

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Liljana Poplatnik

**Preobrazba Državnega sveta RS – možnost ali priložnost?**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Liljana Poplatnik

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Preobrazba Državnega sveta RS – možnost ali priložnost?**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Zahvaljujem se vsem, ki so mi na kakršenkoli  
način pomagali v času študija in pri izdelavi diplomske naloge.*

## **Preobrazba Državnega sveta RS – možnost ali priložnost?**

Državni svet je z ustavo umeščen takoj za državnim zborom, vendar pa ni mogoče spregledati, da je med obema domovoma zelo velika razlika. Poslanci državnega zbora so predstavniki vsega ljudstva, izvoljeni so na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah. Državni svetniki so zastopniki socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Izvoljeni so posredno, v interesnih organizacijah oziroma organih lokalnih skupnosti. Pogosto je slišati, da je državni svet nekako slepo črevo slovenskega političnega sistema. Spremembe ustave, ki bi državni svet v politični sistem umestila drugače, za zdaj ni predlagal še nihče, čeprav je bilo o tem bilo že veliko vročih polemik. Strokovna mnenja so si enotna, da državni svet v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi ne more več obstajati. Kot možne rešitve oziroma spremembe se pojavljajo predvsem ukinitvev državnega sveta brez nadomestila, ukinitvev ob bistvenem povečanju števila poslancev v državnem zboru, porazdelitev pristojnosti državnega sveta v smeri popolne dvodomnosti, uvedba neposrednih volitev v državni svet, enodomni parlament, ki bi se razdelil v primeru odločanja o regionalnih zadevah in državni svet kot predstavnik interesov pokrajin.

**Ključne besede:** Slovenija, parlamentarizem, dvodomnost, državni zbor, državni svet

## **Transformation of the National Council of the Republic of Slovenia – possibility or opportunity?**

Constitutionally guaranteed the National Council is placed right after the National Assembly. We can not overlook that there is a great difference between both of the institutions. The National Assembly deputies, elected on the basis of the universal, secret, direct and equal voting, are representatives of all the people, while members of the National Council are representatives of social, economic, professional and local interests. They are directly elected in appropriate interest organizations or agencies of local communities. It is often heard that the National Council is in some way an appendix of the Slovene political system. Despite many hot polemics, there have been no suggestions of any constitutional changes up to now by which the placement of the National Council in the political system would be changed. By uniform, experts' opinion is that the National Council in its actual formation can not exist any more. The national council's cancelling without any substitute, cancellation along the essential growth of number of the national assembly deputies, division of its competences in the direction of the thorough bicameral system, introduction of direct elections into the national council, the unicameral parliament divided in decision-making case about regional matters and the national council as a representative of the provinces' interests appear as possible solutions or changes.

**Key words:** Slovenia, parliamentarism, bicameral system, national assembly, national council

## KAZALO

<b>1 UVOD</b>	<b>6</b>
<b>2 METODOLOGIJA</b>	<b>9</b>
<b>3 SPLOŠNO O POLITIČNEM PREDSTAVNIŠTVU</b>	<b>11</b>
<b>3.1 ENODOMNOST IN DVODOMNOST</b>	<b>13</b>
<b>3.2 KLASIFIKACIJA DVODOMNIH SISTEMOV, NJIHOVA SESTAVA IN ORGANIZIRANOST</b>	<b>15</b>
<b>3.3 POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI – RAZLOGI ZA IN PROTI</b>	<b>18</b>
<b>3.4 DVODOMNOST PO SVETU</b>	<b>21</b>
<b>4 SLOVENSKI PARLAMENT</b>	<b>25</b>
<b>4.1 SPLOŠNO O DRŽAVNEM ZBORU</b>	<b>25</b>
<b>4.2 SESTAVA, ČLANI, STROKOVNE SLUŽBE, DELOVNA TELESA</b>	<b>27</b>
<b>4.3 NALOGE, FUNKCIJE IN PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA</b>	<b>29</b>
4.3.1 Zakonodajni postopek	31
<b>4.4 RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN OSTALIMI ORGANI</b>	<b>33</b>
4.4.1 Odnos med državnim zborom in vlado	33
4.4.2 Odnos med državnim zborom in predsednikom republike	35
<b>5 DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE</b>	<b>36</b>
<b>5.1 SPLOŠNO O DRŽAVNEM SVETU</b>	<b>36</b>
<b>5.2 UVEDBA DRŽAVNEGA SVETA – ZGODOVINA NASTANKA</b>	<b>38</b>
<b>5.3 SESTAVA, ČLANI, STROKOVNE SLUŽBE, DELOVNA TELESA</b>	<b>40</b>
<b>5.4 NALOGE, FUNKCIJE IN PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA</b>	<b>46</b>
<b>5.5 RAZMERJA MED DRŽAVNIM SVETOM IN OSTALIMI ORGANI</b>	<b>49</b>
5.5.1 Odnos med državnim svetom in državnim zborom	49
5.5.2 Odnos med državnim svetom in vlado	50
<b>6 PREOBRAZBA DRŽAVNEGA SVETA RS – MOŽNOST ALI PRILOŽNOST?</b>	<b>52</b>
<b>7 ZAKLJUČEK</b>	<b>60</b>
<b>8 LITERATURA</b>	<b>63</b>

