je sprejeta,

če zanjo glasuje enaka večina kot je potrebna za sprejem zakona, na katerega se nanaša razlaga. Sprejete avtentične razlage ni mogoče spreminjati (Poslovnik DZ, 149. do 152. člen).

5.2.5 Volitve državnih svetnikov

Položaj in struktura državnega sveta narekujeta tudi ustrezen volilni sistem, ki je nujno različen od volilnega sistema za državni zbor. Temeljne razlike so v volilni pravici, v vlogi političnih strank in v sistemu razdelitve mandatov (Grad 2000, 254).

Mandat državnega sveta traja pet let, kar naj bi zagotavljalo večjo stabilnost delovanja. Ustava je prepustila način volitev zakonu, ki pa ga mora državni zbor sprejeti z dvotretjinsko večino (Ustava RS, 98. člen). To področje ureja Zakon o državnem svetu, ki določa natančno število predstavnikov določenih skupin, kdo sestavlja volilno telo in kdo ima pasivno in aktivno volilno pravico. Posredne volitve so zaradi narave interesnih organizacij primernejše kot pa neposredne volitve, omogočajo namreč tesnejšo povezanost med predstavniki in člani interesnih skupin (Grad in drugi 1999, 295). Volitve namreč potekajo v poklicnih združenjih in različnih ustanovah ter lokalnih skupnostih. Volilnega telesa ne tvorijo vsi državljani ampak le tisti, ki so v delovnem razmerju na področjih, ki so zastopana v državnem svetu oziroma člani tistih interesnih organizacij, ki imajo pravico voliti svetnike.

ZDSve določa za vsako interesno skupino ter lokalne skupnosti posebna volilna pravila, sam način izvolitve pa prepušča njim samim. Za zakonito izvedbo volitev skrbi republiška volilna komisija.

Za interesno skupino delodajalcev velja, da vsaka gospodarska zbornica in vsako združenje delodajalcev izvoli v volilno telo po enega predstavnika na vsakih dopoljenih deset tisoč delavcev, zaposlenih pri članih gospodarske zbornice, oziroma združenja delodajalcev (ZDSve, 24. člen). To volilno telo potem izvoli štiri predstavnike v državni svet.

Volilno telo v primeru interesne skupine delojemalcev pa je sestavljeno na sledeč način: reprezentativna zveza oziroma konfederacija sindikatov izvoli v volilno telo toliko predstavnikov, kolikor je v njej združenih reprezentativnih sindikatov. Posamezni reprezentativni sindikat, ki ni združen v zvezo ali konfederacijo, izvoli v volilno telo enega predstavnika. Zveze in konfederacije sindikatov imajo pravico do še enega člana v volilnem telesu na vsakih deset tisoč nadaljnjih članov (ZDSve, 26. člen). Volilno telo delojemalcev prav tako izvoli štiri državne svetnike.

Predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev volijo poklicne organizacije. Poklicne organizacije kmetov imajo vsaka po enega člana v volilnem telesu, ne glede na število članov, na vsakih dodatnih tisoč članov pa jim pripada še en predstavnik v volilnem telesu. Podobno je pri poklicnih organizacijah obrtnikov, s tem, da jim dodatni predstavniki v volilnem telesu pripadajo na dodatnih petsto članov. Enaka pravila veljajo za samostojne poklice, katerim dodatni predstavnik v volilnem telesu pripada na dodatnih sto članov v organizaciji (ZDSve, 28. do 33. člen). Tudi ta skupina izvoli štiri državne svetnike.

Šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti v državni svet volijo naslednje organizacije, vsaka po enega člana: univerze, visoke in višje šole, poklicne organizacije pedagoških delavcev, poklicne organizacije raziskovalcev, poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev, poklicne organizacije zdravstvenih delavcev ter poklicne organizacije delavcev socialnega varstva. Vsaka univerza, visoka in višja šola voli po enega člana v volilno telo, medtem ko druge negospodarske dejavnosti na vsakega stotega člana dobijo dodatnega člana v volilnem telesu.

Kot že omenjeno, pripada večina sedežev v državnem svetu lokalnim interesom, ki izvolijo 22 svetnikov v prav toliko volilnih enotah. V vsaki volilni enoti se oblikuje volilno telo, sestavljeno iz članov predstavniškega organa lokalne skupnosti. Vsaka lokalna skupnost izvoli v volilno telo po enega predstavnika, ne glede na število prebivalcev, in po enega predstavnika na vsakih dopoljenih pet tisoč prebivalcev (ZDSve, 40. člen).

Način kandidiranja je prepuščen samim interesnim skupinam, prav tako postopek volitev, katerega zakon ne predpisuje, določa samo temeljna načela, ki so nujna za pravilno izvedbo volitev (Grad in drugi 1999, 297). Svetniki se volijo po enokrožnem večinskem sistemu, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki prejme največ glasov. ZDSve določa vse volilne roke za izvedbo volitev v državni svet. Prav tako določa, da volitve v državni svet razpiše predsednik državnega zbora.

Dva ključna poudarka pri volitvah v državni svet sta torej posredne volitve preko posebnih volilnih teles (elektorjev) ter posebna volilna pravica, ki je vezana na članstvo v organizaciji ali, v primeru lokalnih skupnosti, stalno prebivališče. Tudi Štrus omenja posredne volitve kot eno izmed posebnosti drugih domov in sicer pravi:

Mislim, da je posreden način volitev ustrezen iz več razlogov. Posreden način volitev omogoča drugačno sestavo od Državnega zbora. Priporočljivo je, da se domova oblikujeta na različen način, celo v različnih časovnih obdobjih, saj lahko

različna politična večina v obeh domovih povzroči, da se v drugem domu izpostavljajo povsem drugačni interesi in predlogi kot v prvem. Seveda to ni po volji ne prvega doma ne vlade, ki je v nesimetričnem dvodomnem sistemu večinoma odvisna od prvega in ne od drugega doma. Iz tega sledi tudi ideja o drugem domu kot korektivu prvega oziroma kot "chambre de réflexion", kot se imenuje Senat v Belgiji. Tako je običajno, da drugi dom ne zastopa celotnega volilnega telesa kot prvi dom ampak neke posebne interese, tako da se v drugem domu izražajo povsem drugačne ideje kot v prvem (Štrus, 2010).

Pri vprašanju volitev lahko omenimo, da ima mandat državnega svetnika lastnosti imperativnega mandata, saj je svetnik tesno povezan z svojo volilno bazo. Že po naravi predstavnika interesnih skupin mora svetnik zagovarjati interese te skupine, torej je implicitno vezan na navodila, prav tako ni predstavnik vseh ampak točno določene skupine. Ribičič zato meni, da ne bi bilo ustavno sporno, če bi se takšen odnos med svetnikom in njegovo bazo institucionaliziral v smislu formalnih navodil in možnosti odpoklica (Ribičič 2003, 167).

5.2.6 Poslovník in organizacija Državnega sveta

Državni svet ima ustavno zagotovljeno pravico, da si sam določi poslovnik in s tem organizacijo ter način dela. Poleg poslovnika delovanje državnega sveta definira tudi Zakon o državnem svetu. Državni svet se konstituira na prvi seji, ko je potrjenih več kot polovica mandatov državnih svetnikov (Poslovník DS, 5. člen). Prvo sejo novoizvoljenega sveta skliče predsednik državnega zbora, vodi pa jo najstarejši svetnik, če ta odkloni, pa državni svet določi svetnika, ki vodi prvo sejo. Na prvi seji se izvoli mandatno-imunitetna komisija, ki predlaga potrditev mandatov državnemu svetu. Mandatno-imunitetno komisijo sestavlja po en član iz vsake interesne skupine.

Državni svet vodi in predstavlja predsednik državnega sveta, ki je izvoljen z večino glasov vseh državnih svetnikov. Pri delu mu pomaga podpredsednik, ki je izvoljen na enak način. Podpredsednik vodi seje in opravlja druge naloge v času odsotnosti predsednika, predsednik pa mu lahko prepusti tudi opravljanje nekaterih drugih nalog. Predsednik državnega sveta ima po poslovníku še sledeče zadolžitve: pripravlja, sklicuje in vodi seje državnega sveta, podpisuje akte, skrbi za uresničevanje ustavnega položaja državnega sveta, skrbi za mednarodno sodelovanje, varuje čast in ugled državnega sveta, skrbi za izvajanje poslovnika, dodeljuje zadeve v obravnavo

komisijam, odloča o sporih med komisijami, določa sestavo delegacij državnega sveta, po posvetovanju s kolegijem sprejema sklep o organizaciji in delu službe državnega sveta ter sistemizacijo delovnih mest v državnem svetu ter opravlja vse druge naloge v zvezi z delovanjem državnega sveta (Poslovnik DS, 8. člen). Pri tem je potrebno omeniti razpravo o častni funkciji predsednika, ki se je odvijala med državnim svetom in državnim zborom, in v kateri je prišlo do vložitve odločilnega veta na spremembo zakona o državnem svetu ter končno do spora pred ustavnim sodiščem, kjer je državni svet uspel s svojo interpretacijo, da je za učinkovito opravljanje predsedniške funkcije potrebna profesionalizacija funkcije oziroma poklicno opravljanje funkcije. Po mnenju ustavnega sodišča nepoklicno opravljanje predsedniške funkcije lahko ogrozi ustavni položaj državnega sveta in izvajanje ustavno določenih pristojnosti državnega sveta (Poročilo 3 2007, 5). Mandat predsednika in podpredsednika državnega sveta je dve leti in pol, z možnostjo reelekcije.

Predsedniku pri delu pomaga tudi kolegij državnega sveta, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsednik, ter vodje interesnih skupin. Kolegij razpravlja o sklicih sej, dnevnem redu ter o drugih zadevah, povezanih z delom državnega sveta. Pri delu kolegija pomaga tudi sekretar državnega sveta, ki skrbi za pripravo sej in zapisnike sej. Sekretar državnega sveta zagotavlja pogoje za delo državnega sveta, njegovih komisij in interesnih skupin, pomaga predsedniku in podpredsedniku pri pripravi in vodenju sej državnega sveta ter opravlja druge naloge, določene z zakonom, poslovnikom ali drugim aktom državnega sveta (Poslovnik DS, 12. člen). Sekretar vodi službo državnega sveta, ki opravlja tehnične, administrativne in strokovne naloge v podporo delu državnega sveta, njegovih komisij in interesnih skupin.

Svetniki se pri delu v državnem svetu ne povezujejo v poslanske skupine ampak delujejo v okviru svoje interesne skupine. Vsaka interesna skupina izvoli vodjo in namestnika vodje, ki vodita interesno skupino. Interesna skupina lahko zaseda na svojih sejah, kjer obravnava dodeljene zadeve in sprejema stališča in pobude.

Delovna telesa državnega zbora so komisije. Obstajajo stalne in občasne komisije, vse pa pokrivajo različna delovna področja. Komisija obravnava zadeve, ki jih določi predsednik državnega sveta, kot pristojna komisija. Druge komisije lahko isto zadevo obravnavajo kot zainteresirane komisije. Delo v komisijah poteka podobno kot v delovnih telesih državnega zbora. Vsaka komisija šteje od pet do deset članov in ima tudi strokovno-tehnično podporo uslužbencev državnega sveta. Komisija je sklepčna, če je na seji prisotna več kot polovica članov (Poslovnik DS, 24/1. člen).

