

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Miklič

**Volitve v državni svet in
vloga državnega sveta v političnem sistemu
Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Miklič

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Volitve v državni svet in
vloga državnega sveta v političnem sistemu
Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

*Posebno bi se rad zahvalil dr. Dušanu Štrusu
za pomoč pri izpeljavi ankete med svetniki,
svojemu mentorju dr. Miru Hačku
in vsem, ki so mi v času študija
kakor koli pomagali.*

Volitve v državni svet in vloga državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije

Državni svet je z ustavo umeščen takoj za državni zbor in skupaj z njim sestavlja zakonodajno vejo oblasti. Vloga in sestava državnega sveta je bila že ob ustanovitvi usmerjena v strokovno, posvetovalno in strankarsko neodvisno telo, ki bo zgolj nadzorovalo negativno delovanje strankarskega državnega zbora. Zato so tudi izbrali specifični posredni volilni sistem, ki naj bi zagotovil, da se v državni svet izberejo izkušeni, strankarsko neodvisni strokovnjaki. Po 17 letih delovanja državnega sveta pa se je izkazalo, da ta ne opravlja funkcij, ki so mu jih načrtali pisci slovenske ustave. Eden izmed glavnih razlogov leži v posrednem volilnem sistemu, ki v veliki meri zanemarja predstavnike manjših družbenih interesnih skupin, zapostavlja predstavnike periferijskih interesov nasproti urbanim in namesto politično neodvisnih strokovnjakov v državni svet izbira strankarske veljake. Prav zaradi teh pomanjkljivosti, ki so tudi izpostavljene in prikazane v mojem diplomskem delu, se med strokovnjaki vse bolj širijo želje po reformi državnega sveta. Čeprav nekateri strokovnjaki verjamejo, da bi bilo najbolje, če bi državni svet ukinili, trenutno kaže na ustavno reformo njegove sestave in pristojnosti, ki ga bo spremenila v popolni drugi dom ali pa v zbor pokrajin.

Ključne besede: državni svet, volitve v državni svet, reforma državnega sveta, zbor pokrajin

Elections of the national council and the role of the national council in the political system of the Republic of Slovenia

Constitutionally based the National Council is placed right after the National Assembly and together they represent the legislative branch of government. Expertism, consultation and party independence were the fundamentals on which the structure of National Council has been built. But after 17 years many experts are warning that the role of the National Council has changed. One of the main reasons are the elections of the National Council, which neglect representatives of the minor interest groups and give more power to the representatives of urban areas over those representing peripheral areas. But the major problem is that they instead of selecting experts, they are giving chance to political parties to elect the politically dependent representatives. Taking into account all the reasons mentioned above, I am trying to demonstrate how some of the experts wish to reform the National Council. Although many scholars believe, that it would be better to abolish the National Council it seems that most of them agree, that the constitutional reform of the role and the composition of the National Council could bring to complete bicameral system or to transformate it in to the Assembly of provinces.

Key words: national assembly, elections of the National Council, reform of the National Council, assembly provinces

KAZALO

Uvod	8
1 Metodološki okvir naloge	9
1.1 Vsebinski problem naloge	9
1.2 Cilji naloge	10
1.3 Hipoteze	10
1.4 Uporabljena metodologija	12
1.5 Struktura naloge	12
2 Osnovni teoretski pojmi	13
2.1 Demokracija	13
2.2 Ljudska suverenost	14
2.3 Politično predstavništvo	16
2.4 Volitve	18
2.4.1 Volilni sistem	19
2.4.2 Posredne in neposredne volitve	20
2.5 Predstavniško telo	21
2.6 Dvodomnost	23
2.6.1 Zgodovina dvodomnosti	24
3 Dvodomnost v slovenskem političnem sistemu	26
3.1 Zgodovina dvodomnosti v Sloveniji	27
3.2 Nastanek državnega sveta	28
4 Državni svet	29
4.1 Ustavna in zakonska ureditev državnega sveta	29
4.2 Sestava državnega sveta	29
4.3 Pristojnosti državnega sveta	31
4.4 Organizacija dela državnega sveta	34
4.5 Mandat člana državnega sveta	35

4.6 Razmerje državnega sveta do drugih državnih organov	36
5 Volitve v državni svet.....	38
5.1 Splošna načela volitev v državni svet	39
5.2 Posebni volilni postopki	40
5.2.1 Volitve predstavnikov delodajalcev	40
5.2.2 Volitve predstavnikov delojemalcev	40
5.2.3 Volitve predstavnikov kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev	41
5.2.3 Volitve predstavnikov negospodarskih dejavnosti.....	42
5.2.4 Volitve predstavnikov lokalnih interesov	43
6 Vloga državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije.....	44
6.1 Vloga državnega sveta v zakonodajnem postopku (1992–2008).....	46
6.2 Vloga državnega sveta v prihodnje	49
6.2.1 Reforma državnega sveta	50
6.2.2 Ukinitvev državnega sveta	52
7 Analiza ankete, opravljene med državnimi svetniki.....	54
7.1 Lastnosti državnih svetnikov (starost, izobrazba, izkušnost ...)	55
7.2 Strankarska (ne)pripadnost državnih svetnikov	58
7.3 Analiza volitev predstavnikov v državni svet	60
7.3.1 Analiza volitev predstavnikov lokalnih interesov	60
7.3.2 Analiza volitev predstavnikov funkcionalnih interesov	62
7.4 Vloga posrednih volitev v državni svet.....	64
7.5 Vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu	66
8 Zaključek	69
9 Literatura	73
Priloga.....	78
Priloga A: Seznam občin po volilnih enotah.....	78

Priloga B: Zemljevid volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov.....	80
Priloga C: Anketni vprašalnik	81
Priloga Č: Frekvenčna porazdelitev rešenih vprašalnikov	84

KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Vloga državnega sveta v zakonodajnem postopku 1992–2008	47
Tabela 7.1: Razdelitev svetnikov glede na interese, ki jih zastopajo.....	54
Tabela 7.2: Starost svetnikov	55
Tabela 7.3: Stopnja izobrazbe svetnikov	55
Tabela 7.4: Čas opravljene delovne dobe svetnikov	56
Tabela 7.5: Čas opravljanja funkcij znotraj interesne organizacije	56
Tabela 7.6: Število delovnih mest, ki so jih svetniki opravljali v času redne delovne dobe...	57
Tabela 7.7: Število delovnih mest, ki so se navezovala na funkcijo v državnem svetu.....	57
Tabela 7.8: Članstvo v politični stranki	58
Tabela 7.9: Vloga politične stranke pri izvolitvi za državnega svetnika	59
Tabela 7.10: Vloga politične stranke pri odločanju v državnem svetu	60
Tabela 7.11: Razdelitev svetnikov glede na občinsko enoto iz katere prihajajo	61
Tabela 7.12: Število svetnikov znotraj občinskega sveta.....	61
Tabela 7.13: Število elektorjev iste politične stranke znotraj volilne enote	62
Tabela 7.14: Razdelitev svetnikov glede na velikost organizacije iz katere prihajajo.....	63
Tabela 7.15: Na kakšen način so bili izvoljeni svetniki v volilnem telesu	63
Tabela 7.16: Povezava vprašanja 14 in 15.....	64
Tabela 7.17: Vloga posrednih volitev po mnenju državnih svetnikov.....	65
Tabela 7.18: Vloga posrednih volitev v državni svet nasproti vlogi neposrednih volitev v državni zbor.....	66
Tabela 7.19: Opredelitev do naslednje izjave: Državni svet je institucija modrecev in strokovnjakov, ki služi zgolj kot svetovalno telo ter predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru.....	67
Tabela 7.20: Vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu v prihodnje.....	68

Uvod

»Državni svet naj bi bil odsev družbene strukturiranosti in različnosti interesov različnih družbenih skupin, ki naj bi se v njem medsebojno soočali na institucionaliziran način« (Grad in drugi 1996, 129).

V slovenskem političnem sistemu zakonodajno vejo oblasti predstavlja parlament, ki je hkrati tudi najvišji nosilec ljudske suverenosti. Sestavljen je iz dveh delov, in sicer iz državnega zbora, v katerem je 90 poslancev, izvoljenih neposredno s strani ljudstva, in iz državnega sveta, ki ga tvori 40 svetnikov, ki so izvoljeni posredno in so predstavniki funkcionalnih ter lokalnih interesov. Njuna glavna naloga je zakonodajne narave, kar pomeni, da sta to ključni instituciji, ki dopolnjujeta ali spreminjata zakone. Njuna vloga pri tem opravilu ni enakomerno porazdeljena, saj imamo na eni strani zelo močan državni zbor, ki spreminja in sprejema ustavo, zakone, podzakonske akte itd., na drugi strani pa veliko bolj šibak državni svet, ki ima možnost izrekatı mnenja, predlagati zakone in zahtevati ponovno odločanje o zakonu (odložilni veto). Iz tega lahko sklepamo, da imamo v Sloveniji sistem nepopolne dvodomnosti¹, saj državni svet sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi pristojnostmi (Brezovšek in drugi 2008, 79–81).

Vlogo in moč državnega sveta so ustvarili pisci slovenske ustave, ki so državni svet in državni zbor namerno postavili v neenakomeren položaj. Njihova ideja o državnem svetu je izhajala iz dveh predpostavk: prva se je nanašala na preveliko moč strank znotraj enodomnega političnega sistema, druga pa je izhajala iz zamudnosti dvodomnega sistema, saj bi usklajevanja med obema domovoma terjala veliko časa.

Državni svet je tako pridobil prav posebno vlogo nekakšnega nestranskarskega, posvetovalnega telesa državnemu zboru, ki bo v določenih kritičnih trenutkih znal prevesiti tehtnico na strokovno stran odločitve (Ribičič 1991; Grad 1996; Lukšič 1996; Bučar 2003).

V svojem diplomskem delu sem poskusil odgovoriti na vprašanje, ali državni svet opravlja svoje funkcije skladno s kontekstom piscev slovenske ustave.

¹ Po mnenju večine strokovnjakov, kot so Bučar, Grad, Kristan, Lukšič, Zajc idr., državni svet ni enakopraven državnemu zboru, ampak v odnosu do njega opravlja vlogo korekcijskega dejavnika, zato tudi govorimo o nepopolni dvodomnosti.

1 Metodološki okvir naloge

V metodološkem okviru naloge sem opisal vsebinski problem, izpostavil cilje, ki jih želim z nalogo doseči, opisal hipoteze in metode družboslovnega raziskovanja, ki sem jih uporabil za potrditev ali zavrnitev postavljenih hipotez.

1.1 Vsebinski problem naloge

Pri pisanju slovenske ustave v 90. letih je bilo veliko razprav o deljenju moči med obema domovoma, nekateri so celo zagovarjali enodomni sistem. V zadnjem trenutku je le prišlo do dogovora, ko so le z nekaj členu² v ustavi ustanovili državni svet, ki mu je že po ustavi pripadala manjša vloga kot državnemu zboru. Pisci ustave so želeli vzpostaviti institucijo s strokovnostjo, modrostjo in nestransko opredelitvijo, ki bo v dvomljivih situacijah znala svetovati ali pa bo zgolj nadzorovala »negativno« delovanje strankarskega državnega zbora. Z namenom ustvariti takšno institucijo so izbrali specifičen sistem, kako se bo vanjo volilo predstavnike. Posredne volitve v državni svet, izvedene znotraj posamičnih interesnih skupin in volilnih enot, naj bi zagotovile, da se v državni svet izvolijo strokovnjaki z veliko izkušnjami, ki so strankarsko neodvisni.

Prvo raziskovalno vprašanje se glasi, ali ta volilni sistem dejansko prispeva k temu, da se v državni svet izbere strankarsko neodvisne strokovnjake, ki so sposobni na podlagi svojih izkušenj in znanja kar najbolje svetovati državnemu zboru.

Drugo raziskovalno vprašanje pa se ukvarja z vlogo državnega sveta v slovenskem političnem sistemu. Zanima me, kako uspešno opravlja funkcije, ki so mu jih dodelili njegovi ustanovitelji, in kakšna bo njegova vloga v prihodnje.

V primeru, da državni svet ne opravlja uspešno funkcij, ki so mu jih zadali pisci slovenske ustave, bi bilo smiselno razmisliti o njegovi reformi; mu dodeliti več funkcij, ga s tem spremeniti v popolni drugi dom in ga nadomestiti z zborom pokrajin³ ali pa uvesti enodomni parlament.

² Državni zbor je v ustavi opredeljen v 16 členih od 80. do 95. člena, medtem ko je državni svet opredeljen od 96. do 102. člena, torej zgolj v 6 členih.

³ Sedanja institucionalna organizacija lokalne samouprave ni skladna z regionalizacijo v Evropski uniji, zato je uvedba pokrajin neizbežna (Kristan 2003, 156).

1.2 Cilji naloge

Pisci slovenske ustave so leta 1992 državni svet postavili v slovenski politični sistem z nalogo neodvisnega izkušenega svetovalca državnemu zboru. Namen moje diplomske naloge je ugotoviti, ali 17 let po vzpostavitvi državnega sveta volitve vanj in sam državni svet izpolnjujejo naloge in funkcije, ki so v skladu z načeli njihovih ustvarjalcev.

To sem ugotavljal preko analize izbire predstavnikov funkcionalnih in lokalnih interesov v državni svet. Pri svetnikih me je zanimala vrsta izobrazbe, starost, delovne izkušnje, strankarska (ne)opredeljenost in način izvolitve v državni svet. S tem sem želel ugotoviti, ali specifični posredni sistem volitev res prinaša rezultate, kakršne so želeli doseči ustvarjalci državnega sveta.

Zanimalo me je tudi, ali volilni sistem izbira strankarsko neodvisne kandidate in že vnaprej ne daje prednosti določenim večjim družbenim skupinam. Pri predstavnikih lokalnih interesov sem torej primerjal moč mesta proti moči periferije v posamezni volilni enoti. Pri predstavnikih interesnih skupin pa moč večjih interesnih skupin v primerjavi z močjo manjših družbenih skupin.

1.3 Hipoteze

Izhodiščna hipoteza:

Državni svet v 17 letih delovanja ni postal ustrezna protiutež državnemu zboru, kot je bilo mišljeno s strani piscev slovenske ustave in ustanoviteljev državnega sveta, saj se vanj ne izbere starejših, izkušenih, izobraženih in strankarsko neopredeljenih strokovnjakov, ki naj bi predstavljali strokovno svetovalno telo in zagotavljali korektiv strankarskemu državnemu zboru.

Z analizo svetnikov v 4. sestavi državnega sveta sem poskušal preko svojih 4 indikatorjev potrditi ali zavreči izhodiščno hipotezo. Indikatorji za potrditev so: starost svetnikov, izobrazba svetnikov, strankarska (ne)opredeljenost in strokovnost. To sem poskušal ugotoviti na podlagi delovnih izkušenj, kjer so me zanimali naslednji podatki: časovni okvir delovnih izkušenj, število služb, ki so jih opravljali, in koliko od teh se je navezovalo na delo v državnem svetu ter čas na funkciji znotraj interesne organizacije, katere interese zastopajo.

Delovna teza 1:

Pri izbiri predstavnikov lokalnih interesov v državni svet je strankarska pripadnost odločilnega pomena, saj je znotraj občinskega sveta in volilne enote izbran kandidat tiste stranke, ki ima v določenem občinskem svetu ali volilni enoti relativno večino.

Predstavnike oziroma elektorje v volilno enoto izberejo občinski svetniki, ki sestavljajo politično telo in so strankarsko opredeljeni. V volilni enoti pa svetniki ne delujejo več po občinskih navodilih, temveč se s predstavniki drugih občin povežejo na strankarski ravni, kar omogoča, da se izbere strankarsko primerne kandidata. Indikator je torej velikost stranke znotraj volilne enote posameznega svetnika.

Delovna teza 2:

Pri izbiri predstavnikov lokalnih interesov v državni svet imajo v vsaki posamezni volilni enoti mestne občine nesorazmerno večjo moč v primerjavi z manjšimi periferijskimi občinam.

Po zakonu o volitvah v državni svet naj bi vsaka občina avtomatsko dobila po en glas v volilni enoti, nato pa na vsakih pet tisoč prebivalcev še dodaten glas. Ker so volilne enote narejene okoli posameznih večjih mest (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper ...), imajo predstavniki le-teh večjo moč znotraj posamezne volilne enote, saj lahko preglasujejo manjše predstavnike periferijskih občin. Indikator je ugotovitev, koliko svetnikov prihaja iz mestnih občin in koliko iz periferijskih.

Delovna teza 3:

Pri izbiri predstavnikov interesnih skupin imajo največjo nesorazmerno večjo moč, da ne glede na njihovo velikost v primerjavi z vsemi ostalimi v državni svet izberejo svoje predstavnike.

Po Zakonu o volitvah v državni svet naj bi vsaka interesna skupina dobila en glas v volilno telo, nato pa glede na število članov še dodatne glasove. Moč med določenimi interesnimi skupinami znotraj izbire predstavnikov v državni svet zato ni enakomerno razporejena. Večjo moč pri izbiri svetnikov imajo tako največje družbene skupine, saj lahko v volilnih enotah s preglasovanjem na mesta za svetnike postavijo svoje predstavnike. Indikator je ugotovitev, koliko svetnikov pride iz največjih interesnih skupin v primerjavi s številom svetnikov, ki prihajajo iz manjših.

1.4 Uporabljena metodologija

Na raziskovalna vprašanja in hipoteze sem poskušal odgovoriti z analizo primarnih in sekundarnih virov. Uporabljeni primarni viri so Ustava RS in zakoni kot npr. Zakon o državnem svetu, Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet itn. Sekundarne vire pa sestavlja literatura o slovenskem političnem sistemu in o delovanju slovenskega volilnega sistema ter članki na temo delovanja državnega sveta. Uporabil sem tudi elektronske vire, kot so elektronske strani Državnega sveta RS, in članke o državnem svetu.

Hipoteze sem poskušal potrditi ali zavreči tudi z vprašalnikom oziroma anketo, ki sem jo opravil med državnimi svetniki. Ta je bila kratka in jedrnata, večina vprašanj je bilo zaprtega tipa, na katera so svetniki odgovorili zgolj z obkroževanjem pravilnega odgovora, saj sem tako lahko najlažje neposredno primerjal njihove odgovore. Nekaj vprašanj je bilo polodprtega tipa, pri katerih so svetniki obkrožili možni odgovor ali odgovorili po svoje, medtem ko so imeli pri enem vprašanju možnost dopolnitve odgovora.

1.5 Struktura naloge

V prvem delu naloge sem teoretsko razložil nekatere najpomembnejše pojme, kot so demokracija, ljudska suverenost, politično predstavništvo, volitve, predstavniško telo in dvodomnost. V poglavjih 3, 4 in 5 sem predstavil zgodovinski razvoj dvodomnosti v Sloveniji in nastanek državnega sveta, opredelil njegovo delovanje skozi strukturo, funkcije in organizacijo ter opisal potek volitev v državni svet. V nadaljevanju sem opisal njegovo vlogo v političnem sistemu Republike Slovenije, zbrano teorijo pa sem nadgradil z rezultati lastne raziskave, ki sem jo opravil med državnimi svetniki maja 2009. Temu sledi še zaključek naloge, v katerem sem teorijo primerjal z dejansko prakso ter tako potrdil ali zavrgel postavljene hipoteze.

2 Osnovni teoretski pojmi

V drugem poglavju sem za lažje razumevanje predstavil nekaj osnovnih teoretskih pojmov, ki so močno povezani z delovanjem in vlogo državnega sveta v slovenskem političnem sistemu; ti pojmi so demokracija, ljudska suverenost, politično predstavništvo, volitve, predstavniško telo in dvodomnost. Razlaga le-teh služi kot podlaga pri naslednjih poglavjih, kjer sem se osredotočil na Državni svet Republike Slovenije in volitve v državni svet predstavil v razmerju do njegove vloge v političnem sistemu Republike Slovenije.

2.1 Demokracija

Izraz demokracija je prišel v angleščino v 16. stoletju iz francoske besede *democratie*, njegov koren pa je grški. Demokracija je izpeljanka iz *demokratia*, katere korenska pomena sta *demos* (ljudstvo) in *kratein* (vladati) (Held 1989, 13). Demokracija torej v samem korenu besede pomeni nekakšno obliko vladanja, v kateri v nasprotju z monarhijami in aristokracijami vlada ljudstvo. Posledica demokracije je, da obstaja med ljudmi nekakšna politična enakost. Vladavina ljudstva se lahko zdi nedvoumen koncept, toda videz vara. Po najbolj široki osnovni definiciji demokracije gre torej za vodstvo ljudstva oziroma večine nad vodstvom vladarjev oziroma manjšine. Zgodovina ideje o demokraciji pa je zapletena in zanjo so značilna protislovna pojmovanja. Vprašanja, ki se postavljajo pri zastavljanju definicij, so: koga naj štejemo za ljudstvo, kakšna vrsta participacije je zamišljena za ljudstvo, kako široko ali ozko naj bo področje vladanja in kakšno je polje demokratične dejavnosti (Held 1989, 13–14).

Na ta vprašanja so odgovarjali mnogi teoretiki demokracije skozi zgodovino, eni bolj uspešno, spet drugi manj, le nekateri pa so s svojimi odgovori oblikovali demokracijo skozi čas.

Dahl je kot eno bistvenih sestavin za demokracijo pojmoval načelo politične enakosti, ki izhaja iz ideje, da je politična moč razdeljena čim bolj široko in enakomerno. To preprosto predpostavlja, da ljudje vladajo sami sebi, da sodelujejo pri ključnih odločitvah, ki sestavljajo njihovo življenje, in s takšnim sodelovanjem odločajo o usodi svoje družbe (Dahl 1997, 12).

Demokracijo so branili na podlagi tega, da doseže eno ali več naslednjih temeljnih vrednot ali dobrin: enakost, svobodo, moralni samorazvoj, splošni interes, zasebne interese, družbeno korist, zadovoljitev želja, učinkovite odločitve. Zgodovina spopadov med stališči je boj za

odločitev, ali bo demokracija pomenila nekakšno ljudsko vlado oziroma obliko življenja, v kateri so državljani pritegnjeni v vladanje samim sebi in samoregulacijo. Iz tega bi izhajalo, da imajo vsi pravico do odločanja o vseh pomembnejših stvareh ali pa imajo pravico, da delujejo kot pomoč pri odločanju, kot sredstvo, ki daje legitimnost odločitvam tistih predstavnikov, ki so od časa do časa izvoljeni za oblast (Held 1989, 15).

Lively je takole opredelil nekaj najpomembnejših stališč, ki jih mora demokracija zastopati: vsi naj bi vladali v smislu, da bi morali biti udeleženi pri zakonodaji, odločanju o splošni politiki, uporabi zakonov in vladnem upravljanju. Vsi bi morali biti vključeni v bistveno odločanje, to pomeni v odločanje pri sprejemanju splošnih zakonov in odločanje pri zadevah splošne politike (Lively 1975, 30...32). Vladarji bi morali biti odgovorni vladanim; z drugimi besedami, morali bi biti prisiljeni upravičiti svoje delovanje pred vladanimi, vladani pa bi jih lahko odstavljali. Vladarji bi morali biti odgovorni predstavnikom vladanih. Vladarje bi morali izbirati vladani. Vladarje bi morali izbirati predstavniki vladanih. Vladarji bi morali delovati v interesu vladanih (Lively 1975, 33–35).