## 1 UVOD

*“Bolje mislita dve glavi kot ena sama.”* (Victor Hugo v Bilten Državni svet 2006, 2)

Na državni ravni izraz predstavniško telo opisuje tisti organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi – kot tak ima vlogo vezi med državljani neke države in izvršilno vejo oblasti, vlado (Norton 1993, 8). V teoriji o splošnem predstavništvu državljanov v upravljanju države je kot institucija predstavljen parlament (Bučar 2003, 131). V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko večdomni parlament (Grad 2000, 93). Z večdomnostjo smo v Sloveniji imeli izkušnje že iz časa pred osamosvojitvijo leta 1991, zato se je o dvodomnosti začelo razmišljati tudi v prvih razpravah o novi ustavi ob koncu osemdesetih let. Bilo je veliko zagovornikov in tudi veliko nasprotnikov, a na koncu je le prevladala odločitev o uvedbi državnega sveta, čeprav od samega začetka ni bilo mišljeno, da postane drugi dom. Državni svet kot drugi ali zgornji dom slovenskega parlamenta 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<sup>1</sup> (Lukšič 2001,19).

Razmišljanja o ukinitvi in spremembah državnega sveta so stara že skoraj toliko kot državni svet sam. Dejstvo je, da državni svet v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi ne more več delovati. V tem so si enotna vsa strokovna mnenja. V prihodnosti so pravzaprav možni samo trije scenariji. Lahko se, kot je to storila Hrvaška, ukine dvodomnost in se uvede enodomni parlament, lahko se ohrani obstoječa ureditev ali pa se državni svet reformira. V konkretni obliki se je zamisel o ukinitvi pojavila vsaj dvakrat: enkrat ob razpravi o volilnem sistemu, drugič pa v zvezi z regionalizmom oz. uvedbo pokrajin (Kristan 2003, 155). Nazadnje je ideja o ukinitvi dvignila veliko prahu z nekdanjim ministrom za javno upravo Gregorjem Virantom, saj

---

<sup>1</sup> Državni svet v smislu predstavništva funkcionalnih interesov naj bi odrazil strukturiranost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni segmenti, kot so na primer sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti, občine in podobno, vanj izvolijo svoje predstavnike (Lukšič 2001,19-22).

po njegovem mnenju Slovenija ne potrebuje dvodomnega parlamenta, ker je prednost majhnih držav enostavnost politične ureditve in ker državni svet nima pomembne dodane vrednosti. Vendar pa se večina strokovnjakov tudi strinja, da bi bila ukinitve državnega sveta in odprava dvodomnosti v Sloveniji napačna odločitev. Na drugi strani je veliko tudi dejstev, ki nazorno kažejo, da je državni svet, kot drugi dom pomemben pri uresničevanju demokratičnega soodločanja o zadevah, ki vplivajo na življenje državljanov, in ki so strateško pomembna za razvoj celotne družbe (Zelnik 2005). Državni svet predstavlja skorajda že nepogrešljiv element v političnem sistemu Slovenije. S svojim delovanjem skozi zgodovino je dokazal, da je pomemben v sprejemanju pozitivne zakonodaje. Poleg tega pa prek številnih javnih tribun civilni družbi omogoča, da sodeluje pri odločanju.

Prav zaradi vseh teh pozitivnih stvari je treba temeljito razmisliti v kakšno smer naj gredo spremembe, saj ukinitve še zdaleč ni najboljša rešitev. Kot možna reforma se, poleg palete drugih rešitev, največkrat predlaga nadomestitev državnega sveta z zborom pokrajin (Kristan 2003, 145).

V svoji diplomski nalogi raziskujem, kako je državni svet sploh nastal, kakšne so prednosti in kakšne slabosti dvodomnosti v Sloveniji, zakaj strokovnjaki menijo, da potrebujemo spremembe, ter ne nazadnje, kakšne bi bile možne smeri preobrazbe, spremembe državnega sveta.

Cilj mojega diplomskega dela je vsaj skušati prikazati pomembnost in pozitivne vidike dvodomnosti slovenskega parlamenta, ter pokazati, da poleg ukinitve obstaja kar nekaj boljših rešitev za spremembe državnega sveta.