V teločem mandatu delujejo naslednje komisije:

Tabela 5.1 Komisije Državnega sveta v tekočem mandatu in število članov

1.	Mandatno imunitetna komisija	5
2.	Komisija za državno ureditev	10
3.	Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve	11
4.	Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance	12
5.	Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport	10
6.	Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide	11
7.	Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	11
8.	Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	11

Vir: Povzeto po Državni svet (2010b).

Komisije državnega sveta pogosto sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje, saj lahko posredujejo mnenja delovnim telesom državnega zbora, lahko pa celo sodelujejo na njihovih sejah.

Državni svet svoje delo opravlja na rednih in izrednih sejah, ki jih sklicuje predsednik državnega sveta na lastno pobudo, po sklepu državnega sveta, na zahtevo komisije, na zahtevo interesne skupine ali na zahtevo osmih državnih svetnikov (Poslovnik DS, 30. člen). Običajno se državni svet zbere na rednih sejah, ob posebnih okoliščinah pa tudi na izrednih sejah. Te so običajno sklicane zaradi sedemdnevnega roka, v katerem mora državni svet odločati o odločilnem vetu na zakon. Poleg izrednih sej so po poslovniku možne tudi korespondenčne seje vendar se te uporabljajo zgolj v nujnih primerih, ko je potrebno sprejeti odločitev v krajšem času kot pa je mogoče sklicati sejo državnega sveta (Poslovnik DS, 33. člen).

Seje se začnejo z ugotavljanjem prisotnosti svetnikov ter s sprejetjem dnevnega reda. Nato sledi razprava o točkah dnevnega reda. Razpravo vodi predsedujoči, ki skrbi za uresničevanje dnevnega reda seje, prav tako pa skrbi za red pri sami razpravi in v dvorani. Po razpravi se opravi odločanje oziroma glasovanje o zadevah na dnevnem redu. Zaradi ugotavljanja sklepčnosti se pred vsakim glasovanjem preverja navzočnost

svetnikov. Državni svet je sklepčen, kadar je na seji prisotna večina svetnikov, brez sklepčnosti državni svet ne more odločati. Po poslovniku pa lahko odloča z večino opredeljenih glasov navzočih državnih svetnikov, kadar z Ustavo ali s poslovnikom ni določena drugačna večina (Poslovnik DS, 52. člen).

Delovanje državnega sveta je načeloma javno, prav tako glasovanje, razen če državni svet ne odloči drugače. To se lahko zgodi predvsem v primerih, ko se v razpravi obravnava zadeve, ki so same po sebi tajne ali pa lahko vsebujejo dele, ki so tajne narave. V takšnih primerih predsednik državnega sveta iz razprave izključi javnost. Tajno pa se glasuje o predsedniku in podpredsedniku državnega sveta (Poslovnik DS, 78/3. člen).

Organizacija dela v državnem svetu torej poteka po poslovniku in drugih aktih, ki urejajo njegovo delovanje. Pomembno vlogo pri delovanju sveta igra predsednik ali podpredsednik državnega sveta. Zagotovo je pomembna ustavna pravica sveta, da si sam sprejema, oblikuje in spreminja poslovnik, saj tako izraža svojo avtonomijo.

5.2.7 Državni svetniki in njihov položaj

Ker je državni svet korporativni organ, so državni svetniki predstavniki tistih interesnih skupin, ki imajo zagotovljen sedež v tem organu. Na tej predpostavki temelji tudi položaj državnega svetnika. Kot smo že omenili, so svetniki izvoljeni na posrednih volitvah v okviru interesnih institucij, kjer vsaka interesna skupina tvori svoje volilno telo. Svetniki so torej predstavniki točno določene skupine in niso predstavniki splošne populacije kot poslanci državnega zbora. To nakazuje na značilnosti imperativnega mandata, kar potrjuje tudi poslovnik državnega sveta v 28/1. členu, ki pravi, da so na zahtevo interesnih organizacij in lokalnih skupnosti državni svetniki dolžni le-te obveščati o svojem delu ter vlagati pobude in predloge na njihovo zahtevo (Poslovnik DS, 28/1. člen).

Mandat svetnikov traja pet let, kolikor traja tudi mandat državnega sveta. Mandat se pridobi, ko državni svet na svoji konstitutivni seji potrdi mandat svetnika. Če mu ga ne potrdi, ima svetnik pravico pritožbe na ustavno sodišče (Grad in drugi 1999, 134). Mandat svetniku preneha s koncem mandata državnega sveta ali pa se mandat svetniku prekine iz naslednjih vzrokov:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,

- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev,
- če nastopi funkcijo, ki je nezdružljiva s funkcijo člana državnega sveta,
- če odstopi,
- v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZDSve, 63. člen).

Ustava izrecno določa, da član državnega sveta hkrati ne more biti član državnega zbora (Ustava RS, 100. člen). Isti člen ustave tudi določa, da ima državni svetnik pravico do imunitete pod enakimi pogoji kot poslanci državnega zbora. Imuniteta naj bi v praksi omogočila, da svetnik ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga izreka na sejah državnega sveta ali njegovih delovnih teles (ZDSve, 60. člen). Tako zakon kot poslovnik državnega sveta določata pravice in dolžnosti svetnikov, ki vsebujejo pravico in dolžnost do udeležbe na sejah, pravico do vprašanj in pobud, pravico do imunitete, dolžnost varovanja tajnih podatkov, pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka in pravico do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije (Poslovnik DS, 66. člen). Tu se pokaže še ena razlika med državnimi svetniki in poslanci državnega zbora. Svetniki namreč svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, saj naj bi funkcija svetnika bila zgolj častna. To izvira iz narave svetniškega mandata, saj je eden izmed pogojev za izvolitev ravno delovno razmerje v eni izmed poklicnih organizacij. Le na ta način lahko svetnik učinkovito zastopa interese svoje interesne skupine, hkrati pa mora vzdržavati tesne stike z volilno bazo, da lahko prepozna probleme in jih ustrezno predstavi v državnem svetu. Za opravljeno delo v funkciji svetnika jim pripada nadomestilo za izgubljeni zaslužek in povračilo stroškov. Medtem ko državni svetnik ne sme biti poslanec ali opravljati funkcije v drugih državnih organih, lahko opravlja druge pridobitne dejavnosti ali opravlja funkcije v lokalnih skupnostih, ki so tudi zastopane v državnem svetu. Omenili smo že razpravo o funkciji predsednika državnega sveta, v kateri je ustavno sodišče odločilo, da mora predsednik opravljati funkcijo poklicno, torej profesionalno, saj naj bi bil v nasprotnem primeru ogrožen ustavni položaj državnega sveta. Državni svet je na podlagi odločbe ustavnega sodišča vložil predlog spremembe Zakona o državnem svetu, ki pa ga državni zbor do konca mandata državnega sveta 2007 še ni obravnaval (Poročilo DS 3 2007, 5).

6 DRŽAVNI SVET IN RAZMERJA DO DRUGIH DRŽAVNIH INSTITUCIJ

Nobenega izmed državnih organov ne moremo preučevati kot samostojno celoto, izvzeto iz konteksta sistema državne oblasti. Sama razmerja med institucijami, tako formalna kot neformalna, nam v povezavi z drugimi podatki o instituciji lahko dajo realno sliko o položaju in moči posameznega organa ali institucije. Tako tudi obravnava državnega sveta ni smiselna, če ta ni obravnavan sistemsko, torej v povezavi z drugimi institucijami, v tem primeru predvsem z državnim zborom in vlado.

6.1 Razmerje med Državnim svetom in Državnim zborom

Preučevanje odnosa med državnim svetom in državnim zborom je ključno pri opredeljevanju tipa dvodomnosti v Sloveniji. Gre namreč za ugotavljanje, ali je državni svet sploh drugi dom in ali ga lahko kot takega primerjamo z državnim zborom kot prvim domom. V odnosu do državnega zbora ima svet formalno podrejeno vlogo z relativno šibkimi pooblastili vendar ima po vsebinski plati sodelovalno vlogo pri sprejemanju zakonodaje. To se kaže predvsem s sodelovanjem delovnih teles obeh institucij pri zakonodajnem procesu. Na tej točki je sodelovanje med obema najbolj izrazito, saj lahko predstavniki državnega sveta na sejah delovnih teles državnega zbora predstavijo svoja mnenja in zavzemajo stališča do določene problematike na dnevnem redu. Tudi izvajanje drugih pristojnosti državnega sveta se najbolj dotika delovanja državnega zbora in njegove zakonodajne funkcije. Najbolj seveda pri vložitvi odločilnega veta, kjer državni svet de facto zadrži razglasitev zakona in ga vrne v ponovno odločanje državnemu zboru. Prav tako je državni svet v neposrednem razmerju z državnim zborom pri vlaganju zakonskih pobud, kjer kot predlagatelj aktivno sodeluje pri sprejemanju zakonodaje. Pri morebitnem uspešnem referendumu na pobudo državnega sveta pa mora državni zbor sprejeti zakon, ki je bil potrjen na referendumu, četudi mu v osnovi nasprotuje. Tudi z ustavnimi spori na pobudo državnega sveta ta vpliva na delo državnega zbora, saj mora zbor v primeru dokazane neustavnosti akta tega spremeniti skladno z odločbo ustavnega sodišča. V obratni smeri lahko državni zbor poljubno spreminja zakone, seveda ob potrebni večini, ki vplivajo na delovanje državnega sveta. Kot smo videli iz primera o funkciji predsednika državnega sveta, je lahko »orožje« državnega zbora tudi neukrepanje, oziroma nesprejetje določenih rešitev, saj ima v končni fazi le državni zbor izključno pravico sprejemati zakone.

Državni svet lahko pri tem le izvaja svoje ustavne in zakonske pristojnosti in na ta način poizkuša vplivati na odločitve državnega zbora.

Iz te opredelitve vsekakor izhaja, da v primeru slovenskega parlamenta ne moremo govoriti o popolni dvodomnosti, saj ima državni zbor kot prvi dom neprimerno večje pristojnosti kot državni svet. Vseeno pa ne moremo govoriti o enodomnosti, saj preko svojih pooblastil državni svet posredno in neposredno vpliva na delo državnega zbora in s tem tudi na sprejetje ali nesprejetje zakonodaje. Tudi iz ustavne opredelitve je mogoče slediti tej logiki, čeprav v ustavi ni eksplicitno navedeno, da je državni svet drugi ali nepopolni drugi dom. Iz posredne ustavne opredelitve namreč izhaja, da je državni svet zamišljen kot korektiv državnemu zboru in kot tak tesno povezan prav z njegovim delovanjem.

6.2 Razmerje med Državnim svetom in Vlado

Ko govorimo o razmerju med parlamentom in vlado, običajno mislimo na pravico parlamenta, da glede na razmerja političnih moči imenuje vlado in ji podeli mandat za vladanje. V primeru dvodomnih parlamentov pa je lahko ta odnos drugačen, v kolikor ima drugi dom tudi vpliv na postavljanje vlade. Kot smo že omenili, gre v takšnem primeru za koncept dvojne odgovornosti, ko mora vlada iskati podporo v obeh domovih. Takšna ureditev je zelo redka, saj predpostavlja popolno dvodomnost.