Posplošeno je torej mogoče v časovnem razvoju demokratične države opredeliti dva tokova demokracije (Held 1989, 17):

- demokracija kot vladanje ljudstvu (vladanje samemu sebi) – participativna oziroma neposredna demokracija;
- demokracija kot pomoč pri odločanju (kot sredstvo dajanja legitimnosti odločitvam izvoljenih predstavnikov) – predstavniška oziroma posredna demokracija.

Ko govorimo o dveh oblikah demokracije, ne moremo govoriti o dveh alternativah, saj je posredna demokracija, predvsem zaradi velikosti sistemov, sodobna rešitev problema, ki ga antična demokracija ni rešila (Sartori 1987, 283). Za razumevanje predstavniške demokracije je treba razložiti pojma ljudska suverenost in politično predstavništvo.

2.2 Ljudska suverenost

Če želimo bolje spoznati pojem ljudske suverenosti, moramo v začetku zapisati nekaj besed o izvoru besedne zveze ljudska suverenost.

Pojem suverenost se je dokončno oblikoval v času, ko se je v Evropi začela pojavljati absolutna monarhija. V monarhiji je bila oblast utelešena v osebi kralja. To ne pomeni, da je imel v rokah brezmejno oblast. Režim ni bil despotski. Kralj je bil posrednik med ljudmi in bogovi ali posrednik med ljudmi in transcendentnimi instancami, predstavljenimi kot pravica in razum. Podvržen zakonu in nad zakoni je kralj združeval v svojem telesu, hkrati umrljivem in neumrljivem, načelo generiranja in ureditve kraljestva. Njegova oblast je temeljila na brezpogojnem in zunajsvetnem (Lefort 1999, 22–23). Ko je ljudstvo enkrat sprejelo temeljno pravo kraljestva ter kralju in njegovim potomcem podelilo oblast nad seboj, se je prikrajšalo za vso pravico vladanja samemu sebi. Kralj je s tem dobil pravico do vrhovne oblasti, ki je bila naravna in neodtujljiva⁴. Tako je kralj vladal svojim podložnikom od zgoraj in skrbel za njihovo obče dobro. Vsakršna omejitev nadzemeljske neodvisnosti je lahko izvirala samo iz milostnega privoljenja kralja⁵. Takšna sta bila ideja in namen, zaradi katerih je bila izvirno uporabljena beseda suverenost (Maritain 2002, 54–55).

Suverenost ima torej dva pomena. Prvi pomen je ta, da je suverenost pravica do vrhovne neodvisnosti in vrhovne oblasti, ki je naravna in neodtujljiva. Drugi pomen besede pa daje pravico do neodvisnosti in oblasti, ki je na lastnem področju vrhovna v absolutnem in presežnem smislu. Z drugimi besedami, neodvisnost in oblast sta ločeni od celotnega političnega telesa v absolutnem smislu, saj sta nad njim (Maritain 2002, 54).

Suverenost je torej svojstvo, ki je absolutno in nedeljivo, v katerem ni mogoče imeti deleža in ne dovoljuje stopenj. Suverenu, ki je do tega naziva sam po sebi upravičen, pripada vse in je popolnoma neodvisen od politične celote. Takšna je prava suverenost, za katero so kralji verjeli, da jo posedujejo, in to pojmovanje so nasledile tudi absolutne države (Maritain 2002, 56).

Ljudska suverenost je načelo, ki za nosilca suverene oblasti v državi opredeljuje ljudstvo in je temeljni element sodobnega razumevanja demokracije. Koncept ljudske suverenosti so začeli razvijati nasprotniki absolutne monarhije, med prvimi Johannes Althusius, ki je v svojem delu *Politika*⁶ veliko prej kot ostali (Grotius, Hobbes in Locke) orisal zasnovo družbene pogodbe. Menil je, da z družbeno pogodbo med vsemi člani družbe nastane država.

⁴ Ker je naravna in neodtujljiva pravica do vrhovne oblasti nad političnim telesom bivala samo v osebi kralja in je bila torej neodvisna od političnega telesa, je bila kraljeva oblast nad vsem.

⁵ Čeprav je ta pomilostitev dejansko nastala na željo ali zahtevo določenih družbenih skupin.

⁶ *Politica methodice digesta*, 1603.

Po sklenitvi te pogodbe prenese družba, ki je nosilec celotne oblasti, z drugo pogodbo to oblast na vladarja. Na temelju tega je zaključil, da lahko suverenost pripada samo ljudstvu v celoti, ne pa kralju ali plemstvu. Pod vplivom idej nasprotnikov absolutne monarhije in interesov meščanskega razreda pa je menil, da je ljudstvo ne more izvrševati samo, temveč v imenu ljudstva efori⁷. S tem je Althusius zarisal temeljni okvir predstavniške politične demokracije (Grad in drugi 1996, 20–21).

Načelo ljudske suverenosti, kot ga razumemo danes, je izoblikoval šele Jean Jacques Rousseau, ki je ljudsko suverenost v svoji knjigi *Družbena pogodba*⁸ opredelil kot neodtujljivo, neprenosljivo, nedeljivo, nepredstavljivo in nezastarljivo. Rousseau je trdil, da mora ljudstvo izvrševati suverenost neposredno, kar pomeni, da lahko člani predstavniškega telesa dajejo le pobude in oblikujejo predloge zakona, katere mora sprejemati ljudstvo, da so sprejeti zakoni izraz obče volje, kar je bistvo ljudske suverenosti. Šele kasneje je Rousseau dopustil tudi možnost posrednega izvrševanja ljudske suverenosti, vendar pod določenimi pogoji, in sicer, da ima centralni položaj v sistemu oblasti ljudska skupščina, splošna volilna pravica, pogoste volitve, prepoved reelekcije itd (Grad in drugi 1996, 23).

Čeprav se ohranjajo nekateri elementi neposredne ljudske suverenosti kot so referendum in ljudska iniciativa, govoriti v sodobnih državah o neposredni ljudski suverenosti ni mogoče. Ljudska suverenost se mora v sodobnih sistemih zaradi velikosti le-teh prenesti na politične predstavnike, saj bi bilo naravnost nemogoče ali celo nevarno, da bi ljudstvo neposredno izpolnjevalo svojo voljo (Sartori 1987, 283).

2.3 Politično predstavništvo

Najstarejše oblike predstavništva so se pojavile kot svet v atenski in senat v rimski državi. Pojem in praksa sta se ponovno pojavila v srednjem veku v malo spremenjeni obliki, vzporedno s širjenjem politične subjektivitete na vse širši krog svobodnih državljanov in z nastankom posebnih ustanov političnega predstavništva (stanovskih skupščin). Stanovske skupščine, ki so jih najprej sestavljali pripadniki plemstva in duhovščine, pozneje pa

⁷ Stanovska skupščina in od nje izvoljeni organi.

⁸ *Du contract social ou principes du droit politique*, 1762.

predstavniki buržoazije, so nadzorovale in omejevale monarhovo oblast. Večina vladarjev je te stanovske skupščine hitro odpravila ali spremenila zgolj v posvetovalna telesa (Goričar 1959, 99–100).

Politično predstavništvo v sodobnem pojmovanju se je uveljavilo v boju revolucionarne buržoazije zoper fevdalne privilegije. Za razvoj političnega predstavništva, kot ga razumemo danes, sta bili pomembni zlasti Velika Britanija in Francija. V Veliki Britaniji se je v času Oliverja Cromwella prvič pojavil termin »reprezentacija«, kar je dalo parlamentarnemu predstavništvu posebno veljavo. V Franciji je buržoazija z revolucijo leta 1789 neposredno preobrazila stanovsko v narodno skupščino. Prav politično predstavništvo z enako in splošno volilno pravico, kakršno se je uveljavilo v Franciji, je imelo velik vpliv na razvoj te ustanove (Grad in drugi 1996, 27).

Pojem predstavništva, ki je osrednji pojem politične znanosti, privzema različne pomene in odseva vsaj tri različna pojmovanja (Della Porta 2003, 160):

- pravno,
- sociološko,
- politološko pojmovanje.

Po pravnem pojmovanju je predstavnik nekakšen delegat (ali mandatar), ki deluje na temelju povsem opredeljenega mandata. V skladu s takšnim pojmovanjem je politično predstavništvo podobno zasebnemu, kjer se mandatarju naloži opredeljeno nalogo, ki jo mora opraviti. Politik, ki je izvoljen v parlament, vsaj v določenem obsegu deluje na podlagi ljudskega mandata, saj njegova moč izvira iz pooblastila, ki ga dobi od volivcev. Dejansko je osrednji vidik demokracije prav sposobnost predstavljanih, da odtegnejo pooblastilo tako, da predstavnika ne izvolijo ponovno (Della Porta 2003, 160).

Drugo pojmovanje, ki je sociološko, predstavništvo primerja z reprezentativnostjo. O nekom pravimo, da je reprezentativen, če poseblja nekatere značilnosti skupine, razreda ali poklica, iz katerega izvira in h kateremu sodi (Sartori 1987, 217). Številne raziskave so se osredotočile na zmožnost parlamenta, da odraža družbeno, etično, spolno, generacijsko itd. družbeno strukturo. Enakomerna porazdelitev pripadnikov političnega razreda v skladu z vrsto sociografskih značilnosti je bila znamenje dobre integracije različnih skupin. Nasprotno je veljalo sistematično zanemarjanje zastopstva nekaterih slojev prebivalstva, na primer delavskega razreda in žensk za znamenje slabega delovanja predstavniških institucij (Della

Porta 2003, 161). Temelj tega pojmovanja je dejstvo, da se počutimo zastopani, če nas predstavlja nekdo, ki sodi v kalup našega izvora, ker domnevamo, da nas ta oseba pooseblja. Povsem verjetno je, da ima posameznik občutek, da je zastopan bolje, če je njegov predstavnik nekakšen alter ego, nekdo kot on sam, nekdo, ki ravna, kot bi ravnal tudi sam, ker je ali eksistenčno ali po poklicu enak njemu (Sartori 1987, 227).

Predstavništvo kot odgovornost se povezuje z docela političnim pojmovanjem. Predstavniki so po tem pojmovanju torej odgovorni tistim, ki jih predstavljajo, to pa pomeni, da jim morajo polagati račune o svojem delovanju in biti sposobni za vladanje. Gledano s te plati je bistvo političnega predstavništva v možnosti nadzora nad politično močjo, ki je prepuščena tistemu, ki moči ne more uveljavljati sam (Sartori 1987, 228). Prav ta odgovornost izvoljenega predstavnika do tistih, ki so ga izvolili, daje neko vrednost volilnim rezultatom. Volitve pa po drugi strani zagotavljajo, da morajo izvoljeni držati svojo besedo do tistih, ki so jih izvolili (Heywood 1997, 209).

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

2.4 Volitve

Pojav, ki je zelo tesno povezan s pojmom političnega predstavništva, so volitve. Redne in regularne volitve, v katerih tekmuje več kandidatov, so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa (Della Porta 2003, 35). Volitve omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo predstavniškega telesa in vlade, s tem pa tudi vpliv na odločitve, ki jih ta organa sprejemata. Volivci podelijo članom predstavniškega telesa mandate, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o

najpomembnejših družbenih vprašanjih. Volitve zato dajejo predstavniškemu telesu legitimnost izvajanja oblasti (Sartori 1987, 230). Predstavniško telo je šele takrat postalo nosilec najvišje suverenosti, ko so bili njegovi člani izvoljeni s strani ljudstva in po ljudski volji. Tako so volitve postale najpomembnejši akt, s katerim ljudstvo uresničuje svojo suverenost. V sodobnih političnih sistemih so zato volitve splošno sprejeta demokratična osnova in značilna oblika konstituiranja političnega predstavništva (Millard 2004, 1).

Volitve imajo v političnem sistemu eno najpomembnejših funkcij. Z vidika razmerja med državljani in državno oblastjo državljanom omogočajo neposreden vpliv na oblikovanje in izvrševanje državne oblasti. Tako državljani izbirajo osebe, ki bodo izvrševale oblast v zakonodajnem telesu (Grad 2004, 23). Hkrati pa so volitve tudi edina institucionalna možnost vplivanja in nadzorstva družbe nad izvrševanjem oblasti, saj ima ljudstvo v primeru, ko predstavnik ne izpolnjuje volje ljudstva, možnost, da ga na naslednjih volitvah ne izvoli (Millard 2004, 1).

Pomembne so tudi za uravnavanje razmerja med državo in državljani za utrjevanje stabilnosti političnega sistema, poleg tega pa imajo volitve tudi integrativno funkcijo, saj uvajajo volivca v politični sistem in mu dajejo občutek sodelovanja v procesu odločanja (Grad in drugi 1996, 30).

Volitve pa same po sebi ne zagotavljajo izbire najprimernejših predstavnikov ljudstva na politične položaje, pa tudi legitimnost njihovih odločitev ne pomeni, da se bodo volivci s temi odločitvami strinjali (Brezovšek 2002, 52–54).

2.4.1 Volilni sistem

Volilni sistemi so postali bistveno določilo političnih sistemov, ki so v osnovi določeni s predstavniško demokracijo. Z razmišljanjem o volilnem sistemu, ki bo omogočil »pošteno glasovanje«, se je obdobje, v katerem je demokracija znotraj meščanske misli iskala domovinsko pravico, prevesilo v kasnejši čas iskanja demokraciji primerne modela volilnega sistema. Ti so zaradi omenjenih razlogov postali predmet preučevanja (Gaber 1996, 26).

Bistvena vsebina volilnih sistemov je: 1. določitev pogojev glede tistih, ki naj volijo, in glede tistih, ki naj bodo izvoljeni; 2. določitev načina volitev (Pitamic 1927, 302). Volilni sistem obsega predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o

razdelitvi mandatov itd. V ožjem pomenu besede pa predstavlja le sistem transformiranja glasov v predstavniške sedeže, torej le sistem razdelitve mandatov (Toplak 2000, 14). Najpomembnejši element volilnega sistema je volilna pravica, ki je ena temeljnih političnih pravic. Opredelitev te pravice določa značaj volilnega sistema in tudi političnega sistema v posamezni državi. Predpisi o volilni pravici določajo krog oseb, ki imajo pravico voliti v predstavniška telesa, in krog oseb, ki imajo pravico, da so izvoljene za člane teh teles. Kot ena temeljnih političnih pravic državljana je v sodobnih ustavnih ureditvah volilna pravica praviloma določena že v ustavi (Toplak 2000, 34).

Nadaljnje elemente volilnega sistema tvorijo določbe o načinu delitve mandatov, o organizaciji volitev, volilnem postopku in volilni tehniki. Njihov pomen je v tem, da se z njimi uresničujejo volilna načela. Predpisani so organi, ki vodijo volitve, evidentiranje volilne pravice, volilne enote, dejanja, ki jih morajo udeleženci volitev opraviti v postopku volitev, kakor tudi tehnika izvrševanja teh dejanj. Pomembna sestavina volilnega sistema je tudi varstvo volilne pravice, kar volivcem omogoča svobodno in nemoteno izvrševanje, to pa je pomembno tudi za zakonitost volitev nasploh (Grad 2004, 31).

Za sodobne volilne sisteme so značilna načela, ki so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev. To so splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja. Od uresničevanja teh načel je odvisna tudi stopnja demokratičnosti volitev oziroma zagotovilo, da predstavniško telo res predstavlja ljudstvo kot celoto (Grad in drugi 1996, 257).

2.4.2 Posredne in neposredne volitve

Volitve so lahko neposredne ali posredne, lahko pa sta oba načina volitev kombinirana. O neposrednih govorimo, če volivci sami (brez posrednika) glasujejo za člane predstavniškega telesa, posredne pa so, če volivci izberejo samo delegate, ki potem izvolijo člane predstavniškega telesa. Pri posrednih volitvah lahko volivci posebej za volitve izberejo posebne elektorje ali posebno volilno telo t. i. kolegij, ki nato izvoli člane predstavniškega telesa. Lahko pa volilno funkcijo opravlja tudi telo, ki je sicer oblikovano za druge namene. Posredne volitve so lahko eno- ali večstopenjske. V začetku volilnega oblikovanja predstavniških teles so prevladovale posredne, v novejšem času pa so popolnoma prevladale neposredne volitve (Grad 2004, 43).

Na splošno velja, da so neposredne volitve bolj demokratične od posrednih. So bolj v skladu z ljudsko suverenostjo, ker volivcu omogočajo neposreden vpliv na izbiro njegovih predstavnikov v parlamentu. Poleg tega neposredne volitve omogočajo mnogo večjemu številu državljanov sodelovanje na volitvah kot posredne. Posledica tega pa je tudi večja odgovornost izvoljenih do volivcev kot pri posrednih volitvah. Volitve predstavniških teles po svetu so praviloma neposredne, so pa pogosto posredne volitve drugih državnih organov, zlasti predsednika države. Večkrat so tudi posredne volitve drugega doma parlamenta, zlasti če predstavlja posebne interesne skupine (Grad in drugi 1996, 258). Posledica tega, da je en dom izvoljen neposredno, drugi pa posredno, je v tem, da je v različnih domovih predstavljena različna volilna osnova. V prvem primeru je predstavljeno ljudstvo kot volilno telo, v drugem pa že tako ali drugače izvoljeno ali imenovano telo, ki je oblikovano prav za volitve (Grad 2004, 44).

Pri neposrednih volitvah so volilno telo vsi državljani, ki imajo volilno pravico, pri posrednih pa le tisti, ki so člani tako ali drugače oblikovanega volilnega kolegija. Posredne volitve so navadno bolj kot neposredne podvržene vplivu interesnih skupin. Močnejši vpliv interesnih skupin pa je razlog, da so posredne volitve primernejše za oblikovanje drugega doma, ki predstavlja različne interesne skupine, ne pa celotnega ljudstva. V tem primeru posredne volitve vzpostavijo tesnejše stike med pripadniki interesnih skupin in njihovimi zastopniki (Grad 2004, 43).

2.5 Predstavniško telo

Z izrazom predstavniško telo splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti in je praviloma izbran s strani ljudi oziroma je voljen. Predstavniško telo je lahko le del take skupnosti (stanovi, interesne skupine in podobno), praviloma pa predstavlja vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo). Ta organ sestavljajo imenovani oziroma voljeni nosilci ljudske suverenosti in zato lahko odloča o najpomembnejših odločitvah v družbi. Predstavniško telo je tisti državni organ, ki sprejema zakone (poleg ustave), najpomembnejše pravne akte, katerih vsebina so najpomembnejše družbene odločitve (Grad in drugi 1996, 91). Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo pa se uporablja tudi izraz

parlament⁹, ki je sprva označeval zakonodajno telo v Angliji, potem pa se je tudi drugod uveljavil kot splošno ime za predstavniško telo (Grad 2000, 73–74).

Zgodovinsko gledano se je parlament najprej razvil v Angliji, saj se je izraz *parlament* uporabljal že za stanovsko skupščino, ki se je začela sestajati ob koncu 13. stoletja in so jo sestavljali najprej visoki plemiči in duhovniki ter predstavniki nižje duhovščine, kmalu pa tudi predstavniki grofij, mest in trgov. Stanovska skupščina se je sestajala skupaj in skupaj tudi odločala. Že v prvi polovici 14. stoletja se je namesto tridelne sestave tega telesa uveljavila dvodelna, in sicer na eni strani visoki plemiči in duhovniki, na drugi pa predstavniki grofij, mest in trgov. V 14. stoletju si je spodnji dom začel voliti predsedujočega¹⁰, preko katerega je tudi komuniciral s kraljem (Grad 2000, 74).

Angleški parlament je pomenil že od samega začetka omejitev kraljeve oblasti, sprva šibko, kasneje pa vse močnejšo. Kralj je bil vezan na parlament najprej pri obdavčenju prebivalstva, zato je moral parlament sklicati vsakič, ko je potreboval dodatna denarna sredstva. Kasneje je začel parlament sodelovati s kraljem pri izdaji novih zakonov in pri spreminjanju obstoječih. Parlament je najprej na kralja naslavljal poslanice¹¹, s katerimi je izražal želje, naj kralj na določen način uredi vprašanja. Pogosto je kralj kot ugoditev poslanici zahteval, da mu bo parlament odobril kakšna dodatna finančna sredstva (Grad 2000, 74).

V prvi polovici 15. stoletja pa se je že uveljavila praksa, da je kralj izdal tak zakon, kot ga je predlagal parlament. Na prehodu v 16. stoletje se je položaj parlamenta že tako okrepil, da je kralju pošiljal poslanice v obliki izdelanega predloga zakona, h kateremu je ta samo dal soglasje ali ga odrekel. S tem je parlament dobil pravico do zakonodajne iniciative, ki jo je kralj lahko samo sprejel ali zavrnil v celoti (absolutni veto kralja). Zakonodajno funkcijo sta odtlej dalje izvajala skupno parlament in kralj. Končno je parlament prevzel zakonodajno funkcijo v celoti, v kateri sodeluje kralj samo še s svojo potrditvijo, ki pa je po ustavnem običaju sploh ne sme odreči (Grad 2000, 74).

Razvoj parlamentarizma drugje po Evropi je bil drugačen kot v Angliji, saj srednjeveška stanovska skupščina v absolutnih monarhijah še zdaleč ni imela takšnega pomena kot

⁹ V posameznih državah ima svoje posebno ime: skupščina, sabor, sobranje, sejm, kongres, kortes itd.

¹⁰ Imenovali so ga speaker ali govornik, ker je govoril v imenu spodnjega doma.

¹¹ Peticije ali predloge zakonov po angl. petitions, bills.

parlament v Angliji. Ta se je po angleškem vzoru začel v celinski Evropi zelo počasi uvajati šele v 19. stoletju. V sodobnem pomenu se je uveljavil večinoma šele po prvi svetovni vojni. Najbolj značilen primer je Francija, kjer je imela stanovska skupščina zelo majhno vlogo in pomen, dokler se ni v veliki francoski revoluciji leta 1789 tretji stan razglasil za narodno skupščino, ki je pomenila zametek sodobnega parlamenta. Njena vloga in pomen pa sta se v burnem ustavnem razvoju v Franciji večkrat spreminjala, tako da lahko o izrazitejši kontinuiteti govorimo šele od uvedbe ustavne ureditve tretje republike (od leta 1875) (Grad 2000, 75).

Danes pod pojmom parlament razumemo najvišje zakonodajno telo v državi, ki je hkrati tudi nosilec ljudske suverenosti. Parlament se oblikuje na podlagi splošnih, enakih in tajnih volitev. Le tako je mogoče zagotoviti legitimnost in s tem pravico zastopanja ljudstva kot celote. Za zagotavljanje legitimnosti je pomembno, da sestava parlamenta odraža voljo ljudstva. Najpomembnejša funkcija parlamenta je vsekakor zakonodajna, vendar pa poleg te opravlja še številne druge: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in reševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, funkcija sprejemanja in nadzora dejavnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično ter administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalno parlamentarne vladne elite ter informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc 2000, 28–30).

Poleg števila poslancev oz. predstavnikov je število domov najpomembnejši element strukture parlamenta (Hague in Harrop 2001, 21).

2.6 Dvodomnost

Večina sodobnih parlamentov je eno- ali dvodomnih. Dvodomni parlamenti so sestavljeni iz spodnjega in zgornjega doma, med katerima je slednji glede na število predstavnikov manjši (Hague in Harrop 2001, 21).