V slovenskem primeru vlada ne potrebuje zaupanja državnega sveta, saj le-ta nikakor ne more neposredno vplivati na njeno sestavo. Tudi ustavno ni neposredne povezave med tema institucijama. Posredno le Zakon o državnem svetu v 56. členu govori o tem, da ima državni svet od državnih organov pravico zahtevati pojasnila in podatke, ki so pomembni za obravnavo zadev v svetu (ZDSve, 56. člen), torej tudi od vlade in posameznih ministrstev. Grad ugotavlja, da je takšna ureditev smiselna, glede na to, da gre za sistem nepopolne dvodomnosti, kjer vlada odgovarja neposredno le državnemu zboru (Grad in drugi 1999, 232). Ker pa je državni svet del zakonodajne oblasti in ima lahko velik vpliv na zakonodajo, predvsem z referendumsko pobudo, zakonodajno iniciativo in odločilnim vetom, ga vlada ne more povsem prezreti. Grad meni, da je vlada zainteresirana, da vpliva tako na državni zbor kot na državni svet prav zaradi možnosti vpliva državnega sveta na zakonodajni proces (Grad in drugi 1999, 232). Kot smo že omenili, vlada ni odvisna od zaupanja državnih svetnikov ampak le od poslancev državnega zbora, ki imajo izključno pristojnost postavljanja in razreševanja vlade. Pri tem pa Ribičič predstavi možni scenarij, kako bi državni svet lahko vplival na

padec vlade in sicer v primeru, ko bi vlada na določen zakon vezala vprašanje zaupnice, državni svet pa bi na takšen zakon izglasoval odločilni veto in če državnemu zboru pri vnovičnem odločanju ne bi uspelo zagotoviti absolutne večine, bi tako zakon kot vlada padla kot posledica delovanja državnega sveta (Ribičič 2003, 171).

6.3 Umestitev Državnega sveta v klasifikacijo dvodomnih parlamentov

Glede na vse povedano o državnem svetu je sedaj primeren trenutek, da ga opredelimo v eno izmed teoretičnih klasifikacij. Če za primer vzamemo Lijphartovo klasifikacijo, lahko ugotovimo, da gre za močno asimetrični parlament z neskladno sestavo članstva, iz česar lahko zaključimo, da gre v primeru slovenskega parlamenta za šibko dvodomnost, pri čemer so pristojnosti drugega doma manjše kot prvega doma.

V primeru Kristanove klasifikacije bi lahko slovensko dvodomnost opredelili kot nepopolno dvodomnost najvišje stopnje. Prvi dom ima večje pristojnosti, drugi dom pa delno sodeluje v zakonodajnem postopku, njegove formalne pravice so omejene na veto, v slovenskem primeru tudi referendum. Ta definicija še najbolj ustreza slovenskim razmeram.

Štrus trdi, da je dvodomnost slovenskega parlamenta dejstvo, ker je ustavno sodišče z odločbo U-I-295/07-8 z dne 22. 10. 2008 končno rešilo dilemo glede dvodomnosti ali enodomnosti slovenskega parlamenta, saj je v odločbi zapisalo, da gre za dvodomni parlamentarni sistem nesimetrične dvodomnosti. Razlogi za takšno opredelitev po Štrusu so ustavni položaj in pristojnosti državnega sveta, ki so primerljive z drugimi domovi po Evropi (Štrus, 2010).

7 DRŽAVNI SVET KOT FORUM CIVILNE DRUŽBE

Eden izmed temeljev državnega sveta je zastopstvo različnih funkcionalnih interesov. To v osnovi pomeni zastopanje interesov, ki niso politični, saj se zastopstvo političnih interesov izčrpa v državnem zboru. Lukšič opredeli državni svet kot korporativni organ, ki je logična posledica dolge tradicije korporativizma na Slovenskem, tako katoliškega kot kasneje socialističnega (Lukšič, 2003). Tudi sama sestava državnega sveta kaže na to, da svet ni klasični politični organ, kjer bi politične stranke imele dominantno vlogo ampak prevladujejo interesne skupine, ki na osnovi svojih izkušenj, strokovnosti in seveda lastnih interesov predlagajo drugačne rešitve kot politične stranke. Značilnost državnega sveta je, da je v njem institucionaliziran del civilne družbe, ki ima prednostno vlogo pred ostalo civilno družbo, ki je izključena iz formalnega predstavnštva v svetu. Civilna družba je sfera, ki je drugačna, neodvisna in nasprotna državni sferi (Brezovšek in drugi 2008, 197). Kot taka težko uveljavlja svoje interese nasproti državi. Tu pa se je državni svet pokazal kot učinkovito sredstvo pri komuniciranju civilne družbe z državo. Tudi tisti deli civilne družbe, ki niso zastopani v državnem svetu, so lahko s pomočjo državnega sveta izrazili svoje probleme in izpostavili družbeno pomembna vprašanja. Pomembno vlogo je tu odigral državni svet, ki je že od svojega nastanka dalje povezan s civilno družbo. Predvsem gre tu izpostaviti različne posvete in okrogle mize, ki jih prireja državni svet, in na katere vabi ugledne strokovnjake, tako domače kot tuje ter zainteresirano in splošno javnost. Na teh posvetih se obravnavajo najrazličnejše tematike: od državne ureditve, gospodarstva, športa, kmetijstva, energetike, turizma, zdravstva, okolja, različnih socialnih vprašanj, človekovih pravic do še mnogo drugih. Pomembno pri tem je, da so lahko organizatorji takšnih dogodkov tudi zunanji akterji, torej različna združenja, društva, nevladne organizacije ter seveda tudi sam državni svet in njegovi člani. V letu 2008 je državni svet organiziral 16 posvetov in 6 drugih dogodkov, v letu 2009 pa kar 32 posvetov in 15 drugih dogodkov (Državni svet, 2010a), torej skupaj v dveh letih kar 69 dogodkov, ki niso neposredno povezani z zakonodajnim procesom ampak na kvalitativni ravni prispevajo k boljšemu razumevanju različnih problematik in posledično prispevajo tudi k boljšim rešitvam v praksi. Pobude za takšne posvete lahko pridejo iz civilne družbe in ob podpori državnega sveta jim uspe problematiko predstaviti v državni instituciji. Ugotovitve in sklepi takšnih razprav resda niso za nikogar zavezuječi, prispevajo pa k boljšemu razumevanju in lahko pomenijo prvi korak pri izboljšanju kakšnega družbenega problema.

Državni svet opravlja tudi publicistično dejavnost, kar pomeni, da objavlja različne publikacije, zbornike in Bilten Državnega sveta. Gradivo za zbornike prihaja večinoma iz posvetov in javnih razprav v državnem svetu. Na koncu lahko povzamemo, da je državni svet odprt kanal za komuniciranje civilne družbe z državo. Ne samo interesne skupine, ki imajo zagotovljeno zastopstvo, tudi druge organizacije, društva in interesne skupine imajo preko državnega sveta možnost izraziti svoje mnenje in predlagati možne rešitve. To je še ena funkcija državnega sveta, ki ni ustavno opredeljena, vendar se je izoblikovala iz same narave tega organa in je danes ena pomembnejših funkcij državnega sveta.

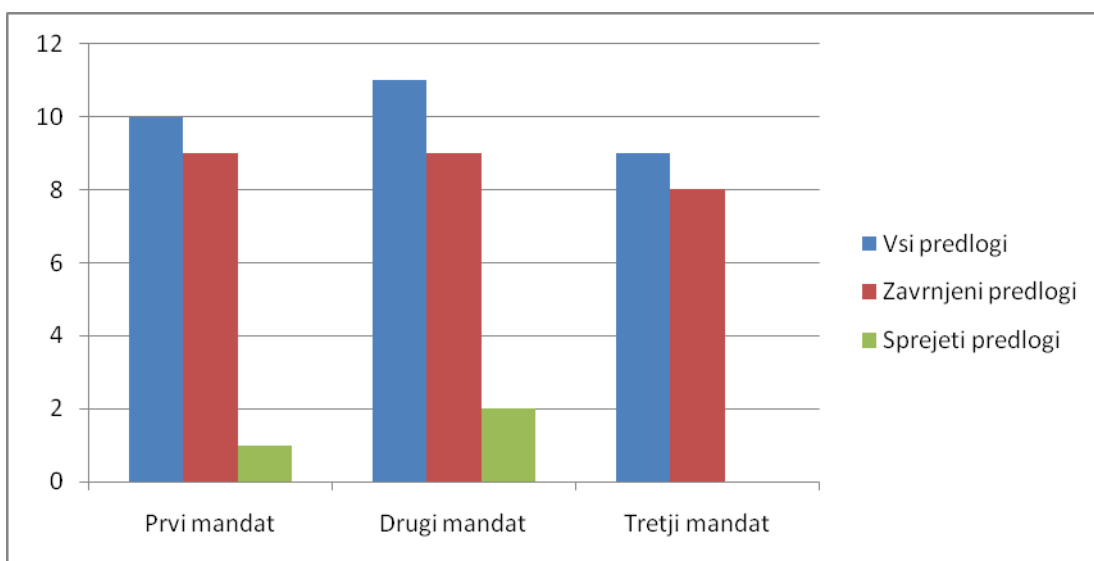
8 ANALIZA DELA DRŽAVNEGA SVETA V TREH MANDATIH

Državni svet je do sedaj zaključil tri polne mandate. Prvi mandat od leta 1992 do 1997, drugi mandat od leta 1997 do 2002 in tretji mandat od leta 2002 do 2007. Trenutno teče tretje leto četrtega mandata državnega sveta. Za indikatorje analize sem izbral pristojnosti državnega sveta, ki so zakonodajna pobuda, mnenja, odločilni veto, referendum, parlamentarna preiskava, pobuda za avtentično razlago zakona, zahteva za oceno ustavnosti zakona ter javne razprave in posveti. Na podlagi izvajanja teh pristojnosti državnega sveta bom poizkušal preveriti svoji hipotezi. Vsi podatki izhajajo iz poročil o delu državnega sveta v vseh treh mandatih ter s spletne strani državnega sveta.

V prvem mandatu je državni svet zasedal na 94 sejah, na katerih je obravnaval 418 točk dnevnega reda. V drugem mandatu je zasedal na 80 sejah, na katerih je obravnaval 294 točk dnevnega reda. V tretjem mandatu pa je državni svet zasedal na 84 sejah, ni pa podatka o številu točk dnevnega reda. Kot je razvidno iz števila zasedanj, tako na rednih, kot izrednih ter korespondenčnih sejah, je državni svet v treh mandatih opravil približno enako število sej na mandat. Če primerjamo aktivnost glede na točke dnevnega reda, pa vidimo, da se je vsaj v drugem mandatu število točk dnevnega reda zmanjšalo, kar bi lahko nakazovalo na zmanjšanje aktivnosti v drugem mandatu.