Domova dvodomnih parlamentov se razlikujeta na različne načine. Izvorno je bila najpomembnejša funkcija drugih domov, ki so bili izvoljeni na podlagi omejene volilne pravice, delovati kot zavora bolj demokratično izvoljenim prvim domovom. Ta funkcija je seveda v sodobnih demokracijah zastarela (Lijphart 1984, 95). Običajno so drugi domovi znatno manjši kot prvi. Mandat drugih domov je daljši – tipično šest let (prvi domovi so običajno voljeni vsakih tri do pet let). Volitve članov drugega doma potekajo na drugačen

način kot članov prvega, saj bi bil sicer drugi dom lahko le zrcalna slika prvega. Obstajajo trije glavni načini oblikovanja drugih domov: neposredne volitve, ki so najpogostejše, posredne volitve (običajno prek lokalnih ali regionalnih predstavniških teles) ter različni načini imenovanj (običajno predstavnike imenuje vlada). Ti trije načini izbora predstavnikov se ponekod tudi kombinirajo (Hague in Harrop 2001, 220).

Na pomen dvodomnosti v določenem političnem sistemu pa vplivajo naslednji trije dejavniki. Drugi domovi so glede na njihovo formalno moč oz. pristojnosti večinoma podrejeni prvim – npr. če prvi domovi lahko preglasujejo njihov veto ali pa če je vlada odgovorna le prvemu domu. Dejanski politični pomen drugih domov ni odvisen zgolj od njihovih formalnih pristojnosti, pač pa tudi od načina njihovega oblikovanja. Prvi domovi so neposredno voljeni, člani mnogih drugih domov pa so voljeni posredno ali so imenovani, zaradi tega posredno voljenim drugim domovom primanjkuje demokratične legitimnosti. Prvi in drugi dom se razlikujeta tudi po tem, da je drugi dom lahko oblikovan tako, da favorizirano predstavlja določene manjšine (Lijphart 1984, 96–97).

Oblika dvodomnosti je različna od države do države, v nekaterih sta zgornji dom ohranila aristokracija in plemstvo (Velika Britanija), v federativno razdeljenih državah zgornji dom sestavljajo predstavniki dežel (ZDA). Lahko pa drugi dom sestavljajo interesne skupine, lahko pa celo prihaja do kakšnih mešanih oblik (Grad in drugi 1996, 93).

2.6.1 Zgodovina dvodomnosti

Zgodovina ideje dvodomnosti sega že daleč v antično dobo in izhaja iz dveh predpostavk. Grki so trdili, da moč nikoli ne sme biti združena v eni točki, pa ni važno, ali je ta točka en človek ali celotna institucija. Druga ideja izvira iz rimskega obdobja, ko je šlo za potrebo po modrosti pri vladanju. Vladar naj bi se med vladanjem posvetoval z misleci in strokovnjaki iz t. i. zgornjega doma, kar naj bi pozitivno vplivalo na njegovo odločitev (Grad 2000, 12–13).

Pravi zgodovinski vzor je postal dvodomni parlament v Angliji. Že v 14. stoletju se je namreč razdelil na dva dela, in sicer na dom lordov in na dom navadnih ljudi. House of Lords je na začetku deloval zgolj kot nekakšen posrednik med House of Commons in vladarjem (Grad in drugi 1996, 93). Kasneje sta si postala doma glede zakonodaje enaka, saj sta oba morala sprejeti predlog zakona, da je le-ta postal zakon kot tak. Poleg tega je bil dom lordov

kazensko sodišče v primerih impeachmenta¹², v civilnih zadevah pa najvišje apelacijsko sodišče za vso kraljevino. Že v začetkih angleškega parlamentarizma je imel spodnji dom pretežno oblast v denarnih zadevah, po letu 1911 pa je postal močnejši tudi na ostalih zakonodajnih področjih (Pitamic 1927, 296–297).

Z razvojem demokracije v 16. in 17. stoletju je večina zahodnih držav uvedla takšno ali drugačno obliko dvodomnosti. Razlog za to je v tem, da se je v tistem času močno širila volilna pravica za spodnji dom, tako da je bila ljudska predstavniška zbornica navadno na zelo nizki stopnji strokovnega znanja, zato je bilo treba njene sklepe revidirati na strokovnejšem in bolj preudarnem senatu, ki se ne bo dal voditi po strankarskih vidikih, kot je to značilno za ljudsko skupščino. Drugi dom se v večini držav uvede kot nekakšen nadzorni organ, ki ščiti regionalne in funkcionalne interese (Pitamic 1927, 300–301). V 20. stoletju so drugi domovi postajali vse bolj redki, še večim pa so počasi zmanjševali njihovo moč v zakonodajnem postopku. Skandinavske države so uvedle enodomne domove: Finska leta 1906, Danska leta 1953 in Švedska leta 1969. Tudi Norveška je močno omejila moč in pooblastila zgornji dom tako kot večina evropskih držav, razen Belgije in Italije, kjer ima zgornji še vedno dokaj enakopraven položaj proti spodnjemu domu parlamenta (Grad in drugi 1996, 93).

¹² To je obtožba, ki jo je zoper visoke državne uradnike podal spodnji dom, zgornji dom pa je o njej sodil.

3 Dvodomnost v slovenskem političnem sistemu

Kot del slovenskega ustavnega sistema, vzpostavljenega z novo ustavo leta 1991, je bil poleg državnega zbora oblikovan državni svet. Njegovo oblikovanje naj bi bilo povezano z dejstvom, da nimamo prave parlamentarne tradicije in izkušenj s parlamentarnim strankarstvom. Nestrankarsko sestavljen drugi dom naj bi po mnenju nekaterih predstavljal korektiv še ne dovolj razvitega strankarskega doma ali pa njegovo oporo. Po mnenju drugih naj bi prav ti razlogi govorili v prid enodomnemu predstavniškemu telesu kot predstavniku suverenosti slovenskega ljudstva. Drugi dom, izbran po drugačnih načelih funkcionalne in regionalne zastopanosti, bi utegnil ovirati razvoj pravega parlamentarizma, vključno z vzpostavljanjem čim bolj neposrednih odnosov med državnim zborom in njegovim volilnim telesom (Zajc 2000, 204).

Državni svet ima zato tudi poseben položaj v organizaciji oblasti, ki ga Ustava Republike Slovenije uvršča takoj za državnim zborom, torej še pred določbami o predsedniku republike. Z vidika državnih funkcij, ki jih opravljajo državni organi, ni mogoče uvrstiti državnega sveta niti kot nosilca zakonodajne niti izvršilne in seveda tudi ne sodne funkcije. Njegove pristojnosti pa kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije, saj lahko predlaga zakone, daje veto itd. (Grad 1996, 129).

Ustava namenja delovanju državnega sveta zgolj 6 členov¹³, ki urejajo predvsem strukturo in pristojnosti državnega sveta. Vsa ostala vprašanja glede vloge državnega sveta pa rešuje Zakon o državnem svetu, ki ureja osnovna organizacijska vprašanja, ki bi bolj sodila v ustavo. Očitno je pomanjkljiva ustavna ureditev državnega sveta posledica dejstva, da je bil ta v svoji končni obliki vključen v ustavo šele tik pred njenim sprejetjem, tako da ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi sicer sodila v ustavo (Grad 1996, 129–130).

Na uvedbo državnega sveta v politični sistem Republike Slovenije so vplivali predvsem trije dejavniki: močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov, tradicija trozborne skupščine v socialistični Sloveniji in vzor po sistemu senata Svobodne države Bavarske (Lukšič 2001, 19).

¹³ Državnemu zboru je na primer v Ustavi RS posvečenih kar 16 členov.

3.1 Zgodovina dvodomnosti v Sloveniji

V Sloveniji smo se z dvo- ali večdomnostjo srečali že pred letom 1991, še za časa Jugoslavije. Jugoslavija (Federativna ljudska republika Jugoslavija oz. pozneje Socialistična federativna republika Jugoslavija) je bila večnacionalna federacija in je bila dvodomnost predstavniškega telesa samoumevna (Kristan 1997, 300).

V Sloveniji je bila šele leta 1953 uvedena dvodomna ljudska skupščina (prej je bila enodomna), ki sta jo sestavljala republiški zbor in zbor proizvajalcev. V slednjem, ki ni bil enakopraven republiškemu, so bili zastopani samo zaposleni v proizvodnji, prevozništvu in trgovini (Ribičič 1991, 127).

Po republiški ustavi iz leta 1963 so republiško skupščino sestavljali republiški zbor in štiri zbori delovnih skupnosti (gospodarski, prosvetno-kulturni, socialno-zdravstveni in organizacijsko-politični). Volitve v zbor delovnih skupnosti so bile posredne – člane so volile občinske skupščine. Republiški zbor je imel najpomembnejšo vlogo in je enakopravno z vsakim od preostalih zborov sprejemal odločitve o zadevah v okviru njihovih delovnih pristojnosti. Leta 1969 je bil ukinjen organizacijsko-politični zbor, uvedeno pa je bilo tudi posebno zasedanje delegatov občin s posvetovalno funkcijo (Ribičič 1991, 128).

Po republiški ustavi iz leta 1974 je bila republiška skupščina tridomna. Sestavljali so jo zbor združenega dela, ki je bil zamišljen kot osrednji zbor, zbor občin in družbeno-politični zbor. Vsi trije zbori so bili oblikovani posredno – prek občinskih skupščin (Ribičič 1991, 129).

Dopolnila k republiški ustavi iz leta 1989 in 1990 so ohranila tridomno strukturo republiške skupščine, omogočila pa so neposredne volitve in večstrankarski sistem. V zbor združenega dela so bili poslanci voljeni po enokrožnem večinskem sistemu, v zbor občin po dvokrožnem ter v družbenopolitični zbor po proporcionalnem sistemu. Vsak zbor je imel osemdeset poslancev (Ribičič 1991, 130). Vsi trije zbori so imeli enake pristojnosti, vse zadeve, ki niso bile rešene tridomno, pa so se obravnavale dvodomno med zborom združenega dela in zborom občin ali na skupnem zasedanju vseh treh zborov (Kristan 1997, 303).

3.2 Nastanek državnega sveta

Prve razprave o novi ustavi Republike Slovenije ob koncu osemdesetih so postavile na dnevni red dilemo o eno- ali dvodomnem parlamentu. Zagovorniki dvodomnega parlamenta so menili, da je treba v posebnem zboru politično institucionalizirati predstavništvo slovenskih pokrajin. Taki so posebej opozarjali na regionalno identiteto, ki se kaže med centrom Ljubljano in periferijo, ki jo predstavljajo pokrajine po Sloveniji. Dvodomni sistem naj bi tako na politični ravni zagotovil korektivo tega razmerja v smeri periferije. Na drugi strani pa so zagovorniki enodomnega parlamenta menili, da zadostuje politično predstavništvo strank v splošnem predstavniškem zboru (Lukšič 2001, 14).

Dilema o eno- ali dvodomni skupščini se je preselila tudi v razprave v ustavno komisijo skupščine Republike Slovenije. V prvem delovnem osnutku ustave 31. 8. 1990 državni svet sploh ni omenjen oziroma je vzpostavljen enodomni sistem zgolj z državnim zborom. Prvi predlogi o ustanovitvi državnega sveta so zapisani v osnutku ustave iz dne 12. oktobra 1990. V osnutku ustave je državni svet predstavljen kot variantni dodatek zgolj v dveh členih. V prvem členu (98.a člen) so opisali sestavo državnega sveta (60–75 članov), ki predstavlja lokalne, socialne, gospodarske in kulturne interese. Omenjena je tudi starostna omejitev, in sicer 30 let, izvoljeni v državni svet pa bi se imenovali senatorji. V drugem členu (98.b člen) so zapisane pristojnosti, kot so predlaganje zakonov, dajanje mnenj in zahteva državnemu zboru, da ponovno odloča o zakonu¹⁴ (Cerar in Perenič 2001, 125). V končnem predlogu ustave se je oblikovala večina, ki je državnemu svetu zagotovila trdno mesto v besedilu Ustave Republike Slovenije. Večinsko podporo je dobilo stališče, da je skupščina enodomna, svet pa ima bolj korektivno, kontrolno in svetovalno vlogo ter vlogo iniciacije, ne pa neposrednega sprejema. To je bila edina sprejemljiva rešitev za oba pola, tako za striktne enodomce kot za striktne dvodomce (Lukšič 2001, 15).

Pri razumevanju položaja državnega sveta je treba razumeti, da je bil državni svet v ustavo vključen zelo pozno in je zato zelo ohlapno opredeljen. Ker je večina pravic in dolžnosti državnega sveta urejena z zakoni, to slabi položaj državnega sveta, saj je podvržen zakonom, ki jih sprejema državni zbor z navadno večino (Grad 2000, 251).

¹⁴ Variantni dodatek: če državni svet nasprotuje zakonu, ga mora državni zbor sprejeti z absolutno večino.

4 Državni svet

Državni svet predstavlja posebnost v političnih sistemih zahodnih demokracij, saj je podobno kot nekdanji irski senat in nekdanji senat Svobodne države Bavarske sestavljen po načelu korporativnega predstavništva. Državni svet naj bi v smislu predstavništva funkcionalnih interesov odrazil strukturiranost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni segmenti, kot so npr. sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti, občine ipd., vanj izvolijo svoje predstavnike (Lukšič 2001,19).

4.1 Ustavna in zakonska ureditev državnega sveta

Ustava Republike Slovenije opredeli državno ureditev Republike Slovenije v IV. poglavju. Državni svet je opredeljen na drugem mestu takoj za državnim zborom pred sodiščem, vlado in predsednikom republike. Ustava državni svet opredeljuje v členih 96–101. Skupaj mu je tako posvečenih le 6 členov. Če si torej pogledamo, kako je državni svet opredeljen v ustavi, lahko hitro ugotovimo, da gre za poseben organ in nikakor ne za drugi dom. Ustava ne določa eksplicitno, da je državni svet drugi dom slovenskega parlamenta. Z ustavnopravnega vidika tako ni mogoče govoriti o drugem domu in o dvodomnosti, saj je iz ustave razvidno, da je parlament edino državni zbor (Grad 2000, 141–142). Ustava določa sestavo, pristojnosti, volitve, način odločanja, imuniteto in nezdružljivost funkcij svetnika in poslanca ter državnemu svetu daje pravico, da sam sprejema svoj poslovnik (Ustava Republike Slovenije, čl. 96–101).

Ustava Republike Slovenije prepušča zakonski ureditvi dve zelo pomembni področji delovanja državnega sveta. 96. člen prepušča zakonu ureditev organizacije državnega sveta, 98. člen pa volitve (Ustava Republike Slovenije, 96. in 98. čl.).

Delovanje državnega sveta dodatno opredeli cela vrsta zakonov in podzakonskih aktov: Zakon o državnem svetu (UL RS, 44/92), Zakon o parlamentarni preiskavi (UL RS, 63/93) Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (UL RS, 15/94) idr.

4.2 Sestava državnega sveta

Državni svet je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Ima 40 članov. Sestavljajo ga (Ustava Republike Slovenije, 96. čl.):

- 4 predstavniki delodajalcev;

- 4 predstavniki delojemalcev;
- 4 predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev;
- 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti;
- 22 predstavnikov lokalnih interesov.

Državni svet je že na prvi pogled sestavljen iz dveh skupin: predstavnikov lokalnih interesov, ki imajo v njem večino, in predstavnikov posebnih delovnih in socialnih interesov. Predstavljal naj bi interese lokalnih, socialnih, gospodarskih in poklicnih skupin, vendar to ni dosledno izpeljano (Lukšič 2003, 140). Za sestavo državnega sveta se predvideva jasno izoblikovane družbene interese in predvsem njihovo formalno organiziranost v formalne interesne organizacije. V obdobju prvih volitev pa teh organizacij ni bilo oziroma so bile šele v nastajanju (Grad in drugi 1996, 130).

Kot smo videli, ustava v 96. členu le grobo določa število članov posameznih skupin znotraj državnega sveta. Zakon o državnem svetu zato bolj natančno opredeli, koliko in komu pripadajo mesta v državnem svetu. Ustava predvideva po štiri predstavnike tako delodajalcev kot delojemalcev, le-te izvolijo znotraj delodajalskih združenj in sindikatov (Zakon o državnem svetu, 24. in 26. čl.).

Ustava predvideva po 4 predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev. 28. člen Zakona o državnem svetu ta štiri mesta razdeli na sledeč način (Zakon o državnem svetu, 28. čl.):

- 2 predstavnika kmetov, ki ju volijo poklicne organizacije kmetov,
- 1 predstavnik obrtnikov, ki ga volijo poklicne organizacije obrtnikov,
- 1 predstavnik samostojnih poklicev, ki ga volijo poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev.

Po 34. členu Zakona o državnem svetu se 6 članov državnega sveta, predstavnikov negospodarskih dejavnosti, sestavi na sledeč način (Zakon o državnem svetu, 34. čl.):

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

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

Preostalih 22 mest pripada predstavnikom lokalnih interesov. V ta namen se izoblikuje 22 volilnih enot, ki so sestavljene iz ene ali več lokalnih skupnosti. V vsaki volilni enoti se izvoli 1 predstavnik (Zakon o državnem svetu, 38. čl.).

Pri izbiri predstavnikov interesnih skupin in lokalnih skupnosti v državni svet gre za posredne volitve. Občinski sveti in interesne skupine zato najprej izberejo predstavnike, ki se imenujejo elektorji, ti pa potem glasujejo v prav za ta namen ustvarjenih volilnih enotah. V volilnih enotah po demokratičnem pravilu izbirajo med kandidati in tisti, ki zbere največ glasov, je izbran v državni svet. Gre torej za zelo zapletene postopke, ki jih bom podrobno predstavil v poglavju 5 – Volitve v državni svet.

4.3 Pristojnosti državnega sveta

Po ustavi ima državni svet pravico (Ustava Republike Slovenije, 97. čl.):

- predlagati državnemu zboru sprejem zakonov,
- podati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto),
- zahtevati razpis zakonodajnega referendumu,
- zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena¹⁵ (parlamentarna preiskava).

¹⁵ Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, to pa mora storiti na zahtevo državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi (Ustava Republike Slovenije, 93. čl.).

Dodatno je bilo z Zakonom o ustavnem sodišču v 23. členu določeno, da lahko državni svet sproži postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (Zakon o ustavnem sodišču, 23. čl.). Zakon o državnem svetu še določa, da ima ta pravico od državnih organov zahtevati pojasnila in podatke, ki se navezujejo na stvari, ki jih državni svet obravnava (Zakon o državnem svetu, 56. čl.). Pravico ima tudi do predloga za avtentično razlago zakona, toda ta pravica ne izhaja iz Ustave, temveč iz Poslovnika državnega zbora. Poslovnik določa, da lahko predlog za sprejem obvezne razlage zakona poda vsak, ki ima pravico predlagati zakon, torej tudi državni svet (Poslovnik državnega zbora, 149. člen). Edina dolžnost državnega sveta je, da na zahtevo državnega zbora izreče mnenje o posamezni zadevi (Ustava Republike Slovenije, 97. čl.).

Zakone in druge splošne akte lahko sprejema samo, če se nanašajo na njegovo lastno organizacijo. Državni svet ima predvsem iniciativno, korektivno in svetovalno funkcijo. Po iniciativni funkciji lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referendumu in zahteva parlamentarno preiskavo. Po korektivni in svetovalni funkciji pa lahko po lastni presoji ali na zahtevo državnega zbora daje le-temu mnenje o različnih zadevah (Grad in drugi 1996, 131).

Po vrsti si pogledjmo, kaj vključujejo posamezne pravice, ki jih državnemu svetu daje Ustava Republike Slovenije.

- *Zakonodajna iniciativa*

Državni svet ima pravico državnemu zboru predlagati v sprejem določen zakon¹⁶. Zakon lahko predlaga vsak svetnik, več svetnikov skupaj, interesna skupina ali komisija državnega sveta, vendar mora o predlogu zakona glasovati celotni državni svet, ki mora predlog zakona izglasovati z navadno večino (Grad 2000, 263).

➤ *Podajanje mnenja o zadevi, ki je v njegovi pristojnosti*

¹⁶ To zakonodajno iniciativo ima v Sloveniji poleg državnega sveta še vsak poslanec državnega zbora, vlada in najmanj 5000 volivcev (Grad, 2000, 263).

Državni svet lahko na lastno iniciativo ali na zahtevo državnega zbora poda mnenje o zadevi. O katerih zadevah je dolžan podajati mnenje, ni točno določeno. Prevladalo je prepričanje, da državni svet lahko poda mnenje oziroma se ga od njega lahko zahteva na področjih, za katera ima pristojnosti. Mnenje za državni zbor ni obvezujoče niti po ustavi niti po zakonu, vendar je državni zbor s poslovnikom določil, da je mnenje državnega sveta treba obravnavati, se nanj odzvati in o stališču obvestiti državni svet (Grad 2000, 264).

- *Odložilni veto*

Na papirju gre za najmočnejše orožje, ki ga ima državni svet kot vpliv na zakonodajni postopek. Od državnega zbora lahko za kateri koli zakon zahteva ponovno presojo. Zakon mora biti v tem primeru sprejet z najmanj navadno absolutno večino poslancev, razen če zakon za ta tip zakona ne predvideva kvalificirane večine. Zakon lahko stopi v veljavo le, če ga državni zbor še enkrat sprejme s predpisano večino. Ko je zakon drugič potrjen, državni svet nima več možnosti veta na le-tega (Grad 2000, 264). Največja slabost odložilnega veta je v tem, da ga je možno izglasovati le proti celotnemu zakonu in ne proti določenemu delu zakona. Državni svet nima možnosti vložiti amandmaja na tisti del, ki ga ima za spornega. To vodi do pritiska na poslance državnega zbora, da ponovno potrdijo zakon in jim ne daje možnosti popraviti spornih členov (Kristan 1996, 120).

- *Zakonodajni referendum*

Razpisati zakonodajni referendum o zakonu daje državnemu svetu možnost, da lahko resno poseže v zakonodajni postopek in delovanje državnega zbora. Državni svet lahko tako v primeru nestrinjanja z določenim zakonom prenese odgovornost odločanja z državnega zbora na volivce, še vedno pa ne more neposredno vplivati na sam zakon. Logično bi bilo, da lahko državni svet razpiše referendum le na področjih, ki se tičejo interesov njegovih članov, vendar to ni pravno določeno. To pa je tisto, kar daje še posebno moč, saj lahko državni svet razpiše zakonodajni referendum na vsak zakon, sprejet v državnem zboru (Grad 2000, 263).

- *Uvedba parlamentarne preiskave*

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

uveljavljanja politične odgovornosti tako posameznih članov vlade kot tudi predsednika vlade (Grad 2000, 263–264).

- *Ustavna presoja*

Ta pravica je bila določena šele z ustavnim zakonom leta 1994 in predstavlja edino povečano pristojnost državnega sveta po njegovem nastanku leta 1992. Državni svet je s tem dodatkom pristojnosti postal eden od organov, ki lahko od ustavnega sodišča zahtevajo presojo o skladnosti določenega zakona z ustavo in zakoni. S to pravico je državni svet še v največji meri lahko vplival na delovanje državnega zbora. Velikokrat je, ko je bil njegov odložitveni veto v državnem zboru preglasovan, uporabil to pravico, še bolj pomembno pa je, da je v nekaj primerih ustavno sodišče tudi ugodilo pripombam državnega sveta in tako zaustavilo izvajanje določenega zakona. A presojo pred ustavnim sodiščem je moč zahtevati le po sprejetju določenega zakona in ima zahteva za presojo tako večji vpliv na izvrševanje kot na samo sprejemanje zakona (Grad 2000, 266).