Zakonodajna pobuda je pristojnost državnega sveta, ki mu v največji meri omogoča (so)oblikovanje zakonodaje. V prvem mandatnem obdobju je državni svet na pobudo svetnikov, interesnih skupin ali komisij državnemu zboru predlagal 10 predlogov zakona. Državni zbor je sprejel en zakon na pobudo sveta, ostale je zavrnil ali jih je svet sam umaknil iz postopka. V drugem mandatu je državni svet predložil državnemu zboru 11 zakonodajnih iniciativ, od katerih je državni zbor sprejel dva predloga in s tem uzakonil predloga državnega sveta, ostale je državni zbor zavrnil ali jih je iz zakonodajnega postopka umaknil sam državni svet. V tretjem mandatu pa je državni svet vložil 9 predlogov zakonov. Od tega jih 8 v državnem zboru ni dobilo podpore, o enem predlogu pa državni zbor do konca mandata državnega sveta še ni odločal. V grafu 8.1 so predstavljena razmerja med vsemi vloženimi ter sprejetimi in zavrnjenimi predlogi, pri čemer so med kategorijo zavrnjeni tudi tisti, ki jih je državni svet sam umaknil.

Graf 8.1 Zakonodajna pobuda Državnega sveta

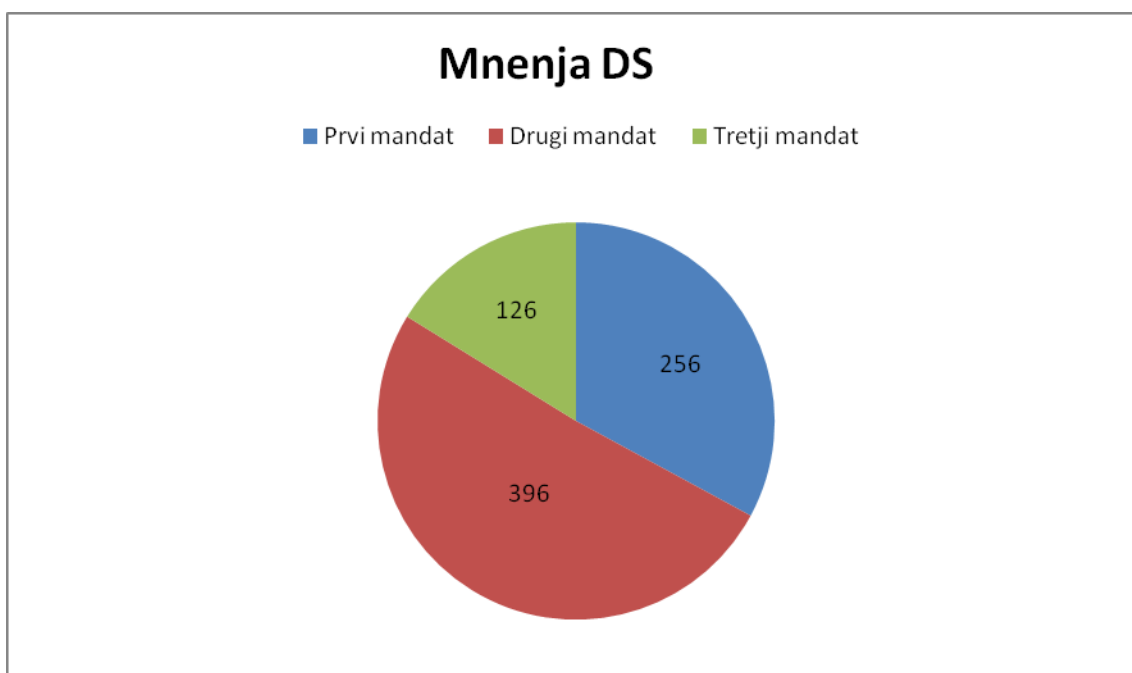


Vir: povzeto po Državni svet (1997), (2002) in (2007).

Na podlagi podatkov lahko sklenemo, da je državni svet relativno malo izkoriščal svojo pravico do vlaganja predlogov zakona v državni zbor. Povprečno je na mandat vložil 10 predlogov, kar v petletnem mandatu ni veliko. Če pogledamo podatke o sprejetih predlogih, pa lahko ugotovimo, da je državni zbor v treh mandatih državnega sveta sprejel le 3 predloge! Kar lahko kaže na podcenjujoč odnos do državnega sveta in zavrnitve predlogov iz prestižnih razlogov.

Mnenja državnega sveta so ena najbolj izkoriščenih pristojnosti, ki jih izvaja državni svet. V prvem mandatu je državni svet v različnih zadevah in v različnih fazah zakonodajnega postopka posredoval 256 mnenj. V drugem mandatu je državni svet državnemu zboru posredoval 41 mnenj iz njegove pristojnosti, vse komisije pa so sprejele 355 mnenj in jih posredovale državnemu zboru, torej skupaj 396 mnenj. V tretjem mandatu pa je državni svet sprejel 126 mnenj k zakonom in drugim aktom. V grafu 8.2 je prikazano število vseh mnenj državnega sveta glede na mandat.

Graf 8.2 Mnenja Državnega sveta v treh mandatih

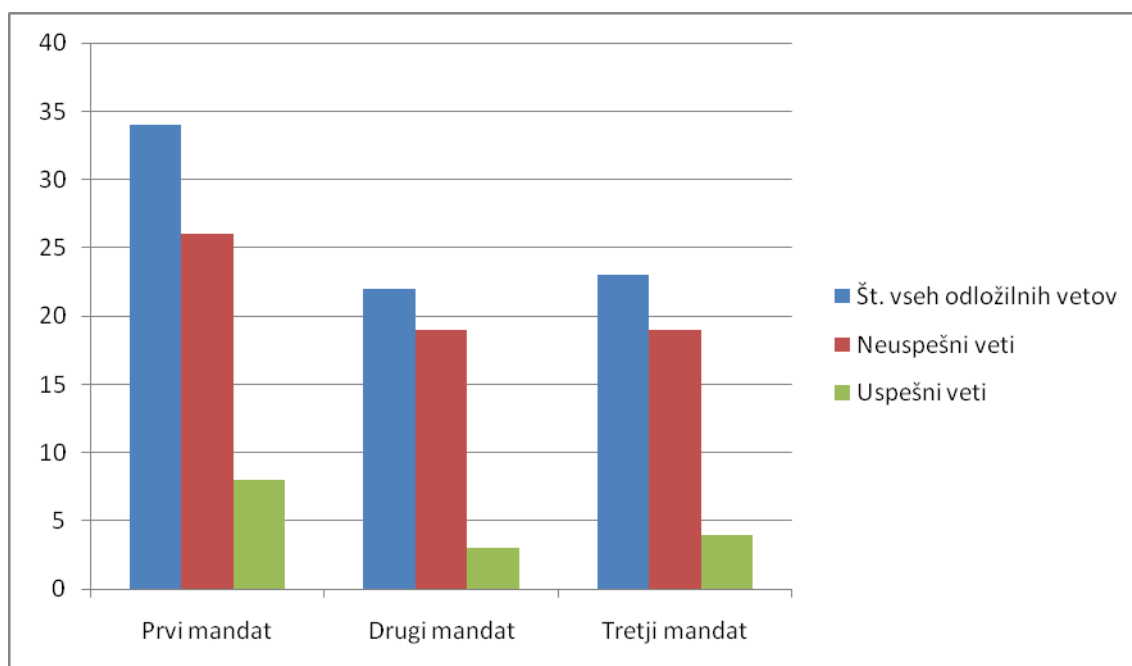


Vir: povzeto po Državni svet (1997), (2002) in (2007).

Kot kažejo podatki o sprejetih mnenjih državnega sveta, je bil najbolj aktiven drugi sklic sveta, ki je sprejel kar 396 mnenj kot državni svet ali kot posamezne komisije. Najmanj so bili svetniki na tem področju dejavni v tretjem mandatu, ko so sprejeli le 126 mnenj k posameznim zadevam. Pri tem je potrebno poudariti, da so mnenja v veliki meri odvisna od aktivnosti državnega zbora, saj državni svet ne more dajati mnenja o zadevi, če je državni zbor ne obravnava.

Odložilni veto je ena najpomembnejših pristojnosti državnega sveta, s katero lahko državni svet začasno ali celo trajno prepreči uveljavitev posameznega zakona. V prvem mandatu je bilo državnemu zboru posredovanih 34 odložilnih vetov, od tega je bilo uspešnih 8. V drugem mandatu so svetniki izglasovali 22 odložilnih vetov in jih predložili v državni zbor, od tega so bili uspešni 3 veti. V tretjem mandatu je državni svet izglasoval 23 odložilnih vetov, 4 od teh so bili uspešni, saj ob ponovnem glasovanju v državnem zboru niso dobili zadostne podpore. V grafu 8.3 je prikazano razmerje med vsemi vloženimi, neuspešnimi in uspešnimi veti državnega sveta.

Graf 8.3 Odložilni veti Državnega sveta



Vir: povzeto po Državni svet (1997), (2002) in (2007).

Iz podatkov lahko razberemo, da je državni svet v prvem mandatu vložil največ odložilnih vetov, kar lahko razložimo s tem, da je v tistem obdobju državni svet tekmoval z državnim zborom, dokazoval svojo upravičenost in hotel doseči visoko stopnjo participacije pri zakonodajnem odločanju. Pri tem pa vidimo, da je bil svet v prvem mandatu še najbolj uspešen pri vlaganju vetov, saj jih kar osem državni zbor ni ponovno potrdil. V drugih dveh mandatih je število vetov padlo, prav tako pa je padla sama uspešnost odložilnih vetov.

Zakonodajni referendum je formalno najmočnejša pristojnost državnega sveta, s katero lahko državni zbor prisili v spretje določenega zakona, če dobi potrditev na voliščih. V prvem mandatu je državni svet izkoristil pravico do zakonodajnega referenduma **enkrat** in sicer v primeru zakona o volitvah v državni zbor oziroma glede volilnega sistema. Po mnenju Ribičiča je bil ta referendum v veliki meri izigran, saj se je na njem odločalo o več predlogih hkrati (Ribičič 2003, 170). V drugem mandatu državni svet **ni podal nobene** zahteve za razpis referenduma. V tretjem mandatu pa je državni svet podal **eno zahtevo** za razpis referenduma in sicer v primeru zakona o lastniškem preoblikovanju zavarovalnic. Referendum je bil za državni svet uspešen. Kot vidimo, se državni svet ne odloča pogosto za izvajanje te svoje pristojnosti. Gre namreč za njegovo najmočnejše orožje, ko o predlogu državnega sveta odločajo vsi volivci.