4.4 Organizacija dela državnega sveta

Ustava izrecno določa, da ima državni svet svoj poslovnik, ki ga sprejme z večino glasov vseh članov (Ustava Republike Slovenije, 101. čl.). Kar pa se tiče ostale organizacije državnega sveta, ustava to prepušča Zakonu o državnem svetu. Ta določa, da ima državni svet predsednika in enega podpredsednika, ki ju izvoli z večino glasov vseh članov. Zakon ne določa mandatne dobe predsednika in podpredsednika, to določa poslovnik državnega sveta, ta pa pravi, da se predsednik in podpredsednik izvolita za dobo dveh let in pol in sta na to mesto lahko tudi ponovno izvoljena (Grad in drugi 1996, 131).

Naloge predsednika so, da predstavlja državni svet, da pripravlja, sklicuje in vodi seje ter usklajuje delo državnega sveta z delom državnega zbora. Podpredsednik pomaga predsedniku pri pripravljanju in vodenju sej ter skrbi za nadomestilo v primeru odsotnosti predsednika. Predstavljanje državnega sveta se nanaša predvsem na razmerje državnega sveta do državnega zbora, ki je edini organ, s katerim državni svet neposredno sodeluje (Grad in drugi 1996, 131).

Podobno kot državni zbor ima tudi državni svet delovna telesa, ki jih imenuje komisije. Poslovnik določa, da so to stalne in občasne komisije, ki delujejo na različnih področjih. Vodijo jih predsedniki, ki so izvoljeni za mandatno dobo dveh let in pol (Grad in drugi 1996, 132).

V 4. mandatu državnega sveta je 8 komisij (Državni svet 2007a):

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

Poslanske skupine se v državnem svetu ne oblikujejo, ker člani niso izvoljeni po strankarski pripadnosti, in politične stranke ne bi smele imeti nobene vloge v tem organu. Namesto poslanskih skupin se v državnem svetu organizirajo interesne skupine po posameznih področjih, ki so zastopana v državnem svetu (Grad in drugi 1996, 132).

Državni svet lahko sprejema odločitve iz svoje pristojnosti samo, če je sklepčen, torej če je na seji navzočih večina članov (Ustava Republike Slovenije, 99. čl.). Tako kot državni zbor tudi državni svet odloča z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Le zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu mora sprejeti z večino glasov vseh članov, torej z absolutno navadno večino (Grad in drugi 1996, 132).

4.5 Mandat člana državnega sveta

Položaj člana državnega sveta je delno podoben položaju poslanca, delno pa se od njega razlikuje. Član državnega sveta pridobi mandat s potrditvijo v državnem svetu in ima v primeru, da se mandat ne potrdi, možnost pritožbe na ustavno sodišče (Grad in Kaučič 2000, 219). Tako kot poslanec ima tudi član državnega sveta možnost polne imunitete, ki je popolnoma enaka kot poslanska (Ustava Republike Slovenije, 100. čl.). Obsega torej profesionalno in tudi neprofesionalno imuniteto. O tej imuniteti odloči državni svet pod enakimi pogoji kot državni zbor odloči o imuniteti poslanca (Grad in drugi 1996, 132).

Poslovnik državnega sveta je določil, da imajo državni svetniki pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih komisij, da predlagajo obravnavo vprašanj in

dajejo pobude, dolžnost varovanja podatkov zaupne narave itd. (Poslovnik državnega sveta, 66. čl.).

Položaj člana državnega sveta se bistveno razlikuje od položaja poslanca v tem, da poslanec svojo funkcijo opravlja profesionalno, član državnega sveta pa ne. Funkcija svetnika je častna. Razlika izvira zlasti iz bistveno različne strukture obeh organov, saj je za člane državnega sveta značilno, da zastopajo posebne interese svoje skupine, česar ne bi mogli početi uspešno, če ne bi bili njihovi aktivni pripadniki. Za razliko od poslanca je tako član državnega sveta lahko zaposlen v državnih organih ali opravlja kakšno pridobitno dejavnost. Funkcija svetnika pa ni združljiva s funkcijo poslanca (Grad in drugi 1996, 132).

4.6 Razmerje državnega sveta do drugih državnih organov

Državni svet je po pristojnostih v podrejenem položaju v primerjavi z državnim zborom. Medtem ko ima državni zbor vse zakonodajne funkcije sodobnega parlamenta, ima državni svet v zakonodajnem postopku le možnost zakonodajne iniciative in odločilnega veta. Po končanem zakonodajnem postopku pa ima možnost razpisa zakonodajnega referendum ali pritožbe zoper zakon na ustavno sodišče. Čeprav je državni zbor tisti, ki sprejema vse zakone, ima državni svet preko svojih pristojnosti možnost bolj ali manj posrednega sodelovanja. Bolj kot državni svet sodeluje neposredno v zakonodajnem postopku, manj je možnosti, da bo uporabil kakšno od svojih pristojnosti, ki lahko zakon vrne na ponovno glasovanje ali pa prepreči izvrševanje zakona. Državni zbor ima proti državnemu svetu nadrejen položaj, to pa še ne pomeni, da je popolnoma neodvisen od državnega sveta (Grad in drugi 1996, 215–216).

Iz ustavne ureditve izhaja, da med državnim svetom in vlado ni nobenega ustavno določenega neposrednega razmerja, kajti vsa razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, značilna za parlamentarni sistem, se nanašajo izrecno samo na vlado in državni zbor. Tak položaj je običajen za sistem nepopolne dvodomnosti. Na drugi strani pa ustavne pristojnosti državnega sveta v zakonodajnem postopku vendarle silijo vlado v vzpostavitev določenih razmerij z državnim svetom. Ker se v okviru te funkcije sprejemajo najpomembnejše odločitve državne oblasti, je razumljivo, da pooblastila državnega sveta ne vplivajo samo na delovanje državnega zbora, temveč tudi na delovanje vlade, čeprav bolj na posreden način (Grad in drugi, 1996, 226). Državni svet ima moč odločilnega veta, s katerim lahko odloži ali celo prepreči sprejetje zakona, za katerega je vlada zainteresirana. Vlada ima interes vplivati predvsem na mnenja, ki jih državni svet posreduje, saj so ta mnenja lahko nadvse pomembna

za vsebino nekega zakona. Vlada lahko preko mnenja državnega sveta doseže večjo legitimnost in podporo predlogu zakona in se že v osnovi izogne zapletom pri kasnejšem sprejemanju zakona (Kaučič in Grad 2000, 197–198).

Podobno velja tudi za druge pristojnosti državnega sveta na področju zakonodajne funkcije. Očitno je torej, da se določeni meri vpliva državnega sveta na delo vlade in državnega zbora ni mogoče izogniti (Grad in drugi 1996, 227).

5 Volitve v državni svet

Državni svet se v celoti oblikuje z volitvami, kar pomeni, da se članstvo v državnem svetu lahko pridobi samo z volitvami, ne pa tudi na druge načine (denimo z imenovanjem, po položaju in podobno). Člani državnega sveta se za razliko od poslancev volijo za dobo petih let, kar naj bi jim zagotavljalo določeno kontinuiteto skupnega delovanja državnega zbora in državnega sveta, ker se mandatna doba obeh organov ne prekriva. Volitve v državni svet ureja zakon, ki ga v skladu z ustavo sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino in poleg dela o volitvah v državni svet zajema še organizacijo državnega sveta (Grad 2004, 160).

Člani državnega sveta so predstavniki nosilcev določenih interesov in se volijo na podlagi posebne volilne pravice, ki pripada nosilcem teh interesov. Ti se oblikujejo v ustreznih interesnih organizacijah in v lokalnih skupnostih. Ustavno določena struktura, njegov položaj in pristojnosti narekujejo posredne volitve, ki se opravijo v ustreznih interesnih organizacijah oziroma v lokalnih skupnostih po volilnih telesih, ki jih sestavljajo člani predstavniških organov ali izvoljeni predstavniki interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Posredne volitve so namreč znane po tem, da omogočajo tesnejšo povezanost med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki kot pa neposredne volitve. Posredne volitve lahko opravi nek organ določene oblike organiziranosti v okviru interesnega področja oziroma predstavniški organ lokalne skupnosti, torej organ, ki je že prej oblikovan za zagotavljanje interesov te skupine. Lahko pa posredne volitve opravi tudi posebej v ta namen izvoljeno telo. Tako imamo v zakonu za različne skupine različne posredne volitve predstavnikov, odvisno od tega, ali ima interesna skupina tak organ. Na nekaterih interesnih področjih obstaja večja ali manjša mera organiziranosti (v obliki zbornic, društev in podobno), zato imamo tudi več različnih načinov posrednih volitev predstavnikov v državni svet (Grad 2004, 161).

Načelo enake volilne pravice pri volitvah članov državnega sveta lahko upoštevano samo v okviru posamezne interesne skupine, ki ima svoje predstavnike v državnem svetu. Zato je razumljivo, da volilne pravice pri volitvah v državni svet ne morejo imeti vsi državljani, temveč le tisti, ki opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju v okviru interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu (Grad 2004, 161).

5.1 Splošna načela volitev v državni svet

Po zakonu je temeljno načelo vseh volilnih postopkov za predstavnike interesnih skupin, da volitve opravijo posebna volilna telesa, ki so različno oblikovana. Kadar se člani volijo v posamezni interesni organizaciji in na tem področju ni drugih takih organizacij, tvorijo volilno telo člani predstavniškega organa interesne organizacije. Enako pravilo velja, kadar člane državnega sveta – predstavnike lokalnih interesov – voli ena sama lokalna skupnost. Če pa člana državnega sveta skupaj voli več interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti, sestavljajo volilno telo izvoljeni predstavniki interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti (Zakon o državnem svetu, 11. čl.). V tem primeru je način izvolitve teh predstavnikov prepuščen samim interesnim organizacijam oziroma lokalnim skupnostim. Zakon določa pri tem samo temeljna merila za to, koliko takih predstavnikov pripada posamezni organizaciji. Vsaka organizacija znotraj nekega interesnega področja voli vsaj enega elektorja, ostali elektorji pa se volijo glede na sorazmerno številčnost članov organizacije. V tem drugem primeru se torej volitve ne opravijo po že za druge namene oblikovanem telesu, temveč po posebej za volitve izvoljenih elektorjih (Grad 2004, 162).

Kandidiranje za člane državnega sveta zakon v celoti prepušča samim interesnim skupinam. Pristojne volilne komisije¹⁷ skrbijo samo za zakonitost vloženih kandidatur. Volilno telo na podlagi vloženih kandidatur voli člane državnega sveta, ki pripadajo posamezni interesni skupini (Grad 2004, 163). Določeno je, da se volitve lahko opravijo le, če je na volilnem zboru¹⁸ navzoča večina vseh članov volilnega telesa (Zakon o državnem svetu, 17. čl.). Za glasovanje je določeno, da mora biti tajno in da se opravlja z glasovnicami. Vsak član volilnega telesa lahko pri tem glasuje za največ toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilnem telesu (Zakon o državnem svetu, 20. čl.). Za člane državnega sveta so izvoljeni tisti kandidati, ki so dobili največ glasov¹⁹ (Zakon o državnem svetu, 21. čl.). Pri tem bi bilo sicer možno uporabiti tudi kakšen drug volilni sistem, vendar je glede na nestrankarsko vsebino položaja članov državnega sveta bolj primeren večinski sistem. V tem sistemu je povezanost med volilno osnovo in izvoljenimi predstavniki utemeljena na drugačnih razmerjih, kot so zgolj volitve (Grad 2004, 163).

¹⁷ Republiška volilna komisija in volilne komisije volilnih enot.

¹⁸ Zasedanju volilnega telesa.

¹⁹ Sistem relativne večine.

5.2 Posebni volilni postopki

Čeprav zakon določa splošna pravila za volitve članov državnega sveta, je vendarle položaj v različnih interesnih skupinah, ki imajo svoje predstavnike v državnem svetu, tako različen, da so posebnosti volitev članov posameznih interesnih skupin še posebej urejene (Grad 2004, 165).

5.2.1 Volitve predstavnikov delodajalcev

Štiri člane državnega sveta – predstavnike delodajalcev – volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev, ki so organizirana za območje države. Člane državnega sveta voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki gospodarskih zbornic in združenj delodajalcev. Vsaka gospodarska zbornica in vsako združenje delodajalcev v volilno telo izvoli po enega predstavnika na vsakih dopolnjenih deset tisoč delavcev, zaposlenih pri članih gospodarske zbornice oziroma združenja delodajalcev (Zakon o državnem svetu, 24. čl.). Gospodarske zbornice in združenja delodajalcev seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila zbornice oziroma združenja in podatke o številu delavcev, zaposlenih pri članih zbornice oziroma združenja (Zakon o državnem svetu, 25. čl.). Možne bi bile sicer tudi drugačne oblike organiziranja na tem področju, vendar pridejo pri volitvah v poštev samo tiste organizacije, ki so organizirane za območje vse države, kajti državni svet je reprezentant posebnih interesov na državni, ne pa na lokalni ravni (Grad 2004, 165).

5.2.2 Volitve predstavnikov delojemalcev

Štiri člane državnega sveta – predstavnike delojemalcev – volijo reprezentativni sindikati za območje države. Člane državnega sveta voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki reprezentativnih sindikatov. Reprezentativna zveza oziroma konfederacija sindikatov izvoli v volilno telo toliko predstavnikov, kolikor je v njej združenih reprezentativnih sindikatov. Posamezni sindikat, ki ni združen v zvezo ali konfederacijo, v volilno telo izvoli enega predstavnika. Poleg tega izvoli zveza, konfederacija in posamezni sindikat še po enega predstavnika na vsakih dopolnjenih deset tisoč članov (Zakon o državnem svetu, 26. čl.). Sindikati seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo odločbo o reprezentativnosti sindikata, pravila in podatke o številu članov (Zakon o državnem svetu, 26. čl.).

5.2.3 Volitve predstavnikov kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev

Pri tem delu državnega sveta volijo tri kategorije subjektov štiri člane državnega sveta. Zakonodajalec je zato moral eni od njih dati dva predstavnika. Tako so dva predstavnika svojih interesov dobili kmetje kot najštevilčnejša skupina med njimi. Po zakonu torej volijo dva predstavnika poklicne organizacije kmetov, organizirane za območje države, enega predstavnika obrtnikov volijo poklicne organizacije obrtnikov, organizirane za območje vse države, enega predstavnika samostojnih poklicev pa volijo poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev, organizirane za območje države (Grad 2004, 166).

Po zakonu se za poklicne organizacije štejejo (Zakon o državnem svetu, 29. čl.):

- zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije kmetov, obrtnikov in drugih samostojnih poklicev, organizirane za območje države,
- sekcije samostojnih poklicev v drugih poklicnih zbornicah, združenjih, društvih, zvezah in drugih poklicnih organizacijah, organizirane za območje države.

Dva člana državnega sveta – predstavnika kmetov – voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki poklicnih organizacij kmetov. Vsaka izmed njih izvoli v volilno telo po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega predstavnika na vsakih dopoljenih tisoč članov (Zakon o državnem svetu, 30. čl.). Člana državnega sveta – predstavnika obrtnikov – voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki poklicnih organizacij obrtnikov. Vsaka od teh izvoli v volilno telo po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega na vsakih dopoljenih petsto članov (Zakon o državnem svetu, 31. čl.). Člana državnega sveta – predstavnika samostojnih poklicev – voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki organizacij samostojnih poklicev, organiziranih za območje države. Vsaka organizacija samostojnih poklicev v volilno telo izvoli po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega na vsakih dopoljenih sto članov (Zakon o državnem svetu, 32. čl.).

Poklicne organizacije seznam izvoljenih predstavnikov v volilnem telesu predložijo republiški volilni komisiji. Temu priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov (Zakon o državnem svetu, 33. čl.).

5.2.3 Volitve predstavnikov negospodarskih dejavnosti

Področje negospodarskih dejavnosti je izmed vseh interesnih področij najbolj obširno in ima najbolj pestro strukturo. V ustavi ni zapisanih nobenih meril za določitev, katere negospodarske dejavnosti naj bi imele svoje predstavnike v državnem svetu. Problem je tudi v tem, da ne gre za kakršne koli interese na tem področju, temveč za poklicne interese, ki pa so v veliki meri že zastopani v državnem svetu preko drugih interesnih skupin (Grad 2004, 167).

Šest članov državnega sveta – predstavnikov negospodarskih dejavnosti – voli (Zakon o državnem svetu, 34. čl.):

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

Ker je organiziranost na naštetih področjih dokaj različna, je zakon tudi nekoliko različno uredil način volitev znotraj vsakega področja (Grad, 2004, 167). Člana državnega sveta – predstavnika univerz, visokih in višjih šol – voli volilno telo, ki ga sestavljajo izvoljeni predstavniki univerz, visokih in višjih šol. Vsaka univerza ter visoka oziroma višja šola v volilno telo izvoli po enega predstavnika (Zakon o državnem svetu, 35. čl.). Druge predstavnike negospodarskih dejavnosti v državnem svetu volijo volilna telesa, ki jih sestavljajo izvoljeni predstavniki ustreznih poklicnih organizacij. Za te se štejejo poklicne zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije za območje države. Poklicne organizacije izvolijo v ustrezno volilno telo vsaka po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega na vsakih dopolnjenih sto članov. Poklicne organizacije seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo republiški volilni komisiji. Seznamu

priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov (Zakon o državnem svetu, 34., 36. in 37. čl.).

5.2.4 Volitve predstavnikov lokalnih interesov

Dvaindvajset članov državnega sveta – predstavnikov lokalnih interesov – izvolijo lokalne skupnosti. Za volitve predstavnikov lokalnih interesov se oblikuje največ dvaindvajset volilnih enot. Te se oblikujejo za območje ene ali več lokalnih skupnosti (Zakon o državnem svetu, 38. čl.). Določene so z zakonom o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet (glej priloga A in priloga B). Določenih je 22 volilnih enot, v vsaki pa se voli po en član državnega sveta – predstavnik lokalnih interesov. Volilne enote se oblikujejo za območje ene ali več občin (Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, 1. in 2. čl.).

Za volitve članov državnega sveta se v vsaki volilni enoti oblikuje volilno telo. Če volilna enota obsega le eno občino, člana državnega sveta voli predstavniški organ lokalne skupnosti. Ko pa obsega dve ali več lokalne skupnosti, se volilno telo izoblikuje tako, da vsaka lokalna skupnost v volilno telo izvoli po enega predstavnika ne glede na število prebivalcev in po enega na vsakih pet tisoč prebivalcev. Predstavniški organi lokalnih skupnosti seznam izvoljenih v volilno telo predložijo volilni komisiji volilne enote (Zakon o državnem svetu, 39. in 40. čl.).

Kandidate za člane državnega sveta določijo predstavniški organi lokalnih skupnosti. Kadar se člani državnega sveta volijo v dveh ali več lokalnih skupnostih, vsaka lahko določi največ toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilni enoti (Zakon o državnem svetu, 41. čl.).

Volilni odbor pošlje zapisnik o volitvah skupaj z drugim volilnim materialom komisiji volilne enote. Volilna komisija volilne enote pošlje republiški volilni komisiji poročilo o izidu volitev v volilni enoti (Zakon o državnem svetu, 42. čl.).

Le prve volitve predstavnikov lokalnih interesov so bile izjema in so namesto posrednih uporabili neposredne volitve, kar pomeni, da so volivci neposredno znotraj volilnih enot glasovali za kandidate, pri čemer je zakon dopustil tudi kandidiranje po političnih strankah, ki ga volilni sistem, ki je sedaj v uporabi in zgoraj opisan, sicer ne pozna (Grad, 2004, 168).

6 Vloga državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije

Ker družba ni samo seštevek enakopravnih članov, ampak na določen način strukturirana skupnost, je v Sloveniji nastal državni svet, ki ima pravico do posebnih stališč določene družbene strukture kot opozorilo predstavniškemu organu. Državni svet v naši ureditvi ni nujnost, ker zanj ni posebnih razlogov kot na primer federativna ureditev (Bučar 2001, 224). Vseeno pa naj bi izrazil neko družbeno strukturo, ki v splošnem predstavnstvu ne more biti upoštevana (Bučar 2003, 134).

Državni svet je primer kombinacije demokratičnega in korporativnega načela. Svet je voljeno telo, vendar ne po liberalnem načelu en človek, en glas, kar je temeljni kamen liberalne demokracije, temveč po načelu funkcionalnega predstavnstva. Ni pomembno, kako veliko je volilno telo, tudi ne postopek izbire, pomembno je, da določeni funkcionalni deli države med seboj izberejo nekega predstavnika na posrednih volitvah, ki so v zadnji fazi demokratične (Lukšič 1993, 139). V njem naj bi se odločali na institucionaliziran način in naj ne bi skušali vplivati na parlamentarno odločanje prek različnih neformalnih pritiskov (Grad 2000, 250).

Državni svet ima predvsem posvetovalno naravo, možnost zakonodajne iniciative in negativno zakonodajno moč, zato s formalno-institucionalnega vidika na prvi pogled deluje zgolj kot okrask političnega sistema (Lukšič 1994, 207). Dejansko pa je njegova vloga zelo pomembna. Kot prvo potrjuje korporativno naravnost slovenske politike ter s svojim obstojem izpričuje kritiko in nezaupanje v parlamentarni strankarski sistem. Kot drugo pa političnemu sistemu zagotavlja vsebinsko legitimnost, ki je liberalna demokracija s splošnimi in enakimi volitvami ne le ne more priskrbeti, temveč ji celo v jedru nasprotuje (Lukšič 1996, 24).

Konec koncev pa pomeni zbirališče in jedro za korporativizacijo vmesnih organizacij, to je društev, zbornic in združenj. Je tisto strukturno mesto v političnem sistemu, na katero se je pripel grozd korporativne družbene strukture in zacementiral poklicno-stanovske privilegije ter s tem družbeni status quo. V tem smislu ima državni svet pomembno stabilizacijsko vlogo (Lukšič 2003, 142). Državni svet je po tej logiki protiutež strankarski in kvantitativni demokraciji (Lukšič 1996, 24).

S tem naj bi do neke mere nevtraliziral prevelik vpliv strankarskih interesov v državnem zboru (Grad 2000, 251). Preko sposobnosti zaviranja zakonodajnega postopka pa državni svet pripomore k bolj kakovostnim odločitvam (Ribičič 1991, 60). A njegova vloga je v prvi vrsti posvetovalne narave, saj v njem prihajata do izraza predvsem praktična izkušnja in strokovno poznavanje problemov, vpliva pa lahko tudi z mobilizacijo javnega mnenja (Bibič 1992, 170). Državni svet ima npr. zelo pomembno vlogo omogočanja dostopa do politike organizacijam strokovne civilne družbe. Ta dejavnost je bogata, saj državni svet organizira približno dva velika strokovna posveta mesečno in tako pridobljena stališča, zoznane družbene probleme itd. sporoča državnemu zboru in vladnim resorjem (Kavčič 2009).