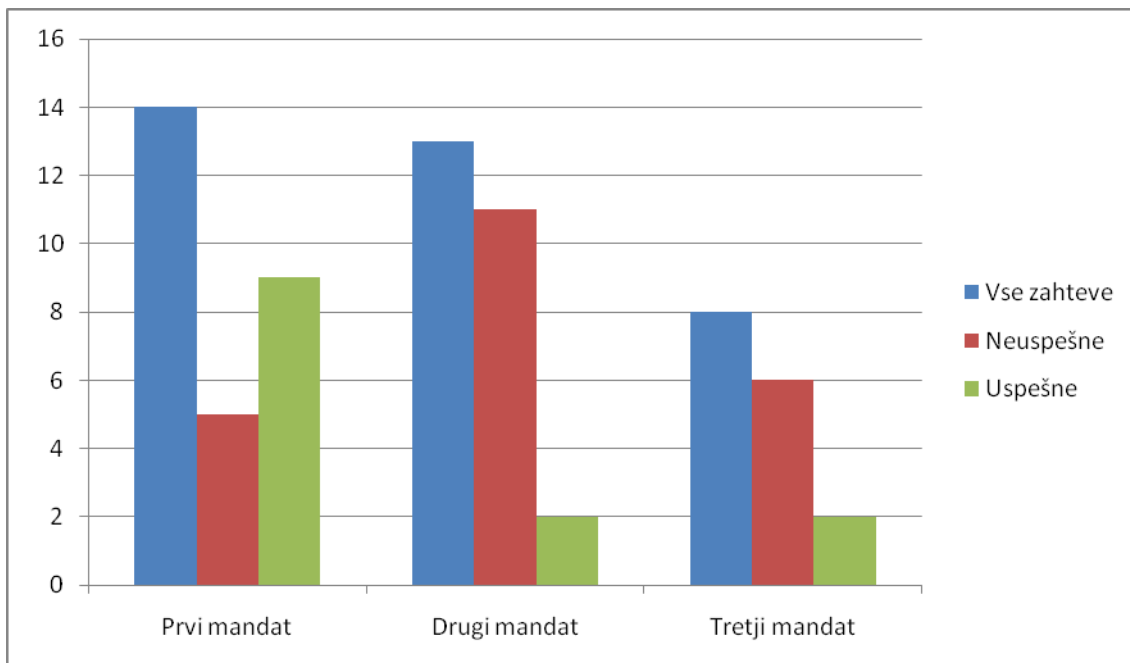
Državni svet je s tem, da ne zlorablja te svoje pravice, pridobil kredibilnost in lahko uporabi ta instrument primerih, ko bo to res potrebno. Gre namreč za finančno in logistično precej zahteven projekt, zato je seveda logično, da ga državni svet ne uporablja za doseganje svojih kratkoročnih ciljev.

Parlamentarna preiskava je pristojnost državnega sveta, ki neposredno ne vpliva na zakonodajo, lahko pa ima velike posredne učinke na položaj političnih funkcionarjev v vladi ali ministrstvih. Gre za funkcijo nadzora nad nosilci javnih funkcij in iskanje njihove morebitne odgovornosti v primeru nepravilnosti. V prvem mandatu je državni svet zahteval od državnega zbora uvedbo **ene** parlamentarne preiskave v zvezi z dogajanjem na kapitalskem trgu in vlogo Agencije za trg vrednostnih papirjev. V drugem mandatu pa je državni svet zahteval uvedbo **dveh** parlamentarnih preiskav, in sicer v zvezi z vohunsko afero leta 1998 na Hrvaškem ter nepravilnostih na obrambnem ministrstvu. V obdobju tretjega mandata je državni svet zahteval uvedbo **ene** parlamentarne preiskave, in sicer o delu državnega tožilstva in morebitni odgovornosti nosilcev javnih funkcij. Tudi te pristojnosti državni svet ni pretirano izkoristil v prvih treh mandatih. Skupaj je zahteval **štiri** parlamentarne preiskave. Takšno pristojnost ima tudi državni zbor, ki pa je to pristojnost večkrat izkoristil. To je lahko razlog za manjšo aktivnost državnega sveta na tem področju, saj so običajno preiskavo zahtevali že poslanci državnega zbora, še posebno v primerih velikih afer, ki so bile tudi medijsko najbolj izpostavljene.

Zahteva za presojo ustavnosti je ena ključnih pristojnosti državnega sveta, saj na ta način svet lahko izpodbija člene zakona ali celoten zakon, če meni da je v neskladju z ustavo. V prvem mandatu je državni svet na ustavno sodišče vložil 14 zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov, ki jih je sprejel državni zbor. Od tega je sodišče v prid državnemu svetu odločilo v **devetih** primerih. V drugem mandatu je svet na ustavno sodišče vložil 13 zahtev o oceni ustavnosti, od katerih je v **dveh** primerih sodišče odločilo v prid državnemu svetu, o sedmih do konca mandata državnega sveta še ni odločalo, eno pa je državni svet umaknil sam. V tretjem mandatu pa je državni svet podal 8 zahtev za presojo ustavnosti in zakonitosti, od katerih sta bili **dve** odločeni v prid državnemu svetu, ena proti, do konca mandata državnega sveta pa sodišče še ni odločilo v ostalih primerih. V grafu 8.4 je predstavljena uspešnost državnega sveta pri

izvajanju te svoje pristojnosti. Pri tem bom zaradi poenostavitve tiste zadeve, o katerih ustavno sodišče še ni odločalo do konca mandata državnega sveta, prištel k neuspešnim.

Graf 8.4 Zahteve Državnega sveta za presojo ustavnosti in zakonitosti



Vir: povzeto po Državni svet (1997), (2002) in (2007).

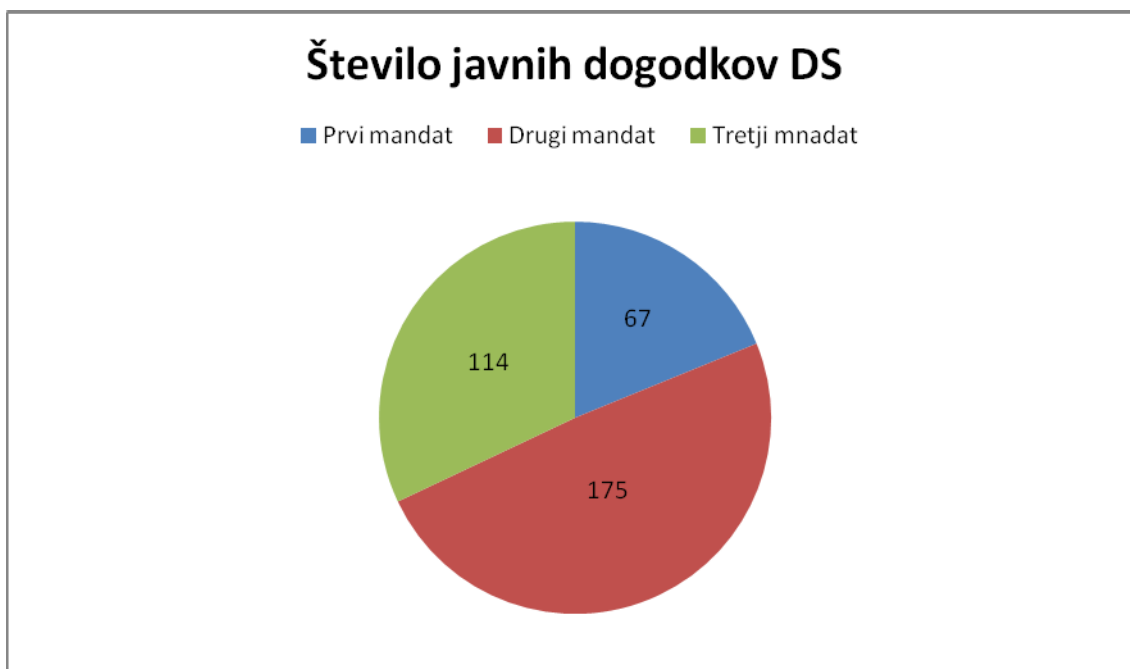
Kot lahko razberemo iz podatkov, je bil državni svet v prvem mandatu daleč najuspešnejši pri izvajanju te pristojnosti, saj je od 14 vloženih zahtev na ustavno sodišče kar 9 zahtev bilo odločenih v prid državnega sveta. V nadaljevanju se je uspešnost zmanjšala, kljub temu da niso upoštevani vsi podatki, saj o nekaterih zadevah ustavno sodišče še ni odločalo. Kljub temu gre za pomembno funkcijo državnega sveta, s katero lahko uveljavlja svoje interese.

Predlog za sprejem obvezne razlage zakona – državni svet lahko kot organ, ki ima zakonodajno iniciativo, predlaga državnemu zboru, da odloči o obvezni razlagi člena zakona ali celotnega zakona. To možnost daje državnemu svetu poslovnik državnega zbora, ki pa je prišel v veljavo šele v drugem mandatu državnega sveta, zato državni svet v prvem mandatu ni mogel dati takega predloga. V drugem mandatu pa je državni svet podal predlog za sprejem obvezne razlage zakona v **treh** primerih, od katerih je državni zbor enega zavrnil, enega je umaknil sam državni svet, v tretjem primeru pa je ustavno sodišče razveljavilo sporni člen. V tretjem mandatu je državni svet vložil **šest** pobud za sprejem obvezne razlage zakona, od tega jih je državni zbor zavrnil pet, o eni

pa do konca mandata državnega sveta še ni odločal. To kaže na podcenjujoč odnos državnega zbora do državnega sveta, saj niti v enem primeru na pobudo državnega sveta državni zbor ni sprejel pobude za obvezno razlago zakona.

Javni posveti in predavanja so pomemben del celotnega koncepta državnega sveta, saj svet nastopa kot vez med uradno politiko in civilno družbo. Javni posveti in predavanja so ravno v tej funkciji eden ključnih elementov delovanja državnega sveta. V prvem mandatu je državni svet organiziral 67 dogodkov, med njimi javne razprave, strokovna predavanja, posvete z volilno bazo, konference in strokovne posvete. V drugem mandatu je državni svet organiziral 175 takšnih dogodkov, v tretjem mandatu pa je bilo takšnih dogodkov 114. V grafu 8.5 so ti dogodki prikazani po številu vseh treh mandatih.

Graf 8.5 Število javnih dogodkov Državnega sveta v treh mandatih



Vir: povzeto po Državni svet (1997), (2002) in (2007).

Skupno število vseh dogodkov v organizaciji državnega sveta in drugih v treh mandatih znaša 470 najrazličnejših javnih dogodkov. Ti so pomembni predvsem za odnos med civilno družbo in uradno politiko, poleg tega pa doprinašajo k večji strokovnosti tako samega državnega sveta kot tudi druge javnosti in s tem lahko privedejo do boljših, kakovostnejših odločitev.

9 SKLEPNE UGOTOVITVE ANALIZE

Analiza izvajanja ustavnih in zakonskih pristojnosti državnega sveta je pokazala nakatere zanimive rezultate, predvsem pri intenzivnosti izvajanja določenih aktivnosti ter uspešnosti delovanja državnega sveta. Pri zakonodajni iniciativi se je pokazalo, da je državni svet v vseh treh obravnavanih mandatih vlagal konstantno število zakonodajnih pobud, in sicer povprečno 10 pobud na mandat. To je relativno malo glede na to, da mandat traja pet let, hkrati pa zakonodajna iniciativa omogoča državnemu svetu največjo neposredno udeležbo pri zakonodajnem postopku. Državni zbor pa je od teh pobud sprejel le tri, tako da so končni rezultat izvajanja te pristojnosti trije sprejeti zakoni v državnem zboru v petnajstih letih, kar gotovo ni optimalen rezultat.