Po temeljni ustavni misli je državni svet bolj telo, ki obstaja in deluje ob parlamentu, torej državnemu zboru. Ustavodajalec namreč ni izrecno opredelil državnega sveta kot del parlamenta, kar bi se sicer kazalo v tem, da bi parlament sestavljala dva domova, državni zbor in državni svet, temveč je državni svet opredelil kot poseben organ s svojimi posebnimi funkcijami (Grad in Kaučič 2000, 184). Zato nasprotovanje in kritiziranje obstoja državnega sveta tudi ni nepomembno. Zavlačevanje odločanja, neracionalnost, nepotrebni stroški, podvajanje razprave, vse to lahko govori v prid vzpostavitvi hitrejšega in preprostejšega enodomnega sistema (Ribičič 2003, 159). Gledano s pragmatičnega vidika vladne koalicije oziroma vladnih političnih strank pomeni državni svet zanje seveda neke vrste moteč dejavnik, ker v določenih situacijah »zaplete« zakonodajni proces, zlasti če na določen zakon vloži odločilni veto (Kristan 2003, 155). Drugi dom je trn v peti tistim, ki v politiki vidijo zgolj tehniko vladanja, tehniko za prenos zmagovite volje na volitvah in čim več zakonov v čim krajšem času, ne pa mehanizma za vzpostavljanje soglasja (Lukšič 2007, 33).

Po mnenju Kristana pragmatično razmišljanje, ki ima kot dokaz za morebitno odpravo državnega sveta pred očmi racionalizacijo, učinkovitost in pocenitev parlamenta, izgublja iz vida škodo za demokratičnost parlamentarnega sistema v Sloveniji (Kristan 2003, 156). Državni svet namreč tako kot 12 drugih drugih domov parlamentov v EU zmanjšuje demokratični deficit v družbi. Ker v njem ni strankarske koalicije in opozicije, je to tisti del političnega sistema, ki omejuje možnost popolne prevlade političnih strank (Kavčič 2009).

6.1 Vloga državnega sveta v zakonodajnem postopku (1992–2008)

Pri pregledu uresničevanja pristojnosti državnega sveta skozi njegovo zgodovino, od leta 1992 in do vključno prvega leta njegovega 4. mandata (2008), sem skozi številke prikazal aktivnosti državnega sveta v zakonodajnem postopku.

Zgolj po številčnosti je bil najbolj aktiven v 1. mandatu od leta 1992 do leta 1997 (glej tabelo 6.1), ko je v kar 34 primerih izglasoval odločilni veto, predlagal 10 zakonodajnih pobud in v 14 primerih izglasoval predlog ocene ustavnosti zakonov, že sprejetih v državnem zboru. Prav tako je v 1. mandatu zahteval en zakonodajni referendum in eno parlamentarno preiskavo (Državni svet 2007b). Analiza uporabe odločilnega veta v prvem mandatu državnega sveta kaže, da je državni svet razpravljal o uporabi veta proti 56 različnim zakonom, sprejetim v državnem zboru, in da je veto dejansko izglasoval v 34 primerih. Večino teh vetov je državni zbor zavrnil s ponovnim glasovanjem in le v osmih primerih ni mogel zbrati potrebne večine (Zajc 2000, 205).

V drugem mandatu od leta 1997 do leta 2002 (glej tabelo 6.1) je državni svet predlagal 11 zakonodajnih pobud, v 22 primerih je sprejel odločilni veto, v 13 primerih je izglasoval predlog ocene ustavnosti zakona in v dveh primerih zahteval parlamentarno preiskavo, medtem ko ni zahteval nobenega zakonodajnega referenduma (Državni svet 2007c).

V tretjem mandatu od leta 2002 do leta 2007 (glej tabelo 6.1) je državni svet predlagal zgolj 9 zakonodajnih pobud, v 23 primerih je izglasoval odločilni veto, v 8 primerih je predlagal oceno ustavnosti, zahteval je en zakonodajni referendum in eno parlamentarno preiskavo (Državni svet 2007č). V tretjem mandatu je državni zbor veliko večino odločilnih vetov preglasoval. Od 23 odločilnih vetov državnega sveta so se le 4 uspeli izogniti preglasovanju državnega zbora (Državni svet 2007d).

V prvem letu 4. mandata (2008) (glej tabelo 6.1) je državni svet predlagal 4 zakonodajne pobude, v 5 primerih je izglasoval odločilni veto in v 2 primerih predlagal oceno ustavnosti, medtem ko ni zahteval nobenega zakonodajnega referenduma in nobene parlamentarne preiskave (Tratnik - Volasko in Zelnik 2009, 15).

Tabela 6.1: Vloga državnega sveta v zakonodajnem postopku 1992–2008

Pristojnosti DS	1. mandat (1992–1997)	2. mandat (1997–2002)	3. mandat (2002–2007)	4. mandat (2008)	Skupaj
Zakonodajna pobuda	10	11	9	4	34
Odložilni veto	34	22	23	5	84
Predlog ocene ustavnosti	14	13	8	2	27
Zahteva za zakonodajni referendum	1	0	1	0	2
Zahteva za parlamentarno preiskavo	1	2	1	1	4

Vir: Državni svet (2007b); Državni svet (2007c); Državni svet (2007č); Tratnik – Volasko in Zelnik (2009).

Državni svet je od leta 1992 do vključno leta 2008 predlagal 34 zakonodajnih pobud, v 84 primerih je izglasoval odložilni veto, kar v 37 primerih je predlagal ustavno presojo zakona, razpisal je dva zakonodajna referenduma in v 4 primerih predlagal parlamentarno preiskavo. Če primerjamo posamezne mandate med sabo, vidimo, da se krepko zmanjša število odložilnih vetov iz 1. mandata (34) v primerjavi z 2. mandatom (22) in število predlogov za oceno ustavnosti iz 2. mandata (13) v primerjavi s 3. mandatom (8) (glej tabelo 6.1). Kaže se torej nek trend zmanjševanja uresničevanja pristojnosti državnega sveta, ki pa ima lahko razloge tudi drugje, od tega, da državni zbor sprejme manj zakonov kot v 90. letih, da sprejema bolj strokovno pripravljene zakone, do tega, da med državnim zborom in državnim svetom mogoče poteka boljša komunikacija kot v 1. in 2. mandatu.

Še bolj zanimiv pregled je uspeh državnega sveta in njegovih pobud v državnem zboru. Zakonodajna pobuda je za državni svet zelo pomembna, saj lahko preko nje aktivno uveljavlja interese, ki so v njem zastopani²⁰. Iz tabele 6.1 je razvidno, da je zakonodajna pobuda državnega sveta dokaj redka praksa. V prvem mandatu je državni svet predlagal sprejem desetih zakonov, državni zbor pa je sprejel le enega. V drugem mandatu je sprožil enajst zakonodajnih iniciativ, državni zbor je sprejel zgolj dve. V tretjem mandatu je državni zbor od devetih iniciativ ponovno sprejel le eno (Brezovšek in drugi 2008, 80). V praksi je najbolj pogosta in najbolj vplivna pristojnost državnega sveta odločilni veto. Z uporabo le-tega lahko državni svet zaustavi zakonodajni postopek, dokler državni zbor ponovno ne glasuje o zakonu in zbere večino glasov vseh poslancev. Državni svet je v preteklih mandatih sicer dokaj pogosto vlagal veto na zakone (glej tabelo 6.1), ki pa so bili v državnem zboru v veliki večini zavrnjeni. V prvem mandatu je bilo od 34 vloženih vetov uspešnih samo osem, v drugem od 22 samo trije, v tretjem pa od 23 štirje (Brezovšek in drugi 2008, 82). Državni svet je doslej dokaj pogosto uporabljal svojo pristojnost, da je lahko zahteval postopek pred ustavnim sodiščem, zlasti takrat, ko je državni zbor preglasoval njegov odločilni veto. Ustavno sodišče je doslej že večkrat odločilo v korist državnega sveta, kar pomeni, da so bila opozorila oziroma veta v veliki meri utemeljena (Grad 2000, 266).

Nekateri menijo, da je državni svet po svojih močeh prispeval k izboljšanju kakovosti zakonodaje z uporabo odločilnega veta, še bolj pa s spodbijanjem ustavnosti zakonov pred Ustavnim sodiščem RS. Spet drugi menijo, da je bil učinek odločilnega veta precej manjši od pričakovanega, da se je državni svet preveč ukvarjal s pravnimi zadevami, premalo pa s svojim interesnim oziroma funkcionalnim poslanstvom. Hkrati pa opozarjajo na prevelik vpliv političnih strank, saj se te nočejo sprijazniti z dejstvom, da morajo biti v državnem svetu v ospredju posebni lokalni, poklicni in drugi interesi, zaradi katerih je bil ustanovljen (Brezovšek in drugi 2008, 80). Po mnenju Zajca (2009, 104) vloga državnega sveta pri odločanju v državnem zboru ni bila posebej izrazita in pomembna, zato dejansko ni prispeval k stabilnosti in predvidljivosti procesa zakonodajnega odločanja oziroma h konkretnim postopkom sprejemanja zakonov.

²⁰ Pristojnost zakonodajne pobude ni splošna pristojnost državnega sveta, temveč je omejena zgolj na tista področja, ki neposredno zadevajo interese tistih interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu.

6.2 Vloga državnega sveta v prihodnje

Večina strokovnjakov je ob nastanku državnega sveta v 90. letih verjela, da se bo le-ta obdržal zgolj nekaj let, a vendar še vedno obstaja. Skozi vsa ta leta delovanja ni izpolnil pričakovanj glavnih političnih akterjev in strokovne javnosti, zato se ob regionalizaciji Slovenije razmišlja tudi o njegovi nadaljnji vlogi v slovenskem političnem prostoru (Haček 2009, 106). V strokovni javnosti se najpogosteje pojavljajo tri možne rešitve: ohranitev pluralno sestavljenega državnega sveta, nadomestitev državnega sveta z zborom pokrajin in odprava dvodomnosti ter uvedba enodomnega parlamenta (Brezovšek in drugi 2008, 83).

Nedodelano in nerazčiščeno je ostalo vprašanje njegove sestave, ki za zdaj ne odslikava dejanskega družbenega stanja, predvsem pa je ostalo povsem nerešeno vprašanje glasovanja. Glasovanje v organu, ki naj bi izrazil družbeno sestavo, ne more biti enostavna kopija glasovanja v organu splošnega predstavništva (Bučar 2003, 134). Korporativne forme državnega sveta v sfero države neposredno vnašajo organizirano civilno družbo, brez predhodne transformacije v politično družbo. Prinašajo funkcionalne interese, s katerimi v raznih poklicih delujoči ljudje nastopajo v imenu vsebine, posebnosti, organizirane posameznosti in konkretnosti. Korporativne forme se skušajo legitimirati z vsebino, kar pa je v liberalnodemokratskih sistemih nemogoče. Rešitev problema legitimnosti je samo v splošnih volitvah, tudi za državni svet (Lukšič 1992, 207–208).

Dejstvo je, da sedanja sestava in pristojnosti državnega sveta ne upravičujejo njegovega obstoja. Tu so potrebne spremembe, in sicer na ustavni ravni (Cerar 2007, 36). A državni svet po mnenju Lukšiča za izpolnitev dveh ključnih nalog ne potrebuje velikih pristojnosti in ustava mu jih tudi ne namenja. Svet ima predvsem posvetovalno naravo, možnost zakonodajne iniciative in negativno zakonodajno moč, ki jo lahko udejanja z oviranjem sprejemanja zakonov (Lukšič 1992, 208). Po mnenju Kristana bi z ukinitvijo državnega sveta iz zakonodajne veje oblasti popolnoma izločili institucionalne organizirane interesne skupine in parlamentarni sistem bi bil ponovno omejen zgolj na delovanje političnih strank (Kristan 2003, 156).

Nadaljnja usoda državnega sveta je tako precej nejasna, dejstvo pa je, da bi bilo treba nekatere zadeve iz njegove pristojnosti, ki so se pokazale za zaviralne, popraviti ter mu tako omogočiti boljše in predvsem učinkovitejše opravljanje njegove funkcije (Brezovšek in drugi 2008, 83).

6.2.1 Reforma državnega sveta

Reforma državnega sveta bo šla najverjetneje v dve smeri: prva govori o krepitvi moči državnega sveta in vzpostavljanju državnega sveta kot popolnega drugega doma, medtem ko druga smer govori o ustanovitvi zbora pokrajin namesto državnega sveta.

Razmerje med državnim zborom in državnim svetom je sedaj asimetrično, kar pomeni, da ima državni zbor več pristojnosti kot državni svet. Z okrepitvijo pristojnosti državnega sveta bi prišli do prave dvodomnosti, ki bi bila tudi po politični moči simetrična. Zakonodajne odločitve bi bile s pravo dvodomnostjo nedvomno boljše, bolj pretehtane in bolj v skladu z interesi ključnih organizacij v družbi (Pikalo 2008). Razvitejša dvodomnost je potreba sedanjega in prihodnjega parlamentarizma v Sloveniji kot majhni državi, v kateri sta glede na omejene vire raznovrstnih potencialov toliko pomembnejša premišljeno odločanje in kakovostno sprejemanje zakonodaje (Ribičič 2003, 176).

Oba doma bi s takšno reformo imela enako moč pri nadzoru nad izvršno vejo oblasti, pri sprejemanju zakonov in pri spreminjanju ustave. Kristan meni, da bi tak popolni dvodomni sistem, torej enakopravna državni zbor in državni svet, povzročal najmanj komplikacij. Odnosi med državnim zborom in državnim svetom bi bili jasni in državni zbor ne bi mogel več preglasovati državnega sveta (Štrus 2007, 63).

Z možnostjo povečanja pristojnosti državnega sveta, ki bi imel nekoliko bolj poudarjene lokalne interese, bi bilo pomembno razmisliti tudi o spremembi volilnega sistema, saj bi morali spremeniti posredni volilni sistem v neposrednega. Dejstvo, da bi to pomenilo slovo iz državnega sveta za predstavnike preostalih interesov, verjetno ne bi predstavljalo nepremostljive težave, saj te interese v procesih »policy odločanja« danes zastopajo različne zbornice, združenja in njihovi lobisti, v nekaterih pogledih pa tudi ekonomsko-socialni svet oziroma socialni partnerji in to veliko bolj učinkovito, kot je to doslej zagotavljal državni svet (Grims 2007, 24).

Janez Sušnik, nekdanji predsednik državnega sveta, je predlagal ustavne spremembe, ki bi uresničile popolno dvodomnost. Po njegovem predlogu ne bi bilo mogoče brez zgornjega doma sprejeti nobene ustavne spremembe, obvezno soglasje bi bilo potrebno za vse zakone, ki urejajo vprašanja in financiranja pokrajin, hkrati pa bi vlada morala vsak zakon pred vložitvijo v državni zbor poslati v oceno državnemu svetu (Pogljajen 2007).

Že dalj časa je jasno, da Slovenija ne bo mogla odlašati z uvedbo regij oziroma pokrajin. Prvič je to nujno potrebno zaradi razvoja lokalne samouprave, ki ne more ostati organizacijsko le na ravni sedanjih občin. Na drugi strani pa sedanja institucionalna organizacija lokalne samouprave ni skladna z organizacijo regionalizma v Evropski uniji, kar Sloveniji onemogoča oziroma otežuje enakovredno udeležbo pri evropskih regionalnih skladih. Regionalizem tako kot federalizem ne more uspešno funkcionirati brez dvodomnosti (Kristan 2003, 156). Z uvedbo pokrajin se bo glede državnega sveta odprla alternativa: ali naj se državni svet zamenja z zborom pokrajin ali pa naj se ohrani pluralno sestavljen državni svet²¹ (Kristan 2007, 135).

V vsakem primeru je zbor pokrajin zamišljen kot sredstvo za doseganje višje kakovosti zakonodaje. Zbor pokrajin bi kot nepopolni drugi dom prispeval h krepitvi lokalnih in regionalnih interesov. Enakopravno z državnim zborom bi odločal le o vprašanih, ki so posebnega pomena z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Njegova uvedba bi zagotovila boljše in enakomernejše zastopanje lokalnih in regionalnih interesov (Ribičič 2003, 174).

Zastopstvo pokrajin v drugem domu je ne le mednarodno primerljivo, ampak tudi ustrezna možnost varovanja lokalnih oziroma regionalnih interesov v zakonodajnem postopku. Vendar je treba prej počakati na ustanovitev pokrajin, saj bo šele potem mogoče ugotoviti, koliko bo pokrajin, kakšne bodo njihove pristojnosti in potrebe po predstavnstvu v zakonodajnem postopku. Pri spremembi ureditve državnega sveta v smeri pokrajinskega zastopstva bi se lahko zgledovali po ureditvi nemškega zveznega senata. Gre za zelo močan drugi dom, ki pa ni tako močan po svojih pristojnostih, ampak po sestavi, saj združuje predsednike in člane vseh zveznih vlad (Štrus 2006, 26–27).

Tudi Sušnik se strinja z ureditvijo državnega sveta, ki bi za zgled vzela nemški zvezni senat. Po njegovem bi morali v državnem svetu sedeti najvišji predstavniki pokrajin²², ohraniti pa bi se morali tudi predstavniki funkcionalnih interesov, vsaj po 2 predstavnika od interesnih skupin, ki so že sedaj zastopane v državnem svetu (Pogljajen 2007).

²¹ Bodisi z obstoječo bodisi z drugačno strukturo, v vsakem primeru se morajo ohraniti predstavniki funkcionalnih interesov.

²² Njegov predlog ustavnih sprememb za državni svet je nastajal v času, ko se je v Sloveniji govorilo o nastanku 14 pokrajin, zato je predlagal po 2 predstavnika iz vsake pokrajine (predsednika in podpredsednika), skupaj torej 28.

6.2.2 Ukinitve državnega sveta

V Sloveniji se že dalj časa razmišlja tudi o možnosti ukinitve državnega sveta in prehodu na enodomni parlament zgolj z državnim zborom.

Glavni razlog ukinitve državnega sveta je v največji meri zahteva po učinkovitosti in pocenitvi parlamenta (Ribičič 2003, 160). Po mnenju Viranta je državni svet izrazito korporativističen in predstavlja zgolj nekatere skupine, tako da v slovensko demokracijo ne prinaša toliko dodane vrednosti, da bi ga bilo treba ohraniti. Prav tako se ne strinja z idejo, da bi Slovenija uvedla popolnoma dvodomen parlament, saj ga po njegovem mnenju ne potrebuje, ker je majhna država, kjer sta zelo pomembni racionalnost in učinkovitost, ki pa nista značilni za dvodomne parlamente, svoje komparativne prednosti pa bi Slovenija po njegovem mnenju morala iskati v enostavnosti političnega sistema (Pirc 2005). Prav tako Grims, nekdanji svetnik, meni, da bi bilo enostavneje, če državnega sveta ne bi bilo in če se v zakonodajnem postopku ne bi pojavljali s svojimi posebnimi stališči, zlasti z odločilnim vetom. Delo državnega zbora bi bilo učinkovitejše in seveda veliko hitrejše (Grims 2007, 23).

Zamisel o ukinitvi državnega sveta se je v konkretni obliki pojavila dvakrat: prvič ob razpravi o volilnem sistemu, drugič pa v zvezi z regionalizmom oz. uvedbo pokrajin.

V obliki konkretnega predloga je bila zamisel o ukinitvi državnega sveta prvič izražena leta 1999, ko so se v političnih strankah odločili, da izida referendum o volilnem sistemu ne bodo rešili po pravni poti, ampak bodo zanj poiskali politično rešitev. Brez kakršnih koli analiz, utemeljitev in zelo na hitro je bilo predlagano povečanje državnega zbora iz 90 na 120 poslancev. Kasneje se je pokazalo, da predlog za povečanje števila poslancev na 120 ni imel utemeljene zveze z volilnim sistemom, ampak je bilo njegovo ozadje odprava državnega sveta (Kristan 2003, 155).

Nekaj časa se je zdelo, da je minister Virant ustvaril ozračje za odpravo državnega sveta. Poleti 2005 je dosegel, da je bila z zakonom prepovedana poklicna funkcija predsednika državnega sveta. Naslednje leto je bil s strani vlade podan predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije za ukinitve državnega sveta. Predlagano je bilo črtanje vseh določb ustave, ki se nanašajo na državni svet. Ta naj bi bil ukinjen konec mandata 2007. Predlog vlade ni dobil potrebne politične podpore (Kristan 2007, 123).

Možnost ukinitve državnega sveta se pogosto srečuje z možnostjo povečanja poslancev državnega zbora. Državni zbor bi lahko povečali na 150 poslancev ali pa na dvakratnik sedanjih poslancev. S to možnostjo se strinja tudi Zmago Jelinčič, ki meni, da je državni svet slepo črevo demokratičnega ustroja države in da bi ga lahko z lahkoto ukiniteli ter povečali državni zbor na vsaj 120 poslancev. Hkrati pa bi večje število poslancev razbremenilo delo sedanjim zgolj 90 poslancem²³ (Elikan 2008). Medtem pa se Virant ne strinja, da bi zaradi ukinitve državnega sveta morali povečati število poslancev v državnem zboru (Pirc 2005). Ukinitve državnega sveta in povečanje državnega zbora bi bilo po Grimsovem mnenju treba nadgraditi še s kombinacijo dveh volilnih sistemov: čistega proporcionalnega in dvokrožnega večinskega, obeh za volitev enakega števila poslancev. S tem bi odpadel očitek o tem, da posamezni deli Slovenije niso zastopani v parlamentu in so zato zapostavljeni pri delitvi proračunske pogače (Grims 2007).

Po mnenju Štrusa pa taka rešitev ne bi bila dobra, saj bi ukinitve državnega sveta pomenila veliko škodo, dodatno število poslancev pa ne bi predstavljalo nobene dodatne vrednosti (Štrus 2007). Lukšič meni, da bi ukinitve pomenila naslednji korak pri odstranjevanju korporativnih institucij, ki bi jih po njegovem mnenju morali negovati. Lukšič ne pristaja na to, da je politika vezana le na neko teritorialnost, da je abstraktna, temveč zahteva funkcionalnost in avtentičnost. Se pravi tam, kjer ljudje res delajo in kar počnejo, tam domuje realna struktura interesov in identitet. Tak državni svet je dom tudi tistega ukvarjanja s politiko, ki ima pridih predpolitičnega in predmodernega sveta, npr. razprava, svetovanje na osnovi stroke in intervencija interesnih združenj v politiko (Lukšič 2007).

Razprava o državnem svetu si zasluži in terja resen ter strokovno in politično angažiran, pa tudi odgovoren pristop. Glede na to, da se politika in stroka v Sloveniji že nekaj časa tako ali drugače sprašujeta o smislu obstoja državnega sveta, Cerar meni, da je treba najprej napeti vse moči, da se državni svet kot drugi dom bistveno reformira, in sicer tako v sestavi kot pristojnostih. Za to so nujno potrebne ustavne spremembe. Če pa se po temeljiti politični in strokovni razpravi ugotovi, da takšna pot oziroma usmeritev ni potrebna in koristna v luči krepitve demokratičnega in učinkovitega političnega sistema, potem ostane le še ena rešitev: ukinitve državnega sveta (Cerar 2007).

²³ O preobremenjenosti poslancev piše tudi Zajc, ki pravi, da bi bilo glede na število delovnih teles in število poslancev v njih smotno razmisliti o povečanju števila poslancev v državnem zboru (Zajc 2000, 185).