Izrazito pa je izstopala aktivnost državnega sveta pri sprejemanju mnenj, tako na ravni komisij kot na ravni državnega sveta. Še posebno v drugem mandatu je bilo število podanih mnenj nadpovprečno, saj je državni svet podal kar 396 mnenj državnemu zboru, kar kaže na visoko aktivnost državnih svetnikov v drugem mandatu. Skupaj so v treh mandatih podali kar 778 najrazličnejših mnenj v različnih fazah zakonodajnega postopka. Seveda je odločitev državnega zbora, ali upošteva mnenja ali ne, vendar vsi predlogi državnega sveta gotovo niso bili prezrti in so delno vplivali tudi na končno zakonodajo.

Pristojnost državnega sveta, da lahko vloži odločilni veto na sprejete zakone, je bila relativno pogosto izkoriščena, še posebno v prvem mandatu, ko je bilo vloženi 34 odločilnih vetov. Državni zbor v osmih primerih ob ponovnem glasovanju ni uspel zagotoviti potrebne večine za potrditev zakona. V drugih dveh mandatih je število odločilnih vetov upadlo, prav tako pa sama uspešnost, saj v naslednjih dveh mandatih državnemu zboru ni uspelo potrditi le sedem zakonov, na katere je državni svet vložil veto.

Zakonodajni referendum je ena izmed najmočnejših pristojnosti državnega sveta, zato se je državni svet tudi ni velikokrat posluževal. V treh mandatih je zahteval le dva referenduma, in sicer enega v prvem, enega pa v tretjem mandatu. Kot sem že omenil, je to najverjetneje posledica razmisleka državnega sveta, da vlaga referendume le za zadeve, ki se mu zdijo najpomembnejše. Seveda gre tu tudi za politična predvidevanja o mogočem izidu ter posledično o prevzemu odgovornosti za takšno odločitev. Državni svet je v petnajstletni praksi le dvakrat uporabil možnost zahteve za razpis referenduma. To pomeni, da se zaveda pomena te pristojnosti, saj bi njena pretirana uporaba verjetno

vodila v izroditev. Državljeni si vendarle ne želijo referendumu o vsakem zakonu (Štrus, 2010).

Parlamentarna preiskava sicer ni prvenstvena funkcija državnega sveta, je pa državni svet to ustavno pristojnost izkoristil v vseh treh mandatih, in sicer skupaj štirikrat. To kaže na majhno aktivnost pri izvajanju te pristojnosti. Svetniki so raje kot vlagali zahteve za parlamentarno preiskavo to prepuščali državnemu zboru, sami pa so se posvetili izvajanju drugih pristojnosti državnega sveta.

Tako so na primer večkrat zahtevali, da ustavno sodišče odloči o ustavnosti in zakonitosti zakona ali drugega akta. Možnost, da državni svet poda zahtevo na ustavno sodišče, je bila relativno velikokrat uporabljena. Izrazito pa je bil državni svet uspešen v prvem mandatu, ko je od 14 vloženih zahtev sodišče v prid državnemu svetu odločilo v 9 primerih. V drugih dveh mandatih se ta aktivnost zmanjšuje, prav tako pa uspešnost samih zahtev.

Manj pomembna je tudi pristojnost državnega sveta, da državnemu zboru predlaga obvezno razlago zakona ali člena zakona. Državni svet ni velikokrat izkoristil te možnosti, v primerih, ko pa je to storil, je državni zbor zavrnil njegovo pobudo. Tu bi lahko zopet opozoril na morebitni podcenjujoči odnos državnega zbora do državnega sveta. Odločanje o pobudah je v izključni pristojnosti poslancev in tudi samo besedilo obvezne razlage pripravi delovno telo državnega zbora v sodelovanju z zakonodajno-pravno službo, vendarle pa zavrnitev vseh zahtev državnega sveta kaže na določen odnos poslancev do državnega sveta.

Državni svet kot povezovalc civilne družbe in uradne politike večkrat sam ali v sodelovanju z drugimi organizatorji pripravlja najrazličnejše dogodke v okviru delovanja državnega sveta. To so strokovna predavanja, javne razprave, posveti, konference, okrogle mize in podobno. Na teh dogodkih civilna družba in strokovna javnost dobijo možnost vplivanja na odločitve organov oblasti ali pa le opozorila na določene družbene in širše probleme. V vseh mandatih je državni svet organiziral takšne dogodke, največ v drugem mandatu in sicer skupaj kar 175 vseh dogodkov poleg rednih in izrednih sej. To kaže na visoko angažiranost državnega sveta in njegovih članov, da v sklopu svoje funkcije pripomorejo k bolj strokovnim in bolj kakovostnim odločitvam. Skupaj je državni svet v treh mandatih organiziral kar 470 različnih dogodkov.

10 ZAKLJUČEK

V uvodu sem si zadal vprašanje, ali je slovenski parlament dvodomen in ali lahko državni svet v smislu dvodomnosti postavimo ob bok drugim domovom po Evropi. V Sloveniji namreč prevladuje zanimanje za državni zbor, tako v medijih kot v strokovni javnosti. To je seveda razumljivo, saj ima mnogo večje pristojnosti kot državni svet in je hkrati prizorišče političnih spopadov, kjer se odloča o vseh pomembnih družbenih vprašanjih. Vendar državni zbor ni edini odločevalec. Državni svet tu igra vlogo korektiva, sveta modrecev, ki še enkrat pretehta odločitve državnega zbora. Tu se pojavi vprašanje dvodomnosti ali nepopolne dvodomnosti, na katerega poskušam odgovoriti v primeru državnega sveta.

Na podlagi pregleda aktivnosti državnega sveta v zadnjih treh mandatih, torej v letih od 1992 do 2007, sem preverjal prvo hipotezo, ki se glasi: ***Državni svet v parlamentarno odločanje prinaša povečanje kvalitete zakonodajnega outputa.*** V zvezi s tem najbolj izstopata dve aktivnosti državnega sveta, in sicer podajanje mnenj državnemu zboru in organizacija različnih strokovnih in drugih dogodkov. V treh mandatih je državni svet državnemu zboru v sklopu zakonodajnega procesa poslal skupaj kar 778 mnenj, s katerimi je poizkušal po svoji presoji izboljšati dano zakonodajo. Drugi argument, ki govori v prid hipotezi, je seveda aktivnost državnega sveta, ki povezuje civilno družbo, predvsem pa strokovno javnost in uradno politiko, torej organizacija najrazličnejših javnih dogodkov. Na teh dogodkih se naslavlja odprte družbene in širše probleme ter predstavlja možne alternativne rešitve v prihodnosti. Takšnih dogodkov je bilo v treh mandatih skupaj kar 470. Pri tem naj navedem še odgovor dr. Štrusa, ki glede doprinosa k zakonodajnemu outputu pravi sledeče:

Državni svet si prizadeva, da bi prispeval h kvalitetnejši zakonodaji, vendar je omejen s svojimi, večinoma šibkimi, pristojnostmi (izjema je referendum). Pomembno je, da opozarja na napake v predlogih zakonov in jih posreduje v javnost. Pritisk javnosti in medijev je ponavadi močnejši in na ta način pride do sprejema kvalitetnejše zakonodaje (Štrus, 2010).

Tako lahko zaključim, da na podlagi kombinacije vseh formalnih in neformalnih pristojnosti državnega sveta ta vpliva na zakonodajni output z namenom izboljšanja zakonodaje. Na tej podlagi lahko potrdim prvo zastavljeno hipotezo.

Druga hipoteza se nanaša na sam položaj državnega sveta v parlamentarnem sistemu in postopno izgradnjo sodobnega drugega doma. Tudi tu sem preko analize dela državnega sveta in predvsem izkoriščanja njegovih formalnih pristojnosti glede vplivanja na zakonodajo, preverjal drugo zastavljeno hipotezo, ki se glasi: ***Kljub šibkim pristojnostim si je državni svet kot organ sui generis v dosedanjih mandatih uspel zagotoviti položaj drugega doma v slovenskem parlamentarnem sistemu.*** Poleg položaja, ki mu ga zagotavlja Ustava RS, je državni svet omejen še z drugimi akti, predvsem s poslovnikom državnega zbora. Z uresničevanjem svojih pristojnosti preko vseh mandatov in utrjevanjem svojega položaja preko odločb ustavnega sodišča se državni svet razvija v drugi dom s temeljnimi funkcijami kot jih poznajo drugod po svetu in Evropi. Če izpostavimo tri pristojnosti državnega sveta, ki ga definirajo kot drugi dom, so to možnost zahteve referendumu, zakonodajna iniciativa ter možnost odločilnega veta. Druge pristojnosti le potrjujejo njegov položaj. Res je sicer, da državni svet ni primarni zakonodajalec, ta vloga pripada prvemu domu. Državni svet torej sam po sebi nima nobene oblasti temveč deluje le posredno prek delovanja državnega zbora (Grad 2000, 275). Kljub temu pa ne moremo zanikati vpliva, ki ga prinaša delovanje državnega sveta v delovanje državnega zbora. Argumente za obstoj državnega sveta kot nepopolnega drugega doma našteva tudi Štrus:

Drugi dom ima vpliv na sprejemanje odločitev in ima možnost opozoriti na nepravilnosti pri delu prvega doma; kljub temu, da ima končno odločitev prvi dom, je namen drugega doma dosežen, saj pridejo opozorila drugega doma v javnost; večja kvaliteta parlamentarnega dela; vklop večjega števila interesov v zakonodajni postopek; večja možnost za boljše kompromise; dodatna varovalka pred radikalnimi spremembami - vedno je lažje nadzirati en dom kot pa dva domova; krepitev sistema zavor in ravnovesij; predstavitev problemov regij na ravni centralne oblasti; preprečevanje prevlade večine nad manjšino (Štrus, 2010).

Če povzamem ugotovitve analize dela sveta, njegove formalne pristojnosti, odločbo ustavnega sodišča, ki govori o nesimetrični dvodomnosti ter mnenja različnih avtorjev, kot so Grad, Ribičič, Kristan in Štrus, je državni svet v svojem razvoju nedvomno uspel pridobiti status drugega doma, s tem pa lahko potrdim tudi mojo drugo hipotezo.

Seveda so pri delovanju državnega sveta tudi pomanjkljivosti. Te se nanašajo predvsem na odnos z državnim zborom in poslovnimi ureditvami. Tako denimo državni svet na eni strani ne more vlagati amandmajev v fazi zakonodajnega postopka, po drugi strani pa lahko sproži referendum o dotičnem zakonu. To kaže na nekatere nepremišljene rešitve, ki bi jih ob morebitnih spremembah sestave ali pristojnosti državnega sveta morali upoštevati. O spremembah državnega sveta se razpravlja od njegovega začetka vendar do sprememb še ni prišlo zaradi političnih nasprotji. Najbolj verjetna rešitev za prihodnjo ureditev državnega sveta je sprememba sestave, in sicer v smislu regijske zastopanosti vendar ob predpostavki, da Slovenija uvede regije ali pokrajine. Štrus meni, da bi bila to dobrodošla sprememba, hkrati pa pozdravlja tudi spremembe pasivne volilne pravice, ki bi zaostrole vstop v državni svet (Štrus, 2010). Hkrati bi to pomenilo umik drugih interesov iz državnega sveta, kar spet lahko prinese negativne učinke. Državni svet naj bi imel učinke tudi na večjo demokratičnost odločanja v smislu korigiranja slabih odločitev prvega doma, čeprav je o večji demokratičnosti ob posredno izvoljenih predstavnikih interesnih skupin težko govoriti.

Prihodnost državnega sveta je torej odvisna od političnega konsenza. Pri morebitnih spremembah v sestavi, mandatu, pristojnostih ali funkcijah državnega sveta bi morali spremeniti ustavo in področno zakonodajo, za kar pa je potrebna dvotretjinska večina v državnem zboru. Ne glede na to, v katero smer bi spremembe potekale, bi bila popolna ukinitvev državnega sveta, in s tem ukinitvev unikatnega sistema nepopolne ali nesimetrične dvodomnosti, velikanska škoda, tako za parlamentarizem v Sloveniji in politično kulturo kot tudi za civilno družbo, ki bi s tem izgubila vstopno točko na teren uradne politike. Na koncu lahko odgovorim še na naslovno vprašanje. Državni svet – slovenski nepopolni, vendar koristni drugi dom.

11 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 2002. Volitve in politično predstavništvo. V *Parlamentarne volitve 2000*, ur. Danica Fink Hafner in Tomaž Boh, 51–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin-Golob. 2002. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bučar, France. 2003. Dvodomnost parlamenta. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 131–134. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Diermeier, Daniel, Hülya Eraslan in Antonio Merlo. 2002. *Bicameralism and Government Formation*. Dostopno prek: <http://users.polisci.wisc.edu/pec/papers/Bicameralism.pdf> (22. april 2010).
6. Doria, Giancarlo. 2006. The paradox of federal bicameralism. *European diversity and autonomy papers EDAP 5/2006*. Dostopno prek: http://www.eurac.edu/documents/edap/2006_edap05.pdf (22. april 2010).
7. Drofenik, Marija. 2003. Primerjava pristojnosti. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 182–185. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Državni svet Republike Slovenije. 1997. *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije ob zaključku prvega mandata*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
9. --- 2002. *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
10. --- 2007. *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v tretjem mandatu*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
11. --- 2009. *Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2008*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
12. --- 2010a. *Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2009*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

13. --- 2010b. *Komisije Državnega sveta v mandatu 2007 – 2012*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/komisije (25. avgust 2010).
14. Gallagher, Michael, Michael Laver in Peter Mair. 2006. *Representative government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments*. 4th ed. Boston: McGraw-Hill.
15. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
16. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
17. Haček, Miro. 2009. Understanding politics in Slovenia: constitutional corporatism and politico-administrative relations. V *Pathways: a study of six post-communist countries*, ur. Lars Johannsen in Karin Hilmer Pedersen, 99–116. Aarhus: Aarhus University Press.
18. Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comparative government and politics: an introduction*. 5th ed. Basingstoke, New York: Palgrave.
19. Hrovat, Tone. 2003. Pristojnosti Državnega sveta. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 177–181. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Kristan, Ivan. 1996. Dvodomnost slovenskega parlamenta. V *Slovenski parlament - izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 1–12. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
21. --- 2003. Nekatere dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 144–158. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, London: Yale Univeristy Press.
23. Lukšič, Igor. 1996. Korporativni Državni svet. V *Slovenski parlament - izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 13–26. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
24. --- 2001. *Politični sistem Republike Slovenije: očrt*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

25. --- 2003. Korporativni Državni svet. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 135–143. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Pitamic, Leonid. 2009. *Država*. Ljubljana: GV Založba.
27. *Poslovník Državnega sveta* (PoDS-1). Ur. l. RS 70/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=8757&part=highlight=Poslovník+Dr%C5%BEavnega+sveta> (12. junij 2010).
28. *Poslovník Državnega zbora* (PoDZ-1-UPB-1). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82522&part=&highlight=Poslovník+Dr%C5%BEavnega+zbor> (12. junij 2010).
29. Preece, Alun A. 2000. Bicameralism at the end of the second millennium. *University of Queensland Law Journal* 21 (1). Dostopno prek: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UQLJ/2000/5.pdf> (22. april 2010).
30. Ribičič, Ciril. 2000. *Podoba parlamentarne desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
31. --- 2003. Dvodomnost. V *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 159–176. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Rogers, James R. 2001. An informational rationale for congruent bicameralism. *Journal of Theoretical Politics* 13 (2). Dostopno prek: <http://jtp.sagepub.com/cgi/reprint/13/2/123> (30. november 2009).
33. Russell, Meg. 1999. Second chambers overseas. *The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.* Dostopno prek: http://content.ebscohost.com/nukweb/nukuni-lj.si/pdf14_16/pdf/1999/pqt/01oct99/2514398.pdf?T=P&P=AN&K=2514398&EbscoContent=dGJyMMTo50Sep7c4y9fwOLCmr0ieprJSsk%2B4Sa6WxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRluePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (19. marec 2010).
34. --- 2001. Why are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs* 54 (3). Dostopno prek: <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/3/442> (22. april 2010).
35. --- 2009. A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism. *Political Studies*. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2009.00810.x/pdf> (22. april 2010).

36. Shell, Donald. 2004. The Future of the Second Chamber. *Parliamentary Affairs* 57 (4). Dostopno prek: <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/852.pdf> (22. april 2010).
37. Štrus, Dušan. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 25. avgust.
38. Tsebelis, George in Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge, U.K., New York: Cambridge University Press.
39. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=&highlight=Ustava> (12. junij 2010).
40. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. *Zakon o Državnem svetu (ZDSve-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=58645&part=&highlight=Zakon+o+dr%C5%BEavnem+svetu> (12. julij 2010).
42. *Zakon o poslancih (Zpos-UPB2)*. Ur. l. RS 112/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=59367&part=&highlight=Zakon+o+poslancih> (16. junij 2010).
43. Zucchini, Francesco. 2008. Dividing parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006). *South European Society & Politics*. Dostopno prek: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a792043642~db=all~jumptype=rss> (22. april 2010).

12 PRILOGA A: Intervju z dr. Dušanom Štrusom, vodjo službe za analitične in pravne zadeve Državnega sveta RS (25. avgust 2010).

1. V Sloveniji so še vedno deljena mnenja o tem, ali je slovenski parlament z obstojem državnega sveta enodomni ali dvodomni parlament. Koncept nepopolne dvodomnosti delno rešuje to dilemo. Pod katero kategorijo bi vi uvrstili slovenski parlament?

Deljenih mnenj ne sme biti več, ker je Ustavno sodišče v obrazložitvi odločbe št. U-I-295/07-8 z dne 22. 10. 2008 navedlo, da ima Slovenija dvodomni parlamentarni sistem (gre za tako imenovani sistem nesimetrične dvodomnosti). Kdor še vedno trdi, da obstaja dilema o enodomnosti oziroma dvodomnosti slovenskega parlamenta, ne pozna zgoraj navedene odločbe Ustavnega sodišča. Razlogi za takšno navedbo Ustavnega sodišča so v položaju Državnega sveta v Ustavi (urejen je v delu, ki je rezerviran za parlament, takoj za Državnim zborom) in njegovih pristojnostih (pristojnosti so vezane na zakonodajno vejo oblasti in so primerljive s pristojnostmi drugih domov evropskih parlamentov).

2. Že od nastanka državnega sveta se pojavljajo ideje o odpravi te institucije. Kako bi vi argumentirali razloge za obstoj državnega sveta ali morda za odpravo?

Predvsem zaradi načina nastanka in unikatne sestave ni čudno, da je bilo v preteklih treh mandatih Državnega sveta veliko različnih predlogov za njegovo reformo. Še več pa je bilo v tem času predlogov za ukinitve Državnega sveta, ki so se pojavili le kot ideje različnih politikov, poslancev ali javnosti. Noben predlog za ukinitve Državnega sveta pa ni bil vložen v ustavnorevizijski postopek. Še najdlje je prišel predlog bivšega ministra za javno upravo dr. Gregorja Viranta, ki je predlog Ustavnega zakona s črtanjem določb o Državnem svetu v Ustavi pripravil, vendar pa z njim ni uspel niti na Vladi, tako da ga ni mogel vložiti v Državni zbor.

Hkrati s predlogi za ukinitve Državnega sveta se pojavljajo tudi predlogi za reformo Državnega sveta. Reformne ideje zaobjemajo vse, od kozmetičnih popravkov obstoječe ureditve, povečanja pristojnosti in spremembe sestave Državnega sveta do reforme v smeri regionalnega, pokrajinskega predstavništva Državnega sveta, ki bi obsegala tako reformo sestave, načina oblikovanja, mandatne dobe kot tudi reformo pristojnosti.

Ideje o Državnem svetu kot predstavniku lokalnih interesov so obstajale že v času razprav ob sprejemanju Ustave. Obstajali sta predvsem dve ideji. Prva je bila zamisel o nesimetričnem (nepopolnem) drugem domu, ki bi enakopravno s splošnim političnim predstavniškim domom soodločal le o nekaterih zadevah, pomembnih z vidika lokalnih in regionalnih interesov. V ostalih zadevah pa bi imel šibkejše pristojnosti v primerjavi z Državnim zborom. Druga je bila zamisel o "pol domu", ki bi ga sestavljali v pokrajinah izvoljeni poslanci. Slednji bi bili enakopravni z drugimi poslanci, v samostojen zbor pa bi se izločili, kadar bi bila na dnevnem redu vprašanja, pomembna z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Prednost prve rešitve bi bila v tem, da je

primerljiva z marsikaterim sodobnim parlamentom evropskih držav, prednost druge pa v tem, da bi poslancem, izvoljenim v regijah, omogočala sodelovanje pri odločanju o vseh vprašanjih, ne le tistih, ki so posebnega pomena za pokrajine (Ribičič, 2001, str. 128-129).

Razlogi za obstoj Državnega sveta:

- *drugi dom ima vpliv na sprejemanje odločitev in ima možnost opozoriti na nepravilnosti pri delu prvega doma; kljub temu, da ima končno odločitev prvi dom, je namen drugega doma dosežen, saj pridejo opozorila drugega doma v javnost,*
- *večja kvaliteta parlamentarnega dela,*
- *vklop večjega števila interesov v zakonodajni postopek,*
- *večja možnost za boljše kompromise,*
- *dodatna varovalka pred radikalnimi spremembami - vedno je lažje nadzirati en dom kot pa dva domova,*
- *krepitev sistema zavor in ravnovesij,*
- *predstavitev problemov regij na ravni centralne oblasti,*
- *preprečevanje prevlade večine nad manjšino.*

Prednosti dvodomnega sistema so večje od njegovih slabosti. Zagovorniki enodomnega predstavniškega telesa poudarjajo, da je drugi dom dodatna komplikacija v zakonodajnem odločanju, da lahko na ta način pride do upočasnenosti političnega odločanja, da drugi dom ne predstavlja splošnega predstavništva, da povečuje finančne stroške.

3. Kako komentirate tezo dr. Ivana Kristana, ki pravi, da obstoj drugega doma pomeni večjo demokratičnost odločitev parlamenta, ob dejstvu, da v Sloveniji državni svet ni voljen neposredno od volilcev?