7 Analiza ankete, opravljene med državnimi svetniki

Dne 15. 4. 2009 sem v državni svet, po dogovoru s sekretarjem državnega sveta Marjanom Maučecem in vodjo pravne službe Dušanom Štrusom, poslal anketni vprašalnik, namenjen vsem državnim svetnikom. V nadaljnjem mesecu in pol (rešene vprašalnike sem prejel 2. 6. 2009) je večina svetnikov na komisijah oziroma sejah državnega sveta rešila anketni vprašalnik, ki obsega 19 vprašanj (glej priloga C). S pomočjo Dušana Štrusa, vodjo pravne službe v državnem svetu, mi je uspelo pridobiti 34 rešenih anketnih vprašalnikov. Žal nekateri svetniki niso želeli sodelovati, a število rešenih anket kljub temu dosega 85 % (34 od 40) celotne sestave državnega sveta. V nadaljevanju sem analizo anketnega vprašalnika opravil iz teh 34 rešenih anket.

Analiza ankete je sestavljena iz petih delov; v prvem sem predstavil nekaj zanimivih podatkov o splošnih značilnostih državnih svetnikov (starost, stopnja končane izobrazbe, delovne izkušnje, število delovnih mest ...), v drugem delu sem analiziral strankarsko (ne)pripadnost in vlogo političnih strank pri njihovem delu v državnem svetu, analiza tretjega dela je sestavljena iz odgovorov na to, na kakšen način so bili izvoljeni v državni svet, v četrtem delu sem analiziral vlogo posrednih volitev, v zadnjem delu pa sledi analiza mnenj državnih svetnikov o delovanju državnega sveta in o njegovi vlogi v prihodnosti.

Kot že rečeno, je moj anketni vprašalnik rešilo 34 od 40 oziroma 85 % vseh svetnikov. Od tega je bilo 20 predstavnikov lokalnih interesov in 14 predstavnikov funkcionalnih interesov (glej tabelo 7.1), kar pomeni, da je izmed 22 predstavnikov lokalnih interesov kar 20 oziroma 90 % svetnikov rešilo ankete, medtem ko jih je izmed predstavnikov funkcionalnih interesov, ki jih je skupaj 18, anketo rešilo le 14 oziroma 77,8 %.

Tabela 7.1: Razdelitev svetnikov glede na interese, ki jih zastopajo

	Zastopniki lokalnih interesov	Zastopniki funkcionalnih interesov
Število vseh svetnikov	22	18
Število svetnikov, ki so rešili anketo	20	14
Število svetnikov v odstotkih	90 %	77,8 %

N = 34

7.1 Lastnosti državnih svetnikov (starost, izobrazba, izkušnost ...)

Svetniki, ki so odgovorili na anketni vprašalnik, so v večini starejši od 50 let, saj jih je kar 20 oziroma 58,8 % obkrožilo ta odgovor, medtem ko jih je 11 označilo, da so stari med 41 in 50 let. V državnem svetu so tudi svetniki, ki so stari med 30 in 40 let, in sicer trije, nihče od vprašanih pa ni mlajši od 30 let (glej tabelo 7.2). Svetniki torej po starostnem kriteriju zadovoljujejo standarde, ki so jih začrtali pisci slovenske ustave. Večina je starejših od 50 let, kar pomeni, da imajo za seboj že veliko izkušenj in znanja. Prav tako nihče od vprašanih ni mlajši od 30 let, kar nekako sovпада s predlogom, da morajo biti vsi svetniki starejši od 30 let, čeprav ta člen kasneje ni obstal v Ustavi RS.

Tabela 7.2: Starost svetnikov

	Manj kot 30 let	Med 30 in 40 let	Med 41 in 50 let	Nad 50 let
Število svetnikov	/	3	11	20
V odstotkih	/	8,8 %	32,3 %	58,8 %

N = 34

Svetniki imajo v večini opravljeno višjo ali visoko stopnjo izobrazbe, saj jih je kar 25 oziroma skoraj 75 % obkrožilo ta odgovor, medtem ko nihče nima opravljene zgolj osnovne šole. 6 je takih, ki se lahko ponašajo le s srednješolsko ali gimnazijsko izobrazbo, medtem ko so samo trije vprašani obkrožili, da imajo narejen magisterij ali doktorat (glej tabelo 7.3). Svetniki so torej v večini visoko izobraženi, čeprav je tudi visok odstotek takih, ki imajo opravljeno le srednješolsko ali gimnazijsko izobrazbo. Slednji ne zadovoljujejo kriterijev, naj bi bili svetniki visoko izobraženi, kar je bila želja ustanoviteljev državnega sveta, saj bi le tako delovali kot pravo strokovno in svetovalno telo državnemu zboru.

Tabela 7.3: Stopnja izobrazbe svetnikov

	Osnovna šola	Srednja šola ali gimnazija	Višja ali visoka šola	Magisterij ali doktorat
Število svetnikov	/	6	25	3
V odstotkih	/	17,7 %	73,5 %	8,8 %

N = 34

Svetniki imajo v veliki večini za sabo nad 20 let delovne dobe, teh je kar 28 od 34 oziroma 82,3 % vseh vprašanih, medtem ko je odgovor, da imajo delovne dobe med 11 in 20 let, obkrožilo 5 svetnikov, le en vprašani pa je obkrožil, da ima za sabo med 5 in 10 let delovne dobe. Manj kot 5 let ni obkrožil nihče (glej tabelo 7.4). Kriterij izkušenosti je več kot pozitiven, saj je pomembno predvsem to, da imajo svetniki v večini že kar nad 20 let delovne dobe, kar pomeni, da so si pridobili mnogo izkušenj. Pozitivno pa je tudi, da nihče od svetnikov nima za sabo manj kot 5 let opravljene delovne dobe.

Tabela 7.4: Čas opravljene delovne dobe svetnikov

	Manj kot 5 let	Med 5 in 10 let	Med 11 in 20 let	Nad 20 let
Število svetnikov	/	1	5	28
V odstotkih	/	2,9 %	14,7 %	82,3 %

N = 34

Na vprašanje, koliko let opravljajo funkcijo znotraj interesne organizacije, katere interese zastopajo v državnem svetu, jih je največ obkrožilo odgovor nad 10 let, in sicer je teh kar polovica oziroma 17 svetnikov. Odgovor med 5 in 10 let jih je obkrožilo 9 oziroma 26,5 % vprašanih, med 1 in 4 leti pa zgolj 8 svetnikov oziroma 23,6 % vseh vprašanih. Nihče ni obkrožil odgovora manj kot 1 leto (glej tabelo 7.5). Iz teh odgovorov lahko zaključimo, da so svetniki na svojih področjih zelo izkušeni. Medtem ko ne najdemo svetnika, ki bi imel manj kot eno leto izkušenj na svojem področju, se z določenim interesnim področjem kar polovica vprašanih svetnikov ukvarja že več kot 10 let. V veliki večini svetniki torej že dalj časa delujejo v smeri interesov, ki jih zastopajo v državnem svetu.

Tabela 7.5: Čas opravljanja funkcij znotraj interesne organizacije

	Manj kot 1 leto	Med 1 in 4 leti	Med 5 in 10 leti	Nad 10 let
Število svetnikov	/	8	9	17
Število svetnikov v odstotkih	/	23,5 %	26,5 %	50 %

N = 34

Število delovnih mest, ki so jih svetniki opravljali v času svoje delovne dobe, je zelo različno. Največ svetnikov je obkrožilo odgovor med 2 in 4, in sicer 22 oziroma skoraj 65 % vseh vprašanih. Le eno delo so opravljali 3 vprašani oziroma slabih 10 %. 8 svetnikov je delalo na 5. do 8. različnih delovnih mestih in zgolj 1 je bil v času svoje redne delovne dobe zaposlen na več kot osmih različnih delovnih mestih (glej tabelo 7.6). Tudi iz teh podatkov je jasno razvidno, da so svetniki opravljali kar nekaj različnih služb in si tako pridobili znanja in izkušnje iz več različnih delovnih okolij. V državnem svetu je zgolj peščica takih, ki do sedaj niso zamenjali delovnega mesta.

Tabela 7.6: Število delovnih mest, ki so jih svetniki opravljali v času redne delovne dobe

	1	Med 2 in 4	Med 5 in 8	Več kot 8
Število svetnikov	3	22	8	1
V odstotkih	8,8 %	64,7 %	23,5 %	2,9 %

N = 34

Pri vprašanju, koliko delovnih mest se je navezovalo na funkcijo, ki jo opravljate v državnem svetu, je največ svetnikov obkrožilo odgovor nobeno, teh je kar 15 oziroma slabih 45 %. Odgovor le nekaj delovnih mest se je navezovalo na funkcijo v državnem svetu je obkrožilo 9 oziroma 26,4 % svetnikov, 7 oziroma 20,5 % vprašanih je obkrožilo odgovor večina delovnih mest se je navezovala na funkcijo v državnem svetu, odgovor vsa delovna mesta so se navezovala na funkcijo v državnem svetu pa so obkrožili le 3, kar pomeni slabih 10 % vprašanih (glej tabelo 7.7). Ti podatki v določeni meri kažejo pomanjkanje izkušenj pri delu v državnem svetu, saj bi svetniki morali imeti za seboj dovolj izkušenj prav s takim ali podobnim delom, ki ga opravljajo na položaju svetnika.

Tabela 7.7: Število delovnih mest, ki so se navezovala na funkcijo v državnem svetu

	Nobeno	Le nekaj	Večina	Vsa
Število svetnikov	15	9	7	3
V odstotkih	44,1 %	26,4 %	20,5 %	8,8 %

N = 34

7.2 Strankarska (ne)pripadnost državnih svetnikov

Na vprašanje, ali ste član politične stranke, je kar 20 vprašanih odgovorilo pritrdilno in le 14 jih je to zanimalo. Od 20 članov političnih strank jih je 18 članov parlamentarnih političnih strank, 2 vprašana pa sta člana neparlamentarnih strank. Nihče od svetnikov ni bil član politične stranke le v času volitev v državni svet. Primerjava, ki jo podajam v spodnji tabeli, prikazuje članstvo v politični stranki v primerjavi z interesno skupino, ki jo vprašani zastopajo v državnem svetu. Od predstavnikov lokalnih interesov je kar 16 članov politične stranke (parlamentarne ali neparlamentarne), medtem ko samo 4 niso člani nobene stranke. Pri predstavnikih funkcionalnih interesov pa je število obratno, saj so 4 obkrožili odgovor, da so člani politične stranke, medtem ko ostali (10 od 14) niso člani političnih strank (glej tabelo 7.8). Čeprav so ustvarjalci državnega sveta želeli, naj bi bila to strankarsko neodvisna institucija, lahko iz spodnje tabele ugotovimo, da to ni tako, saj so svetniki v večini člani političnih strank. Odstopanje lahko zaznamo pri primerjavi predstavnikov lokalnih in funkcionalnih interesov, namreč večina svetnikov, ki so člani političnih strank, zastopa lokalne interese, po drugi strani pa lahko ugotovimo, da so tudi predstavniki funkcionalnih interesov v določeni meri člani političnih strank.

Tabela 7.8: Članstvo v politični stranki

	Član politične stranke	Član v času volitev v državni svet	Član neparlamentarne stranke	Nisem član politične stranke
Predstavniki lokalnih interesov	14	/	2	4
Predstavniki funkcionalnih interesov	4	/	/	10
Skupaj	18	/	2	14
V odstotkih	55,9 %	/	5,9 %	38,2 %

N = 34

Vprašanji 9 in 10 v anketi sem postavil zgolj svetnikom, ki so pri vprašanju 8 odgovorili, da so člani političnih strank. Tako si lahko v nadaljevanju pogledamo, kolikšen je vpliv političnih strank pri izvolitvi v državni svet in pri samem delu državnega svetnika.

Pri svetnikih, ki so člani političnih strank, je vloga strank pri pomoči k izvolitvi v državni svet naslednja: pri 4 oziroma 20 % vprašanih, ki so člani političnih strank, nima stranka nobene vloge pri izvolitvi v državni svet, pri 7 svetnikih je vloga politične stranke minimalna (pomoč pri kandidaturi), pri 3 ima stranka veliko vlogo (pomoč pri zbiranju glasov), kar 6 svetnikov pa je obkrožilo odgovor, da je stranka odločilno prispevala pri izvolitvi (glej tabelo 7.9). Iz tega lahko sklepamo, da ima politična stranka pri izvolitvi svetnikov v državni svet zelo pomembno vlogo, pri nekaterih celo odločilno, kar nam zopet pove, kako zelo pomemben vpliv imajo politične stranke na samo sestavo državnega sveta.

Tabela 7.9: Vloga politične stranke pri izvolitvi za državnega svetnika

	Nobene	Minimalno	Veliko	Odločilno
Število svetnikov	4	7	3	6
V odstotkih	20 %	35 %	15 %	30 %

N = 20²⁴

Pri samem odločanju v državnem svetu ima stranka naslednjo vlogo: 7 svetnikov oziroma 35 % jih meni, da stranka nima vpliva na njihovo odločanje, 10 oziroma 50 % vprašanih članov političnih strank se s stranko posvetuje le v izjemnih primerih, le 1 anketiranec ima redne posvete s svojo stranko, 2 pa sta odgovorila, da stranka odloča o načinu njenega glasovanja v državnem svetu (glej tabelo 7.10). Tudi sam vpliv političnih strank v državnem svetu obstaja, saj je razvidno, da se svetniki, ki so člani političnih strank, z njimi redno posvetujejo.

²⁴ Na vprašanji 9 in 10, ki sta analizirani v tabelah 7.9 in 7.10, so odgovarjali zgolj svetniki, ki so pri vprašanju 8 odgovorili, da so člani političnih strank, teh je bilo 20.

Tabela 7.10: Vloga politične stranke pri odločanju v državnem svetu

	Nobeno	Izjemoma pride do posveta	Redno prihaja do posvetov	Stranka odloča
Število svetnikov	7	10	1	2
Število svetnikov v odstotkih	35 %	50 %	5 %	10 %

N = 20

7.3 Analiza volitev predstavnikov v državni svet

Kot sem že opisal v prejšnjih poglavjih (preberi Volitve v državni svet), izbira predstavnikov v državni svet oziroma volitve v državni svet potekajo na dva načina. 22 predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti, 18 predstavnikov funkcionalnih interesov pa izvolijo določene funkcionalne skupine. V nadaljevanju bom z analizo prikazal, kako so te volitve potekale v zadnji sestavi državnega sveta leta 2007. Poglejmo najprej predstavnike lokalnih interesov.

7.3.1 Analiza volitev predstavnikov lokalnih interesov

Po rezultatih ankete, opravljene med svetniki, je izmed teh, ki so odgovarjali na anketna vprašanja (34), kar 20 predstavnikov lokalnih interesov. Od teh jih 11 oziroma 55 % prihaja iz urbane in 9 oziroma 45 % iz periferne občinske enote (glej tabelo 7.11). Ker so volilna telesa zbrana okoli večjih mest, sem urbano občinsko enoto definiral kot občinsko enoto z največ prebivalci, ki ima zaradi števila teh tudi največ elektorjev v volilnem telesu. Iz tabele 7.11 je razvidno, da prevladujejo svetniki iz urbanih občinskih enot, kar nam pove, da se pri takem načinu izbora svetnikov kaže prevladovanje mestnih jeder nad periferijo.

Tabela 7.11: Razdelitev svetnikov glede na občinsko enoto, iz katere prihajajo

	Urbana občinska enota	Periferna občinska enota
Število svetnikov	11	9
Število svetnikov v odstotkih	55%	45%

N = 20²⁵

Na vprašanje, kakšna je sestava občinskega sveta, iz katerega prihajajo, je odgovorilo 16 svetnikov, in sicer tisti lokalni predstavniki, ki so člani političnih strank. Od teh jih je največ, in sicer kar 6 oziroma 37,5 % odgovorilo, da stranka znotraj občinskega sveta nima večine, a je v koaliciji. 5 svetnikov je odgovorilo, da ima njihova stranka relativno večino v občinskem svetu, medtem ko je ravno tako pri 5 svetnikih stranka v opoziciji (glej tabelo 7.12).

Ključno pri analizi podatkov pri tem vprašanju je, da je kar 11 od 16 oziroma 68,75 % vprašanih svetnikov izvoljenih iz koalicijskih vrst in le slaba tretjina iz vrst opozicije. Političen vpliv se torej močno kaže v izbiri elektorjev že znotraj posameznih občinskih svetov. Namesto da bi se na elektorska mesta izbralo sposobne kandidate, ki bi znali preценiti in v državni svet poslati primerne svetnike, gre zgolj za politično izbiranje med strankami znotraj občinskega sveta. Volitve v državni svet torej ne težijo več k temu, da se izbere strokovno najbolj primerne kandidate, ampak gre za strankarsko izbiro, ki poteka kot nekakšno nadaljevanje lokalnih volitev.

Tabela 7.12: Število svetnikov znotraj občinskega sveta

	Absolutna večina	Relativna večina	Nimajo večine, a je stranka v koaliciji	Nimajo večine in je stranka v opoziciji
Število svetnikov	/	5	6	5
Število svetnikov v odstotkih	/	31,25 %	37,5 %	31,25 %

N = 16²⁶

²⁵ Na vprašanje 11, odgovori na katerega so opisani v tabeli 7.11, so odgovarjali zgolj svetniki, ki v državnem svetu predstavljajo lokalne interese.

V nadaljevanju me je zanimalo, kolikšno je število elektorjev določenih političnih strank v lokalnih volilnih enotah. Iz ankete se da razbrati, da pri nobenem svetniku politična stranka ni imela absolutne večine znotraj volilne enote, pri 4 oziroma 25 % je stranka imela relativno večino, pri 12 oziroma 75 % svetnikov, ki so odgovarjali na to vprašanje, pa stranka ni imela relativne večine (glej tabelo 7.13). Po analizi tega vprašanja lahko ugotovim, da znotraj volilnih enot elektorji v večini primerov ne izbirajo svetnikov, ki so člani največje stranke, saj potrebujejo večino glasov vseh elektorjev, ki je največje stranke v neki lokalni volilni enoti nimajo in zato znotraj volilnih enot prihaja do klasičnega koalicijskega strankarskega povezovanja med elektorji, kar strankam omogoča večino, zaradi česar lahko izberejo državnega svetnika. Ključna je ugotovitev, da se v državni svet torej ne izbere po strokovnih standardih, temveč gre zgolj za striktno politično izbiro.

Tabela 7.13: Število elektorjev iste politične stranke znotraj volilne enote

	Absolutna večina	Relativna večina	Niso v večini
Število svetnikov	/	4	12
Število svetnikov v odstotkih	/	25 %	75 %

N = 16

7.3.2 Analiza volitev predstavnikov funkcionalnih interesov

Pri volitvah predstavnikov funkcionalnih interesov me je pri prvem vprašanju zanimalo, ali svetniki prihajajo iz vrst največje organizacije znotraj določenega funkcionalnega interesa ali prihajajo iz manjših organizacij. Izmed 14 svetnikov, predstavnikov funkcionalnih interesov, jih 9 oziroma 64,3 % prihaja iz največjih organizacij znotraj posameznega funkcionalnega interesa, 5 oziroma 35,7 % pa jih prihaja iz manjših organizacij (glej tabelo 7.14). Ker imajo večje organizacije zaradi večjega števila članov tudi več elektorjev znotraj volilnih enot, imajo več možnosti za izbiro svojega predstavnika v državnem svetu. Ta možnost je po raziskavi sodeč prisotna tudi v praksi. Število svetnikov, ki prihajajo iz največjih interesnih organizacij, je skoraj dvakrat višje kot svetnikov, ki prihajajo iz manjših organizacij. Ali so manjše organizacije pri takšnem načinu izbiranja predstavnikov v državni

²⁶ Na vprašanji 12 in 13, opisani v tabelah 7.12 in 7.13, so odgovarjali le tisti svetniki, ki so predstavniki lokalnih interesov in so hkrati člani političnih strank, od vseh predstavnikov lokalnih interesov, ki so odgovorili na anketo, je takih kar 16.

svet zapostavljene, ker imajo manjše število elektorjev, nam bodo povedali odgovori na naslednje vprašanje, ki sprašuje po načinu izbire predstavnikov znotraj določenega funkcionalnega interesa.

Tabela 7.14: Razdelitev svetnikov glede na velikost organizacije, iz katere prihajajo

	Največja interesna organizacija	Manjša interesna organizacija
Število svetnikov	9	5
Število svetnikov v odstotkih	64,3 %	35,7 %

N = 14²⁷

Točno polovica svetnikov izmed predstavnikov funkcionalnih interesov je bila izvoljena s preglasovanjem znotraj volilne enote. Z dogovorom med elektorji je bilo izvoljenih 5 svetnikov oziroma 35,7 %, nihče pa ni bil izvoljen glede na strankarsko pripadnost, medtem ko sta 2 obkročila odgovor drugo (glej tabelo 7.15). Odgovori na vprašanje 15 nam pokažejo, da so kar polovico predstavnikov funkcionalnih interesov izvolili s preglasovanjem, to pa zgolj v praksi pokaže, da ta posredni volilni sistem večjim organizacijam omogoča izbiro svojih predstavnikov v državni svet.

Tabela 7.15: Na kakšen način so bili izvoljeni svetniki v volilnem telesu

	S preglasovanjem	Z dogovorom	Glede na strankarsko pripadnost	Drugo
Število svetnikov	7	5	/	2
Število svetnikov v odstotkih	50 %	35,7 %	/	14,3 %

N = 14

Pri povezavi vprašanja 14 in 15 lahko ugotovimo, da je pri izglasovanju 5 svetnikov prišlo med elektorji večjih in manjših skupin do dogovora, preko katerega so izglasovali 2 svetnika iz največje organizacije in 3, ki prihajajo iz manjših organizacijah. Zgolj 2 svetnika, ki ne prihajata iz največje organizacije, sta bila izvoljena brez predhodnega dogovora (glej tabelo

²⁷ Na vprašanji 14 in 15, analizirani v tabelah 7.14, 7.15 in 7.16, so odgovarjali le tisti svetniki, ki v državnem svetu zastopajo funkcionalne interese, zato je skupno število zbranih odgovorov 14.

7.16). Analiza volitev predstavnikov funkcionalnih interesov v državni svet je torej pokazala, da imajo največje organizacije premoč nad manjšimi, saj imajo v državnem svetu največje organizacije večino članov, ki jih v večini primerov dobijo s preglasovanjem. Tako lahko ugotovimo, da volitve v praksi neenakomerno razporejajo moč med organizacijami znotraj posameznega funkcionalnega interesa.

Tabela 7.16: Povezava vprašanj 14 in 15

	S preglasovanjem	Z dogovorom	Drugo
Največja interesna organizacija	7	2	/
Manjša interesna organizacija	/	3	2

N = 14

7.4 Vloga posrednih volitev v državni svet

Po mnenju državnih svetnikov predstavljajo posredne volitve v državni svet predvsem izbiro za to mesto primernih kandidatov (glede na leta in izkušnje), saj je tako odgovorila skoraj polovica vseh vprašanih svetnikov oziroma 16 (47,1 %). 7 svetnikov meni, da je glavna naloga posrednih volitev, da se v državni svet izberejo ljudje, ki so strankarsko neodvisni, 1 svetnik pa meni, da je prioriteta posrednih volitev izbira strokovnjakov na mesto državnega svetnika. Po drugi strani kar 9 oziroma 26,5 % svetnikov meni, da imajo tudi v posrednem volilnem sistemu politične stranke velik vpliv na izbiro svetnikov. Le 1 svetnik pa meni (obkrožil je odgovor drugo), da so posredne volitve priložnost za argumentirane in tehtne razprave in ne populizem (glej tabelo 7.17).