S tezo dr. Kristana se strinjam. V Državnem svetu so interesne skupine in preko te institucije imajo interesi večji vpliv na sprejemanje odločitev parlamenta - ta vpliv pa ne sme biti premočan; končna odločitev mora biti in je v rokah Državnega zbora, ki je splošno predstavniško telo.

Državni svet je posredno voljen, kar pomeni, da je njegova legitimnost manjša, zato ne sme in nima premočnega vpliva na zakonodajni postopek. Primerne so njegove pristojnosti, s katerimi le svetuje in odloži odločitve Državnega zbora, ne more pa jih blokirati. Če bi želeli Državnemu svetu dati močnejše pristojnosti, je potrebno razmišljati tudi o drugačnem načinu volitev predstavnikov Državnega sveta.

4. Ustava RS državni svet uvršča takoj za državni zbor, vendar je državnemu svetu namenjenih le 6 členov, ki ga definirajo. Ali je šibka ustavna opredelitev ovira pri delu državnega sveta in uveljavljanju njegovih interesov?

Šibka ustavna ureditev je glavni razlog, da obstajajo različne interpretacije položaja in pristojnosti Državnega sveta. Posebej izpostavljena je pomanjkljiva ureditev glede načina volitev Državnega sveta, saj ustava niti ne določa, ali so volitve posredne ali neposredne, to ureditev prepušča zakonu. Odločbe Ustavnega sodišča so nekoliko uredile šibko ustavno ureditev, vendar le na področju položaja in pristojnosti Državnega sveta.

Kljub temu, da ureditev Državnega sveta ni dovolj natančno urejena v Ustavi in je zato v njej v precejšnji meri nedorečena, to ni glavni razlog za nastajajoče probleme v praksi. Problemi izhajajo predvsem iz ureditve v nižjih aktih, predvsem v Poslovniku Državnega zbora, ki zelo omejujoče podrobno ureja ustavne pristojnosti Državnega sveta.

5. Državni svet predstavlja zastopstvo različnih interesnih skupin, torej je korporativni organ. Ali kot tak uživa dovoljšno mero legitimnosti, da lahko uresničuje svoje pristojnosti, kot na primer razpis referendumov, kar formalno seveda ni sporno? Oziroma, od kje državni svet črpa legitimnost v primerjavi z državnim zborom, ki je neposredno voljen predstaviški organ?

Najmočnejša pristojnost Državnega sveta je pristojnost, da zahteva razpis referendumov. Gre za pristojnost, s katero ne razpolagajo drugi domovi v Evropi ali svetu. Če se Državni svet ne strinja z ureditvijo v zakonu, ki ga je sprejel Državni zbor, lahko v sedmih dneh zahteva razpis referendumov, če meni, da bi o predlogu zakona morali odločiti volivci na referendumu. Ta pristojnost predstavlja grožnjo Državnemu zboru in Vladi, da v kolikor ne upoštevata Državnega sveta, lahko slednji zahteva, da končno odločitev sprejmejo volivci.

Gre za zanimivo pristojnost, preko katere lahko Državni svet pridobi tudi na legitimnosti. Državni svet, ki sicer nima takšne legitimnosti kot Državni zbor, saj člani Državnega sveta niso neposredno ampak posredno voljeni, lahko pridobi legitimnost svoje odločitve prav preko instituta referendumov, če državljani na referendumu ne potrdijo zakona, kateremu nasprotuje Državni svet. To se je zgodilo leta 2007, ko je Državni svet zahteval razpis referendumov o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Le 30 odstotkov volivcev je glasovalo za zakon, kar je predstavljalo tudi neke vrste nezaupnico Vladi.

Državni svet je v petnajstletni praksi le dvakrat uporabil pristojnost zahteve za razpis referendumov. To pomeni, da se zaveda pomena te pristojnosti, saj bi njena pretirana uporaba verjetno vodila v izroditev te pristojnosti. Državljeni si vendarle ne želijo referendumov o vsakem zakonu.

6. Intresne skupine v državnem svetu so ustavno določene, ker pa je današnja družbena struktura drugačna od tiste v začetku devetdesetih let, je moje vprašanje ali te interesne skupine, ki so zastopane v državnem svetu, še reflektirajo strukturo družbe in ali bi bilo smiselno razmisliti o vključevanju novih družbenih in socialnih skupin v institucionalizirano odločanje v državnem svetu?

Družbena struktura se spreminja, tako da je vsekakor smiselno razmišljati o spremembi sestave Državnega sveta. Največ idej gre v smeri ustanovitve drugega doma, ki bi predstavljal pokrajine, ki bi bistveno posegel tudi v strukturo Državnega sveta. Na problem naletimo potem, ko ugotovimo, da je za to potrebna sprememba Ustave, ki zahteva absolutno dvotretjinsko večino v Državnem zboru. Takšna večina je zahtevna, zato sestava Državnega sveta ostaja enaka že od sprejema Ustave dalje.

7. Volitve državnih svetnikov so posredne, kar pomeni, da volilci nimajo vpliva na sestavo državnega sveta. Ali je po vašem mnenju tak sistem volitev ustrezen, glede na to, da gre za pomemben organ v državni ureditvi? Ali bi glede na predvideno vlogo državnega sveta (senat, svet modrecev) morali uvesti strožje omejitve pri pasivni volilni pravici, kot na primer stopnja izobrazbe, določena starost, izkušnje, itd.?

Mislim, da je posreden način volitev ustrezen iz več razlogov. Posreden način volitev omogoča drugačno sestavo od Državnega zbora. Priporočljivo je, da se domova oblikujeta na različen način, celo v različnih časovnih obdobjih, saj lahko različna politična večina v obeh domovih povzroči, da se v drugem domu izpostavljajo povsem drugačni interesi in predlogi kot v prvem. Seveda to ni po volji ne prvega doma ne vlade, ki je v nesimetričnem dvodomnem sistemu večinoma odvisna od prvega in ne od drugega doma. Iz tega sledi tudi ideja o drugem domu kot korektivu prvega oziroma kot "chambre de réflexion", kot se imenuje Senat v Belgiji. Tako je običajno, da drugi dom ne zastopa celotnega volilnega telesa kot prvi dom, ampak neke posebne interese, tako da se v drugem domu izražajo povsem drugačne ideje kot v prvem.

Strinjam se z idejo, da glede na predvideno vlogo državnega sveta (senat, svet modrecev), morali uvesti strožje omejitve pri pasivni volilni pravici.

8. Kako bi ocenili odnos državnega zbora do državnega sveta v zadnjih mandatih? Ali prihaja do konfliktov med zborom in svetom? Ali državni svet neovirano izvaja svoje pristojnosti pri zakonodajnem procesu?

Razmere med Državnim zborom in svetom se izboljšujejo, vendar še vedno niso na tisti ravni, na kateri bi si želeli. To je logično, saj nekateri v Državnem zboru še vedno ne vidijo Državnega sveta kot drugega doma slovenskega parlamenta. S časom se tudi to spreminja.

Državni svet neovirano izvaja svoje pristojnosti v zakonodajnem postopku, vendar pa so te pristojnosti zelo omejujoče urejene v Poslovniku Državnega zbora.

9. Ali po vašem mnenju državni svet s svojimi aktivnostmi prispeva k kvalitetnejšemu zakonodajnemu outputu?

Državni svet si prizadeva, da bi prispeval h kvalitetnejši zakonodaji, vendar je omejen s svojimi, večinoma šibkimi pristojnostmi (izjema je referendum). Pomembno je, da opozarja na napake v predlogih zakonov in jih posreduje v javnost. Pritisk javnosti in medijev je ponavadi močnejši in na ta način pride do sprejema kvalitetnejše zakonodaje.

10. Ali se je državni svet od svojega nastanka pa do danes kljub šibkim zakonodajnim pristojnostim uspel izoblikovati kot drugi dom, ki je primerljiv z drugimi domovi po Evropi in svetu?

Državni svet je drugi dom in njegov razvoj je zelo podoben razvoju drugih domov v Evropi. Npr. na Češkem je Poslanska zbornica želela omejiti delovanje Senata, tako da ga ni vključevala v vse postopke v parlamentu (npr. zadeve EU), vendar je Senat preko Ustavnega sodišča dosegel, da lahko enakopravno sodeluje v vseh postopkih. Nekaj podobnega dosega Državni svet preko Ustavnega sodišča, saj je slednji izdal že nekaj odločb, ki so v prid Državnemu svetu (njegova vloga v zakonodajnem postopku, pri zahtevi za razpis referenduma ipd).

Če bodo mnenja in zahteve Državnega sveta vsebinsko dobre, bo v praksi pridobival na pomenu. Obstajajo področja, kjer bi bile večje aktivnosti Državnega sveta zelo zaželeno (npr. obravnava zadev EU).

11. In še za konec. Kakšno je vaše mnenje o prihodnosti državnega sveta? Ali potrebuje nove pristojnosti, drugačno sestavo, ustavno opredelitev? Morda regijsko zastopnost, drugačne poslovniške rešitve (glede vlaganja amandmajev)? Kakšna je vaša napoved za razvoj državnega sveta?

Po mojem mnenju je potrebno spremeniti sestavo Državnega sveta tako, da bo v njem več predstavnikov lokalnih, pokrajinskih interesov in njegove pristojnosti okrepiti na področju lokalnih, pokrajinskih zadev. Vendar je ustanovitev takšnega Državnega sveta odvisna od odločitve politike. Stroka je v več kot petnajstletni zgodovini ustanavljanja pokrajin pripravila zadosti strokovnih podlag in primerjalnopravnih prikazov, da bi v Sloveniji prišli do čim boljše pokrajinske ureditve in njihovega zastopstva na državni ravni. Namen ustanovitve pokrajin je zagotovitev čim boljšega opravljanja lokalnih zadev širšega pomena na območju celotne Slovenije. Z drugim domom, ki bi predstavljal pokrajine bi bilo mogoče prenesti ključne pokrajinske interese na državno raven in na tej ravni izpostaviti glavne pokrajinske probleme. Predstavniki pokrajin bi bili preko tega drugega doma vključeni v zakonodajni postopek.

Ustanovitev pokrajin in morebitna reforma Državnega sveta v smeri regionalizacije traja že več kot petnajst let. Na eni strani je neverjetno, da država tako dolgo ustanavlja drugo stopnjo lokalne samouprave in tako počasi reformira drugi dom slovenskega parlamenta. Vendar če primerjamo potek te reforme v Sloveniji in v primerljivih

evropskih državah, lahko ugotovimo, da reforme praviloma potekajo daljše časovno obdobje (v Veliki Britaniji in Kanadi celo več kot 100 let). Slovenskih 16 let izkušenj dvodomnosti sploh ni veliko in način poteka te reforme je povsem primerljiv s tujino, saj je odvisen od političnih razmer v posamezni državi. V okviru obstoječe ureditve (dokler ne pride do navedene reforme Državnega sveta) pa bi predlagal manj omejujočo ureditev v Poslovniku Državnega zbora, tako da bi uvedli četrto fazo zakonodajnega postopka, s katero bi Državni zbor po vložitvi veta Državnega sveta lahko popravil zakon. Trenutno obstaja ureditev ponovnega glasovanja o predlogu zakona. Podobne korekture bi bile potrebne na področju obravnave zadev EU, v nekaterih področnih zakonih ipd.