Čeprav skoraj polovica svetnikov verjame, da so posredne volitve prostor za izbiro primernih kandidatov v državni svet, pa po analizi vseh odgovorov težko verjamem, da to tudi drži. Pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov je ključni dejavnik politična stranka, ki mora biti stranka v koaliciji v občinskem svetu, poleg tega pa mora biti tudi dobro povezana z drugimi strankami, ki tvorijo elektorsko volilno telo, ki po političnih merilih izbere državnega svetnika. Ta dejstva priznava kar 9 svetnikov, ki so kot ključno pri posrednih volitvah v državni svet navedli, da imajo politične stranke velik vpliv na izbiro državnih svetnikov. Pri predstavnikih funkcionalnih interesov politične stranke nadomestijo večje interesne organizacije, ki zaradi velikega števila članov (prenos na število elektorjev) izberejo svoje

kandidate za državne svetnike. V večini primerov prihaja kar do preglasovanja, kar pomeni, da je strokovnost oziroma primernost kandidatov postavljena v ozadje tudi pri izbiri predstavnikov funkcionalnih interesov.

Tabela 7.17: Vloga posrednih volitev po mnenju državnih svetnikov

	Izbira strokovnjakov	Izbira je neodvisna od strankarske pripadnosti	Izbira primernih kandidatov	Politične stranke imajo velik vpliv na izbiro	Drugo
Število svetnikov	1	7	16	9	1
Število svetnikov v odstotkih	2,9 %	20,6 %	47,1 %	26,5 %	2,9 %

N = 34

V primerjavi posrednih volitev v državni svet z neposrednimi volitvami v državni zbor so državni svetniki v večini (28 od 34 vprašanih) odgovorili, da posredne volitve omogočajo le strokovno in svetovalno vlogo. 4 svetniki so prepričani, da jim posredne volitve omogočajo nekakšno opozicijsko vlogo zgolj pri zakonih v interesu državnega sveta. 2 svetnika pa sta prepričana, da jim posredne volitve omogočajo tudi striktno opozicijsko vlogo, medtem ko odgovora, da svetnikom posredne volitve v nobenem primeru ne omogočajo opozicijske vloge, ni obkrožil nihče od vprašanih (glej tabelo 7.18).

Svetniki se v večini zavedajo, da se le težko primerjajo s poslanci državnega zbora, saj so poslanci izvoljeni neposredno s strani celotnega ljudstva. Medtem ko imamo na drugi strani 6 svetnikov, ki so prepričani, da jim posredne volitve, ki jih opravijo zgolj privilegirane družbene skupine²⁸, omogočajo opozicijsko vlogo do državnega zbora. Teh 6 svetnikov si napačno razlaga vlogo volitev v državni svet, saj posrednim volitvam pripisujejo funkcijo, ki je nimajo, in sicer izbiro predstavnikov enakovrednega drugega doma, ki bi tako lahko predstavljal opozicijo splošnemu predstavniškemu domu.

²⁸ Lukšič sicer ne govori o privilegiranih interesnih skupinah, pravi pa, da so v državnem svetu zastopane le določene interesne skupine in da vprašanje zastopanja interesnih skupin v državnem svetu ni izpeljano dosledno (Lukšič 2003, 140).

Tabela 7.18: Vloga posrednih volitev v državni svet nasproti vlogi neposrednih volitev v državni zbor

	Omogočajo striktno opozicijsko vlogo	Omogočajo opozicijsko držo do zakonov v interesu državnega sveta	Omogočajo zgolj strokovno in svetovalno vlogo	Ne omogočajo opozicijske vloge
Število svetnikov	2	4	28	/
Število svetnikov v odstotkih	5,9 %	11,8 %	82,3 %	/

N = 34

7.5 Vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu

Pri predzadnjem vprašanju sem svetnike spraševal po strinjanju oz. nestrinjanju z neuradno definicijo državnega sveta kot institucije, ki so jo napisali takratni ustvarjalci slovenske ustave. Po 17 letih delovanja državnega sveta se le 10 svetnikov oziroma slaba tretjina (29,3 %) v celoti strinja z definicijo državnega sveta. Slaba polovica (16 svetnikov) se z izjavo delno strinja. 4 se ne strinjajo in prav tako se 4 do izjave ne morejo opredeliti (glej tabelo 7.19).

Odgovori svetnikov so zanimivi predvsem v tem, da se večina (20 od 34) ne strinja oziroma le delno strinja z neuradno definicijo državnega sveta. Torej tudi svetniki v večini verjamejo, da se državni svet do sedaj še ni razvil v institucijo, v katero so ga želeli oblikovati njegovi ustvarjalci v 90. letih. Ostaja pa tukaj še eno odprto vprašanje; sama izjava je sestavljena iz dveh delov, in sicer da je državni svet institucija modrecev in strokovnjakov, ki služi zgolj kot svetovalno telo, in iz drugega dela, da državni svet predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru, ker so svetniki v večini obkrožili, da se le delno strinjajo s podano izjavo in žal niso dopisali, s katerim delom se strinjajo in s katerim se ne²⁹, kar bi mi omogočilo še bolj podrobne rezultate o delovanju državnega sveta. Sedanji rezultati kažejo na to, da se večina svetnikov le delno strinja s samo neuradno definicijo državnega sveta, da

²⁹ Vprašanje 18 je bilo postavljeno kot polodprto vprašanje in je imelo možnost dopolnitve odgovora, žal se svetniki niso odločili, predvsem tisti, ki so se z izjavo le delno strinjali, da bi pri odstavku, obrazložitev po želji, dopisali, s katerim delom izjave se strinjajo in s katerim ne. Celotni anketni vprašalnik je dodan kot priloga C.

državni svet opravlja funkcijo svetovalne institucije in predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru.

Tabela 7.19: Opredelitev do naslednje izjave: državni svet je institucija modrecev in strokovnjakov, ki služi zgolj kot svetovalno telo ter predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru

	Se strinjam	Le delno se strinjam	Se ne strinjam	Ne morem se opredeliti
Število svetnikov	10	16	4	4
Število svetnikov v odstotkih	29,3 %	47,1 %	11,8 %	11,8 %

N = 34

V nadaljevanju sem svetnike spraševal po vlogi državnega sveta v slovenskem političnem sistemu v prihodnje in dobil naslednje odgovore. Kar 17 oziroma 50 % vseh vprašanih meni, da bi državni svet moral postati enakovreden drugi dom. Kar 12 oziroma 35,3 % pa jih meni, da bi se moral spremeniti v zbor pokrajin, od tega se jih 9 strinja, da bi se morala ohraniti porazdelitev med predstavniki lokalnih in funkcionalnih interesov, 3 svetniki pa so za to, da bi se v zboru pokrajin ohranili zgolj predstavniki lokalnih interesov. Le 5 jih meni, da bi morale ostati vloga in pristojnosti državnega sveta nespremenjene tudi v prihodnje (glej tabelo 7.20).

Večina vseh vprašanih si želi povečanja pristojnosti državnemu svetu, da bi ta postal bolj enakovreden oziroma popolnoma enakovreden državnemu zboru. Kar polovica vseh vprašanih bi ga spremenilo v enakovredni drugi dom, ki bi imel možnost soodločanja pri sprejemanju zakonodaje. Če k temu dodamo še svetnike, ki želijo, da se državni svet spremeni v zbor pokrajin, kar bi tudi v veliki meri povečalo pristojnosti državnega sveta, lahko kar hitro ugotovimo, da kar 29 svetnikov od 34 vprašanih ni zadovoljnih s pristojnostmi oziroma sedanjo vlogo državnega sveta v slovenskem političnem sistemu.

Tabela 7.20: Vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu v prihodnje

	Kot enakovreden drugi dom	Kot zbor pokrajin (ohrani se porazdelite)	Kot zbor pokrajin (z zgolj lokalnimi interesi)	Nespremenjena
Število svetnikov	17	9	3	5
Število svetnikov v odstotkih	50 %	26,5 %	8,8 %	14,7 %

N = 34

8 Zaključek

Prerez vloge in dela državnega sveta skozi 17 let njegovega delovanja sem zaključil s potrditvijo ali zavrnitvijo postavljenih hipotez in z izpostavitvijo določenih pomanjkljivosti, ki so se pojavile pri analizi posrednih volitev v državni svet ter pri analizi delovanja državnega sveta v slovenskem političnem sistemu.

Ključna pri vlogi državnega sveta v slovenskem političnem sistemu je njegova sestava, tako npr. Bučar pravi, da sedanja sestava državnega sveta ne ponazarja trenutnega družbenega stanja (Bučar 2003), s katerim se strinja tudi Lukšič, ki meni, da so v državnem svetu zastopane zgolj največje družbene skupine, pozabljene pa so manjše, ki bi najbolj potrebovale zastopnost v državnih institucijah (Lukšič 1992). Cerar pa vidi potrebo po ustavnih spremembah sestave državnega sveta kot nekaj odločilnega za boljše delo državnega sveta (Cerar 2007). Na določene pomanjkljivosti opozarja tudi Grad, ki pravi, da je bilo takrat premalo časa, da bi opravili strokovni razgovor o sestavi državnega sveta (Grad 2007).

Tako sem tudi v svoji izhodiščni hipotezi izpostavil sestavo državnega sveta, saj trdim, *da državni svet v 17 letih delovanja ni postal ustrezna protiutež državnemu zboru, kot je bilo mišljeno s strani piscev slovenske ustave in ustanoviteljev državnega sveta, saj se vanj ne izbere starejših, izkušenih, izobraženih in strankarsko neopredeljenih strokovnjakov, ki naj bi predstavljali strokovno svetovalno telo in zagotavljali korektiv strankarskemu državnemu zboru.*

Za potrditev hipotez sem med svetniki opravil anketo, s katero sem hotel ugotoviti, kakšna je sestava državnega sveta po starosti, izobrazbi, strokovnosti, izkušnjah in strankarski (ne)opredeljenosti. Rezultati so bili zanimivi, skozi anketo sem ugotovil, da so svetniki po večini starejši od 50 let, imajo višjo ali visoko izobrazbo ter imajo za sabo nad 20 let delovne dobe. Pokazale pa so se tudi mnoge pomanjkljivosti, npr. da ima kar 6 svetnikov od 34 vprašanih le srednješolsko ali gimnazijsko izobrazbo, kar 15 jih nima nobenih predhodnih izkušenj z delom, ki ga opravljajo v državnem svetu, in kar 20 svetnikov je članov političnih strank. Sestava državnega sveta se torej ne ujema popolnoma z željami piscev slovenske ustave, ki so državni svet ustvarili.

Dejstvo je, da je sestava državnega sveta odvisna od volitev, specifični, t. i. posredni volilni sistem naj bi prispeval k temu, da se v državni svet izbere izkušene strokovnjake, ki so strankarsko neodvisni. Vendar je analiza moje ankete pokazala, da je prav pri volitvah državnih svetnikov največ pomanjkljivosti. Od tega, da imajo politične stranke odločilno vlogo pri izbiri državnih svetnikov lokalnih interesov, da imamo neenakomerno zastopane lokalne interese v razmerju med mestom in periferijo, do tega, da imajo največje družbene skupine premoč nad manjšimi pri izbiri svetnikov, zastopnikov funkcionalnih interesov. Tako sem lahko z anketo potrdil tudi moje tri delovne teze.

Moja prva delovna teza, ki pravi, da je *pri izbiri predstavnikov lokalnih interesov v državni svet strankarska pripadnost odločilnega pomena, saj je znotraj občinskega sveta in volilne enote izbran kandidat tiste stranke, ki ima v določenem občinskem svetu ali volilni enoti relativno večino*, se je izkazala za resnično. Analiza ankete je namreč pokazala, da je kar 16 od 20 svetnikov, predstavnikov lokalnih interesov, imelo pomoč politične stranke pri izvolitvi v državni svet. Ta se izkaže za pomembno znotraj občinskih svetov, kjer v volilne enote v večini prihajajo člani koalicijskih strank. Pomemben pa je vpliv politične stranke tudi znotraj volilne enote, saj pride pri izvolitvi državnega svetnika v veliki meri do dogovarjanja in povezovanja med političnimi strankami.

Tudi moja druga delovna teza, ki pravi, da imajo *pri izbiri predstavnikov lokalnih interesov v državni svet v vsaki posamezni volilni enoti mestne občine nesorazmerno večjo moč v primerjavi z manjšimi periferijskimi občinami*, se je izkazala za resnično. Od 20 predstavnikov lokalnih interesov v državnem svetu jih več kot polovica oziroma 11 prihaja iz mestnih občin.

Moja tretja delovna teza se nanaša na volitve predstavnikov funkcionalnih interesov. *Pri izbiri predstavnikov interesnih skupin imajo največjo nesorazmerno večjo moč, da ne glede na njihovo velikost v primerjavi z vsemi ostalimi v državni svet izberejo svoje predstavnike*. Glede na mojo anketo, opravljeno med svetniki, naj bi največje družbene skupine (torej tiste, ki imajo znotraj določenega funkcionalnega interesa največ članov) imele tudi največ predstavnikov v državnem svetu, saj jih kar 9 prihaja iz največjih funkcionalnih skupin in le 6 iz vseh drugih manjših, torej lahko sklepam, da se je tudi ta teza izkazala za resnično.

S potrditvijo delovnih tez sem ugotovil, da pri volitvah v državni svet prihaja do nekaterih pomanjkljivosti. Predpostavljamo, da če se že pri izbiri predstavnikov v državni svet pokažejo

nekatero pomanjkljivosti, kot sta močna vloga političnih strank in izrazita premoč večjih družbenih skupin, se v državni svet ne izbere tistih strokovnjakov, ki bi znali vzpostaviti strokovno in svetovalno vlogo ter predstavljati korektiv strankarskemu državnemu zboru.

Vrnimo se torej k moji izhodiščni hipotezi, ki pravi, *da državni svet v 17 letih delovanja ni postal ustrezna protiutež državnemu zboru, kot je bilo mišljeno s strani piscev slovenske ustave in ustanoviteljev državnega sveta, saj se vanj ne izbere starejših, izkušenih, izobraženih in strankarsko neopredeljenih strokovnjakov, ki naj bi predstavljali strokovno svetovalno telo in zagotavljali korektiv strankarskemu državnemu zboru.*

Kot sem že ugotovil, sestava državnega sveta kaže določene pomanjkljivosti; nikakor v njem ne sedijo nizko izobraženi, mladi, neizkušeni in strokovno neustrezno podkovani ljudje, dejstvo pa je, da je pri izbiri državnih svetnikov bolj kot strokovnost in izkušnost pomembna politična pripadnost. Velik vpliv političnih strank, tako na izvolitev svetnikov kot tudi na njihovo odločanje, državnemu svetu ne zagotavljata vloge korektiva strankarskemu državnemu zboru. S tem lahko potrdim tudi izhodiščno hipotezo, saj je velik vpliv političnih strank na sestavo in delo državnega sveta le-tega zgolj oddaljil od njegovega osnovnega namena.

Zanimivi so tudi odgovori samih državnih svetnikov o vlogi posrednih volitev in o vlogi državnega sveta danes in v prihodnje. Tudi svetniki se na primer zavedajo, da imajo volitve določene pomanjkljivosti, saj jih kar devet opozarja na prevelik vpliv političnih strank.

Pri vprašanju, ali jim posredne volitve omogočajo več kot le strokovno in svetovalno vlogo nasproti državnemu zboru, katerega predstavniki so izvoljeni na neposrednih volitvah s strani ljudstva, pa je kar šest svetnikov odgovorilo pritrdilno.

Zgolj deset vprašanih se v celoti strinja z definicijo vloge državnega sveta, ki so jo postavili pisci slovenske ustave, kar pomeni, da ostali državnemu svetu najverjetneje pripisujejo nekatere lastnosti oziroma funkcije, ki jih nima. Državni svet kot nepopolni drugi dom namreč ne more zavzeti opozicijske drže nasproti državnemu zboru oziroma sploh nima možnosti, da bi z državnim zborom soodločal o vseh zakonih, ampak zgolj o tistih, ki zadevajo neposredno njega.

Po analizi vloge državnega sveta v slovenskem političnem sistemu se je treba zazreti v bodoče delovanje te institucije in kakšne so možnosti njegove izboljšave. Čeprav nekateri

strokovnjaki kot npr. Virant menijo, da je državni svet nepotreben in da ne prinaša dovolj dodane vrednosti slovenski demokraciji (Pirc 2005), je dejstvo, da so možnosti za ukinitve državnega sveta zelo majhne, saj nasprotniki menijo, da bi odprava le-tega pomenila omejevanje demokratičnih mehanizmov (Brezovšek 2008, 82). Veliko večja možnost je reforma državnega sveta, ki naj bi šla ali v smeri popolne dvodomnosti ali pa v smeri nadomestitve državnega sveta z zborom pokrajin.

Svetniki v veliki večini v reformi vidijo možnost povečanja pristojnosti državnemu svetu in s tem tudi prevzem večje odgovornosti pri soodločanju. Mnenja pa so deljena, ali naj bo ta reforma v smeri popolnega drugega doma ali zgolj v smeri preoblikovanja državnega sveta v zbor pokrajin. Točno polovica svetnikov bi si želela reforme državnega sveta v popolni drugi dom, ostali pa v večini želijo ohraniti funkcionalne interese tudi znotraj zbora pokrajin. V vsakem primeru gre za povečanje vloge državnemu svetu in po mnenju Zajca bi s tem dosegli, da bi ta lahko potem bistveno bolj vsebinsko sodeloval pri pripravi zakonov, vendar pa bi to precej podaljševalo zakonodajne postopke (Zajc 2009, 104).

Za zaključek se je na podlagi vseh predstavljenih dejstev treba strinjati s Cerarjem, ki pravi, da bo reforma državnega sveta morala obsegati tudi ustavne spremembe tako v sestavi državnega sveta kot v njegovih pristojnostih (Cerar 2007), izpostavlja torej tiste pomanjkljivosti, ki se kažejo tudi skozi celotno diplomsko delo.

9 Literatura

1. Bibič, Adolf. 1992. Nekateri vidiki pluralizacije družbe in države na slovenskem. V *Nastajanje slovenske državnosti*, ur. Danica Fink-Hafner in Berni Strmčnik, 155–176. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
2. 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.
3. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bučar, Franc. 2001. Ustava kot političen projekt. V *Slovenska država: ob deseti obletnici*, ur. Drago Zajc, 219–231. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. --- 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.
6. Cerar, Miro in Gorazd Perenič, ur. 2001. *Nastajanje slovenske ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990–1991)* 1. zvezek. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
7. Cerar, Miro. 2007. *Pomen in vloga dvodomnosti*. Omizje: Državni svet. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Vloga_dvodomnosti.pdf (9. april 2009).
8. Dahl, Robert. 1997. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina.
9. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
10. Državni svet Republike Slovenije. 2007a. *Komisije državnega sveta*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/komisije (20. februar 2009).
11. --- 2007b. *Mandatno obdobje 1992–1997*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=zgodovina/prvo_mandatno_obdobje (15. april 2009).
12. --- 2007c. *Mandatno obdobje 1997–2002*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=zgodovina/drugo_mandatno_obdobje (15. april 2009).
13. --- 2007č. *Mandatno obdobje 2002–2007*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=zgodovina/tretje_mandatno_obdobje (15. april 2009).
14. --- 2007d. *Poročilo o delu v 3. mandatu 2002–2007*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS_3M.pdf (15. april 2009).

15. --- 2007e. *Seznam občin po volilnih enotah s predstavniki lokalnih interesov v državnem svetu*. Dostopno prek: http://www.dsrs.si/?q=kdo_smo/interesne_skupine/volilne_enote (20. april 2009).
16. --- 2007f. *Zemljevid volilnih enot*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/sites/default/files/file/zemljevid.html> (20. april 2009).
17. Elikan, Jaka. 2008. Namesto svetnikov (še) ne bo 30 poslancev več. *Finance.si*. Dostopno prek: [http://www.finance.si/201963/Namesto-svetnikov-\(%B9e\)-ne-bo-30-poslancevve%E8?sort=asc](http://www.finance.si/201963/Namesto-svetnikov-(%B9e)-ne-bo-30-poslancevve%E8?sort=asc) (25. oktober 2009).
18. Gaber, Slavko. 1996. *Volilni sistem*. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
19. Goričar, Jože. 1959. *Oris zgodovine političnih teorij*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
20. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
21. Grad, Franc in Igor Kaučič. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
22. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. --- 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Grims, Branko. 2007. *Pomen in vloga dvodomnosti*. Omizje: Državni svet. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Vloga_dvodomnosti.pdf (9. april 2009).
25. Haček, Miro. 2009. Understanding politics in Slovenia: Constitutional corporatism and politic-administrative relations. V *Pathways: A study of six post-communist countries*, ur. Lars Johannsen in Karin Hilmer Pedersen, 99–116. Aarhus: Aarhus University Press.
26. Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comperative Government and politics: An Introduction*. New York: Palgrave.
27. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
28. Heywood, Andrew. 1994. *Political Ideas and Concepts: An Introduction*. London: Macmillan press LTD.
29. --- 1997. *Politics*. London: Macmillan press LTD.
30. Kavčič, Blaž. 2009. *V četrtek, 29. januarja, ob 14. uri gost RTVSLO MMC-jeve spletne klepetalnice predsednik državnega sveta Blaž Kavčič*. Dostopno prek: http://www.rtv-slo.si/modload.php?&c_mod=rtvchat&op=chat&func=read&c_id=926 (25. marec 2009).

31. Kristan, Ivan. 2000. Parlament in ustavno sodišče. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji*, ur. Tatjana Krašovec, 93–114. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
32. --- 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.
33. --- 2007. Državni svet – dvodomni parlament. V *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*, ur. Kaučič Igor, 123–138. Ljubljana: Pravna fakulteta.
34. Lefort, Claude. 1999. *Prigode demokracije: izbrani spisi Clauda Leforta*. Ljubljana: Liberalna akademija.
35. Lively, John. 1975. *Democracy*. Oxford: Basic Blackwell.
36. Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twentyone countries*. New haven: Yale University Press.
37. Lukšič, Igor. 1992. Od socialističnega korporativizma h korporativnemu pluralizmu. V *Nastajanje slovenske državnosti*, ur. Danica Fink-Hafner in Berni Strmčnik, 195–210. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
38. --- 1993. Državni svet Republike Slovenije. V *Problemi konsolidacije demokracije*, ur. Danica Fink-Hafner in Berni Strmčnik, 139–150. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
39. --- 1994. *Liberalizem vs. korporativizem*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
40. --- 2001. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
41. --- 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.
42. --- 2007. *Pomen in vloga dvodomnosti*; Omizje: Državni svet. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Vloga_dvodomnosti.pdf (9. april 2009).
43. Maritain, Jacques. 2002. *Človek in država*. Ljubljana: Študentska založba.
44. Millard, Francis. 2004. *Elections, parties and representation in post-communist Europe*. London: Palgrave Macmillan.

45. Mlinarič, Urška. 2007. Politični kroj. *Večer*. 13. december. Dostopno prek: http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2007/12/13/2007-12-13_STR-02-02_MX01_I_ZD-01-02-03-04-05-06_PAG-V-ZARISCU.pdf (2. april 2009).
46. Pikalo, Jernej. 2008. *Ukinitev državnega sveta bi bila napačna poteza*. 20. avgust. Dostopno prek: <http://www.bajta.si/kolumna/kolumna-jerne-j-pikalo-ukinitevdrzavnega-sveta-bi-bila-napacna-poteza> (22. marec 2009).
47. Pirc, Vanja. 2005. *Intervju z dr. Gregorjem Virantom, ministrom za javno upravo. Mladina*. Številka 49, 18. oktober 2005. Dostopno prek: http://www.mladina.si/tednik/200549/clanek/slo-intervju--vanja_pirc/ (22. marec 2009).
48. Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Celje: Družba sv. Mohorja.
49. Poglajen, Jože. 2007. *Svetniki bi radi postali drugi dom parlamenta*. Dnevnik (15. november 2007). Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/280689> (13. oktober 2009).
50. *Poslovník državnega sveta* (PoDS-1). Ur. l. RS 70/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200870&stevilka=3028> (25. februar 2009).
51. *Poslovník državnega zbora* (PoDZ-1-UPB1). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (15. april 2009).
52. Ribičič, Ciril. 1991. Način oblikovanja in struktura parlamenta RS: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmenik. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
53. --- 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.
54. Sartori, Giovanni. 1987. *Theory of democracy*. Chatham: Chatham House Publishers.
55. Štrus, Dušan. 2006. *Pomen in vloga dvodomnosti*. Pravna praksa 25: 26–27. Ljubljana: Pravna fakulteta.
56. --- 2007. *Pomen in vloga dvodomnosti*. Omizje: Državni svet republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Vloga_dvodomnosti.pdf (9. april 2009).
57. Toplak, Jurij. 2000. *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*. Ljubljana: Nova revija.
58. Tratnik – Volasko, Marjeta in Damijana Zelnik (ur.). 2009. *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije za leto 2008 – prvo leto IV. mandata*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS-2008.pdf> (15. april 2009).
59. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33I/1991-I. (23. december 1991).

60. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v srednji in vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. *Zakon o državnem svetu (ZDSve)*. Ur. l. RS 44/92. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO229.html (25. februar 2009).
63. *Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS)*. Ur. l. RS 15/94. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO325.html (25. februar 2009).
64. *Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet (ZDVEDS)*. Ur. l. RS 48/92. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/predpis.aspx?p_rD=r00&p_predpis=ZAKO230 (5. marec 2009).
65. Žagar, Mitja. 1991. Predstavniško telo kot dejavnik demokracije: parlament kot demokratična institucija v političnem sistemu in demokracija v parlamentu. V *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmčnik, 1–13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

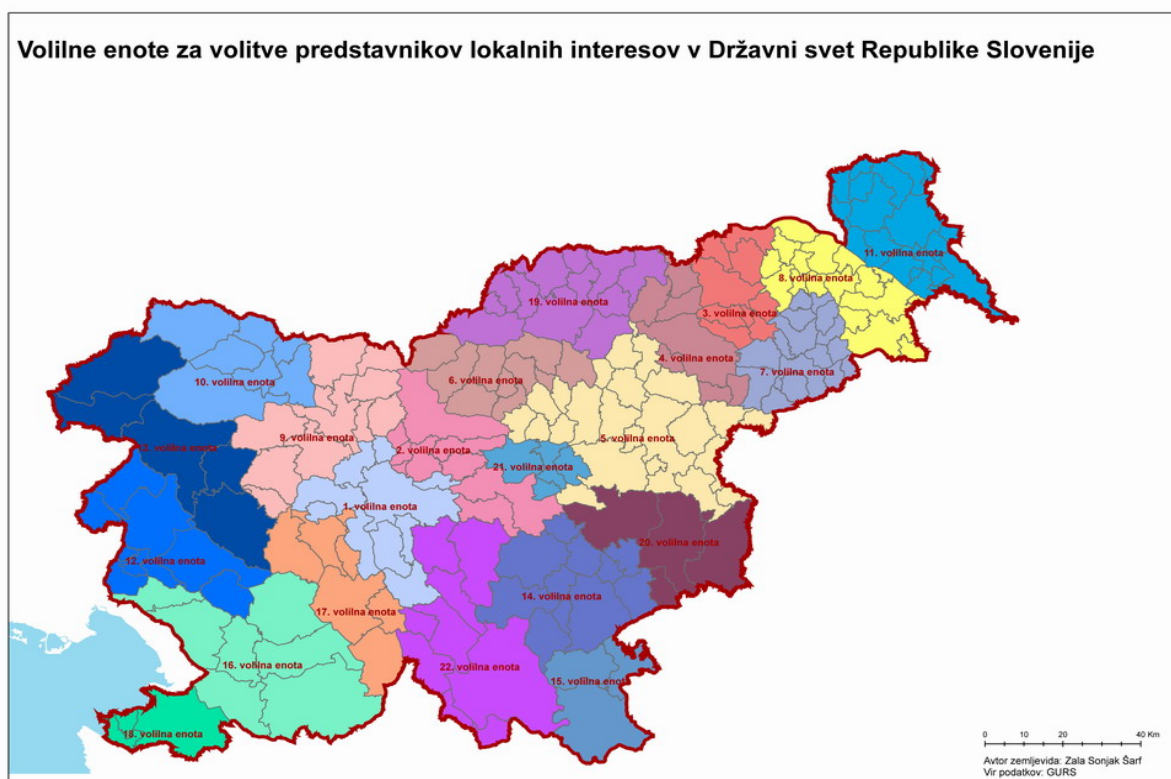
Priloga

Priloga A: Seznam občin po volilnih enotah

1. volilna enota obsega območja občin: Ljubljana, Brezovica, Dol pri Ljubljani, Dobrova-Polhov Gradec, Horjul, Ig, Medvode, Škofljica, Velike Lašče in Vodice (sedež: Ljubljana);
2. volilna enota obsega območja občin: Domžale, Kamnik, Komenda, Litija, Lukovica, Mengeš, Moravče, Trzin in Šmartno pri Litiji (sedež: Kamnik);
3. volilna enota obsega območja občin: Duplek, Hoče - Slivnica, Kungota, Maribor, Miklavž na Dravskem polju, Pesnica, Rače - Fram, Starše in Šentilj (sedež: Maribor);
4. volilna enota obsega območja občin: Lovrenc na Pohorju, Oplotnica, Selnica ob Dravi, Slovenska Bistrica, Ruše, Makole in Poljčane (sedež: Slovenska Bistrica);
5. volilna enota obsega območja občin: Bistrica ob Sotli, Braslovče, Celje, Dobje, Dobrna, Kozje, Laško, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Radeče, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Šentjur pri Celju, Štore, Šmarje pri Jelšah, Tabor, Vranksko, Vitanje, Vojnik, Zreče in Žalec (sedež: Celje);
6. volilna enota obsega območja občin: Gornji grad, Ljubno, Luče, Nazarje, Mozirje, Velenje, Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj in Rečica ob Savinji (sedež: Velenje);
7. volilna enota obsega območja občin: Hajdina, Dornava, Destričnik, Gorišnica, Juršinci, Kidričevo, Majšperk, Markovci, Podlehnik, Ptuj, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč, Žetale in Cirkulane (sedež: Ptuj);
8. volilna enota obsega območja občin: Benedikt, Cerkljenjak, Gornja Radgona, Križevci, Lenart, Ljutomer, Ormož, Radenci, Razkrižje, Sveta Ana, Sveti Jurij ob Ščavnici, Veržej, Apače, Središče ob Dravi, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž in Sveti Jurij v Slovenskih goricah (sedež: Ljutomer);
9. volilna enota obsega območja občin: Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas - Poljane, Jezersko, Naklo, Preddvor, Šenčur, Kranj, Trzič, Škofja Loka, Železniki in Žiri (sedež: Kranj);
10. volilna enota obsega območja občin: Bled, Bohinj, Jesenice, Kranjska Gora, Radovljica, Žirovnica in Gorje (sedež: Jesenice);
11. volilna enota obsega območja občin: Beltinci, Dobrovnik, Cankova, Črenšovci, Grad, Gornji Petrovci, Hodoš, Odranci, Kobilje, Kuzma, Lendava, Moravske Toplice, Murska Sobota, Puconci, Rogašovci, Šalovci, Tišina, Turnišče in Velika Polana (sedež: Murska Sobota);

12. volilna enota obsega območja občin: Ajdovščina, Brda, Kanal, Miren - Kostanjevica, Nova Gorica, Šempeter - Vrtojba, Vipava in Renče - Vogrsko (sedež: Nova Gorica);
13. volilna enota obsega območja občin: Bovec, Cerklje, Idrija, Kobarid in Tolmin (sedež: Tolmin);
14. volilna enota obsega območja občin: Dolenjske Toplice, Mirna peč, Novo mesto, Šentjernej, Škocjan, Trebnje, Žužemberk, Mokronog - Trebelno, Straža, Šmarješke Toplice, Šentrupert (sedež: Novo mesto); 15. volilna enota obsega območja občin: Črnomelj, Metlika in Semič (sedež: Črnomelj);
16. volilna enota obsega območja občin: Divača, Ilirska Bistrica, Hrpelje - Kozina, Komen, Pivka, Postojna in Sežana (sedež: Sežana);
17. volilna enota obsega območja občin: Bloke, Borovnica, Cerklje, Logatec, Loška dolina, Vrhniko in Log Dragomer (sedež: Logatec);
18. volilna enota obsega območja občin: Koper, Izola, Piran (sedež: Koper)
19. volilna enota obsega območja občin: Črna na Koroškem, Dravograd, Muta, Podvelka, Prevalje, Ribnica na Pohorju, Radlje ob Dravi, Ravne, Mislinja, Mežica, Slovenj Gradec in Vuzenica (sedež: Slovenj Gradec);
20. volilna enota obsega območja občin: Brežice, Krško, Sevnica in Kostanjevica na Krki (sedež: Krško);
21. volilna enota obsega območja občin: Hrastnik, Trbovlje, Zagorje ob Savi (sedež: Trbovlje);
22. volilna enota obsega območja občin: Dobropolje, Grosuplje, Ivančna Gorica, Kočevje, Kostel, Loški potok, Osilnica, Ribnica in Sodražica (sedež: Grosuplje) (Državni svet 2007e).

Priloga B: Zemljevid volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov



Vir: Državni svet (2007f).

Priloga C: Anketni vprašalnik

ANKETNI VPRAŠALNIK

Moje ime je Gregor Miklič, sem absolvent na Fakulteti za družbene vede in pišem diplomsko nalogo *Volitve v državni svet in vloga državnega sveta v političnem sistemu Republike Slovenije*. Pred Vami je anketni vprašalnik, ki mi bo v pomoč pri raziskovalno-analitičnem delu diplomske naloge. Prosim Vas, da skladno z dejstvi izpolnite anketni vprašalnik tako, da obkrožite črko pred pravilnim odgovorom.

1. V katero starostno skupino sodite?

- a) Manj kot 30 let, b) Med 30 in 40 let, c) Med 41 in 50 let. d) Nad 50 let.

2. Kakšna je Vaša zadnja končana izobrazba?

- a) Osnovna šola. b) Srednja šola ali gimnazija. c) Višja ali visoka šola. d) Magisterij ali doktorat.

3. Koliko let delovne dobe imate za sabo?

- a) Manj kot 5 let. b) Med 5 in 10 let. c) Med 11 in 20 let. d) Nad 20 let.

4. Katere interese zastopate v državnem svetu?

- a) Lokalne. b) Funkcionalne.

5. Koliko let opravljate kakršno koli funkcijo znotraj interesne organizacije, katere interese zastopate v državnem svetu?

- a) Manj kot 1 leto. b) Med 1 in 4 leti. c) Med 5 in 10 leti. d) Nad 10 let.

6. Na kolikih delovnih mestih ste bili zaposleni v času redne delovne dobe?

- a) 1. b) Med 2 in 4. c) Med 5 in 8. d) Več kot 8.

7. Koliko delovnih mest se je navezovalo na funkcijo, ki jo opravljate v državnem svetu?

- a) Nobeno. b) Le nekaj. c) Večina. d) Vsa.

8. Ali ste član politične stranke?

- a) Da. b) Bil sem v času volitev v državni svet. c) Sem član neparlamentarne stranke. d) Ne.

Na vprašanji 9 in 10 odgovarjajo svetniki, ki so pri vprašanju 8 odgovorili z odgovorom a, b ali c.

9. Kolikšno vlogo je imela politična stranka pri Vaši izvolitvi za državnega svetnika?

- a) Nobene (sem član zgolj na papirju). b) Minimalno (pomoč pri kandidaturi).
c) Relativno veliko (pomoč pri zbiranju glasov). d) Veliko (odločilno prispevala pri izvolitvi).

10. Kolikšno vlogo ima politična stranka pri Vašem odločanju v državnem svetu?

- a) Nobene. b) Izjemoma se posvetujem. c) Redno se posvetujem. d) Stranka odloča.

Na vprašanja 11, 12 in 13 odgovarjajo le svetniki – predstavniki lokalnih interesov.

11. Volilne enote so različno razporejene po Sloveniji okoli večjih mest. Zanima me iz kakšne občine prihajate Vi?

- a) Urbana občinska enota (vaša občina ima največ prebivalcev v Vaši volilni enoti).
b) Periferna občinska enota (vaša občina nima največ prebivalcev v Vaši volilni enoti).

12. Koliko svetnikov znotraj Vašega občinskega sveta ima Vaša politična stranka?

- a) Absolutno večino (več kot polovico svetnikov je iz Vaše politična stranke).
b) Relativno večino (največ svetnikov ima Vaša politična stranke).
c) Nima večine, a je stranka v koaliciji.
d) Nima večine in je stranka v opoziciji.

13. Koliko elektorjev znotraj Vaše volilne enote je imela Vaša politična stranka?

- a) Absolutno večino (več kot polovico elektorjev v volilni enoti je bilo iz Vaše stranke).
b) Relativno večino (največ elektorjev v volilni enoti je bilo iz Vaše stranke).
c) Ni imela večine.

Na vprašanji 14 in 15 odgovarjajo le svetniki – predstavniki funkcionalnih interesov.

14. Večje organizacije imajo več elektorjev na volitvah in možnost, da izberejo svoje kandidate v državni svet. Zanima me, iz kako velike organizacije prihajate Vi?

- a) Največja interesna organizacija (organizacija ima največ elektorjev v volilnem telesu).
b) Manjša interesna organizacija (organizacija nima največ elektorjev v volilnem telesu).

15. Na kakšen način ste bili izvoljeni v Vašem volilnem telesu?

- a) S preglasovanjem (vaša organizacija je imela največ elektorjev v volilnem telesu).
b) Z dogovorom (med predstavniki večjih organizacij je prišlo do dogovora).
c) Glede na strankarsko pripadnost.
d) Drugo: _____

16. Kakšno vlogo ima po Vašem mnenju sistem posrednih volitev v državni svet?

- a) Izbira strokovnjakov.
- b) Izbira neodvisna od strankarske pripadnosti.
- c) Izbira primernih interesnih predstavnikov (glede na leta, izkušnje).
- d) Politične stranke imajo velik vpliv na izbiro kandidatov.
- e) Drugo: _____

17. Kakšno vlogo po Vašem mnenju omogočajo državnemu svetu posredne volitve v državni svet nasproti državnemu zboru, katerega predstavniki so izbrani na neposrednih volitvah s strani ljudstva?

- a) Striktno opozicijsko vlogo (nasprotovalna drža do vseh koalicijskih predlogov).
- b) Opozicijsko vlogo do zakonov, ki zadevajo interese državnega sveta.
- c) Zgolj strokovno in svetovalno.
- d) V nobenem primeru opozicijske.

18. Kako bi se opredelili do naslednje izjave: državni svet je institucija modrecev in strokovnjakov, ki služi zgolj kot svetovalno telo ter predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru.

- a) Se strinjam.
- b) Le delno se strinjam.
- c) Se ne strinjam.
- d) Ne morem se opredeliti.

Obrazložitev po želji: _____

19. Kakšna naj bo vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu v prihodnje?

- a) Kot enakovreden drugi dom v popolnem dvodomnem sistemu.
- b) Kot zbor pokrajin (ohrani se porazdelitev med lokalnimi in funkcionalnimi interesi).
- c) Kot zbor pokrajin (v njem se ohranijo zgolj predstavniki lokalnih interesov).
- d) Nespremenjena.

Hvala za Vaše odgovore

Priloga Č: Frekvenčna porazdelitev rešenih vprašalnikov

1. vprašanje: Starostna struktura svetnikov

	Manj kot 30 let	Med 30 in 40 let	Med 41 in 50 let	Nad 50 let
Število svetnikov	/	3	11	20
Število svetnikov v odstotkih	/	8,8 %	32,3 %	58,8 %

N = 34

2. vprašanje: Stopnja izobrazbe svetnikov

	Osnovna šola	Srednja šola ali gimnazija	Višja ali visoka šola	Magisterij ali doktorat
Število svetnikov	/	6	25	3
Število svetnikov v odstotkih	/	17,6 %	73,5 %	8,8 %

N = 34

3. vprašanje: Čas opravljene delovne dobe svetnikov

	Manj kot 5 let	Med 5 in 10 let	Med 11 in 20 let	Nad 20 let
Število svetnikov	/	1	5	28
Število svetnikov v odstotkih	/	2,9 %	14,7 %	82,3 %

N = 34

4. vprašanje: Razdelitev svetnikov glede na interese, ki jih zastopajo

	Zastopniki lokalnih interesov	Zastopniki funkcionalnih interesov
Število svetnikov	20	14
Število svetnikov v odstotkih	58,8 %	41,2 %

N = 34

5. vprašanje: Čas opravljanja funkcij znotraj interesne organizacije, katere interese zastopajo v državnem svetu

	Manj kot 1 leto	Med 1 in 4 leti	Med 5 in 10 leti	Nad 10 let
Število svetnikov	/	8	9	17
Število svetnikov v odstotkih	/	23,5 %	26,5 %	50 %

N = 34

6. vprašanje: Število delovnih mest, ki so jih opravljali v času redne delovne dobe

	1	med 2 in 4	med 5 in 8	več kot 8
Število svetnikov	3	22	8	1
Število svetnikov v odstotkih	8,8 %	64,7 %	23,5 %	2,9 %

N = 34

7. vprašanje: Število delovnih mest, ki so se navezovala na funkcijo v državnem svetu

	Nobeno	Le nekaj	Večina	Vsa
Število svetnikov	15	9	7	3
Število svetnikov v odstotkih	44,1 %	26,4 %	20,5 %	8,8 %

N = 34

8. vprašanje: Članstvo v politični stranki

	Član politične stranke	Član v času volitev v državni svet	Član neparlamentarne stranke	Nisem član politične stranke
Število svetnikov	18	/	2	14
Število svetnikov v odstotkih	52,9 %	/	5,9 %	41,2 %

N = 34

9. vprašanje: Vloga politične stranke pri izvolitvi za državnega svetnika (odgovarjajo zgolj svetniki – člani političnih strank)

	Nobene	Minimalna	Velika	Odločilna
Število svetnikov	4	7	3	6
Število svetnikov v odstotkih	20 %	35 %	15 %	30 %

N = 20

10. vprašanje: Vloga politične stranke pri odločanju v državnem svetu (odgovarjajo zgolj svetniki – člani političnih strank)

	Nobena	Izjemoma pride do posveta	Redno prihaja do posvetov	Stranka odloča
Število svetnikov	7	10	1	2
Število svetnikov v odstotkih	35 %	50 %	5 %	10 %

N = 20

11. vprašanje: Razdelitev svetnikov glede na občinsko enoto, iz katere prihajajo (odgovarjajo zgolj svetniki – predstavniki lokalnih interesov)

	Urbana občinska enota	Periferna občinska enota
Število svetnikov	11	9
Število svetnikov v odstotkih	55 %	45 %

N = 20

12. vprašanje: Število svetnikov znotraj občinskega sveta posameznih državnih svetnikov (odgovarjajo zgolj svetniki – predstavniki lokalnih interesov)

	Absolutna večina	Relativna večina	Nimajo večine, a je stranka v koaliciji	Nimajo večine in je stranka v opoziciji
Število svetnikov	/	5	6	5
Število svetnikov v odstotkih	/	31,25 %	37,5 %	31,25 %

N = 16

13. vprašanje: Število elektorjev iste politične stranke, znotraj volilne enote posameznih državnih svetnikov (odgovarjajo zgolj svetniki – predstavniki lokalnih interesov)

	Absolutna večina	Relativna večina	Niso v večini
Število svetnikov	/	4	12
Število svetnikov v odstotkih	/	25 %	75 %

N = 16

14. vprašanje: Razdelitev svetnikov glede na velikost organizacije, iz katere prihajajo (odgovarjajo zgolj svetniki – predstavniki funkcionalnih interesov)

	Največja interesna organizacija	Manjša interesna organizacija
Število svetnikov	9	6
Število svetnikov v odstotkih	64,3 %	35,7 %

N = 14

15. vprašanje: Na kakšen način so bili izvoljeni svetniki v volilnem telesu (odgovarjajo zgolj svetniki – predstavniki funkcionalnih interesov)

	S preglasovanjem	Z dogovorom	Glede na strankarsko pripadnost	Drugo
Število svetnikov	7	5	/	2
Število svetnikov v odstotkih	50 %	35,7 %	/	14,3 %

N = 14

16. vprašanje: Vloga posrednih volitev po mnenju državnih svetnikov

	Izbira strokovnjakov	Izbira neodvisna od strankarske pripadnosti	Izbira primernih kandidatov	Politične stranke imajo velik vpliv na izbiro	Drugo
Število svetnikov	1	7	16	9	1
Število svetnikov v odstotkih	2,9 %	20,6 %	47,1 %	26,5 %	2,9 %

N = 34

17. vprašanje: Vloga posrednih volitev v državni svet nasproti vlogi neposrednih volitev v državni zbor

	Omogočajo striktno opozicijsko vlogo	Omogočajo opozicijsko držo do zakonov v interesu državnega sveta	Omogočajo zgolj strokovno in svetovalno vlogo	Ne omogočajo opozicijske vloge
Število svetnikov	2	4	28	/
Število svetnikov v odstotkih	5,9 %	11,8 %	82,3 %	/

N = 34

18. vprašanje: Opredelitev do naslednje izjave: državni svet je institucija modrecev in strokovnjakov, ki služi zgolj kot svetovalno telo ter predstavlja korektiv strankarskemu državnemu zboru

	Se strinjam	Le delno se strinjam	Se ne strinjam	Ne morem se opredeliti
Število svetnikov	10	16	4	4
Število svetnikov v odstotkih	29,3 %	47,1 %	11,8 %	11,8 %

N = 34

19. vprašanje: Vloga državnega sveta v slovenskem političnem sistemu v prihodnje?

	Kot enakovreden drugi dom	Kot zbor pokrajin (ohrani se porazdelitev)	Kot zbor pokrajin (z zgolj lokalnimi interesi)	Nespremenjena
Število svetnikov	17	9	3	5
Število svetnikov v odstotkih	50 %	26,5 %	8,8 %	14,7 %

N = 34