Struktura diplomskega dela:

Diplomsko delo se začne s poglavjem o političnem predstavništvu, v katerem so opredeljeni ključni pojmi pomembni za razumevanje parlamentarne dvodomnosti. Predstavljeno je, kaj je ljudska suverenost, kaj demokratičnost in kaj politično predstavništvo ter parlamentarizem. Predstavljen je parlament kot sodobno

predstavniško in zakonodajno telo in seveda katere so njegove najpomembnejše funkcije. V nadaljevanju je predstavljena enodomnost oziroma dvodomnost parlamenta in kratek pregled razvoja skozi zgodovino. Zanimalo me je, kako so dvodomni sistemi klasificirani in kateri so merila za razvrščanje. Ugotovimo, da je najpomembnejše razmerje med obema domovoma in na podlagi tega ločimo popolno ali nepopolno dvodomnost. V tem delu se ustavim še pri razlogih za in razlogih proti dvodomnosti, ter zaključim s kratkim pregledom, kako je z dvodomnostjo drugje po svetu. V naslednjem poglavju je predstavljen slovenski parlament: podana so splošna dejstva o Državnem zboru, njegova sestava in organizacija, katere so najpomembnejše naloge, funkcije in pristojnosti. Posebno pozornost namenim najpomembnejši funkciji parlamenta, to je zakonodajnemu postopku. Poglavje zaključim s predstavitvijo razmerij med državnim zborom in ostalimi organi. Poglavju o državnem zboru sledi še poglavje o državnem svetu. Predstavljen je njegov nastanek, spoznamo njegovo sestavo in organizacijo – kdo so državni svetniki, na kakšen način so izbrani. Sledijo naloge, funkcije in pristojnosti državnega sveta, ter na koncu še razmerja drugega doma slovenskega parlamenta do drugih organov, državnega zbora, vlade. V zadnjem, ključnem razdelku diplomskega dela se posvetim možnostim, v katere smeri bi lahko šle spremembe, reforme državnega sveta. Dejstvo namreč je, da državni svet nujno potrebuje spremembe, saj takšen kot je (s sestavo in še bolj pristojnostmi), ne opravičuje svojega obstoja. Na podlagi analize strokovnih mnenj sem prišla do ugotovitve, da je scenarijev, kaj se lahko zgodi z državnim svetom nekako sedem – od ukinitve vse do vzpostavitve popolne dvodomnosti.



## 2 METODOLOGIJA

Pri pisanju diplomske naloge sem uporabljala naslednje raziskovalne metode:

- **Analiza in interpretacija primarnih virov** – za opis študije primera Državnega sveta Republike Slovenije sem analizirala zakonodajo in podzakonske akte (Ustavo, zakone, poslovnike) s področja organizacije in delovanja Državnega sveta.
- **Analiza in interpretacija sekundarnih virov** – za interpretacijo in opis temeljnih pojmov diplomskega dela kot so parlamentarizem, eno/dvodomnost, državni zbor, državni svet. Relevantne podatke sem črpala tako iz slovenske kot tudi iz tuje literature, monografij, strokovnih člankov, zbornikov, že opravljenih raziskav, internetnih strani in ne nazadnje iz časopisnih člankov, saj so o tej temi veliko poročali že mediji.
- **Case study – študija primera** drugega doma Državnega sveta Republike Slovenije – za celovit opis posameznega primera, njegovo analizo oziroma opis značilnosti, delovanja primera.
- **Družboslovni intervju** – za bolj celovito razumevanje problematike državnega sveta Republike Slovenije sem naredila intervju z dr. Dušanom Štrusom, vodjo Službe za pravne in analitične zadeve v Državnem svetu Republike Slovenije.

HIPOTEZE:

***H1: Državni svet v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi ne more več obstajati, zato so spremembe nujne***

Slovenija ima korporativni drugi dom parlamenta, ki je bil ustanovljen v naglici brez pravega razmisleka, nastal je kot kompromis med enodomno in dvodomno parlamentarno ureditvijo. Ker po mnenju nekaterih strokovnjakov ni opravičil svojega obstoja in je zaradi omejenih pristojnosti naš drugi dom neustrezno izkoriščen, bi bilo treba razmisliti o reformah in državni svet ustrezno preoblikovati.

***H2: Ukinitvev državnega sveta bi bila najslabša rešitev, saj ima državni svet kljub omejenim pristojnostim pomembno in koristno vlogo***

Z ukinitvijo državnega sveta bi v slovenski politiki izginila možnost pozitivnega vpliva na oblikovanje zakonodaje, civilna družba pa bi tako ostala brez pomembnega kanala, preko katerega v parlament prinašajo svoje posebne interese in potrebe.

***H3: Najverjetnejša preobrazba/sprememba bi bila državni svet kot regionalni predstavnik***

Glede na to, da je državni svet že zdaj večinski predstavnik lokalnih interesov, se o ideji o ustanovitvi pokrajin že samo po sebi ponuja to, da bi ga lahko reformirali v nekakšen zbor pokrajin.

### 3 SPLOŠNO O POLITIČNEM PREDSTAVNIŠTVU

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti lahko le ljudstvo. Demokratična je tista državna ureditev, v kateri vsa oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu. Znotraj načela demokratične države razlikujemo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Neposredna demokracija se ni uveljavila, ker se je izkazala kot neuresničljiva v praksi (Grad 2000, 17-19). V veliki meri jo prakticirajo le nekatere države, zlasti Švica. Pogosto neposredno odločanje je namreč povezano z velikimi organizacijskimi težavami in stroški. Na drugi strani je večina zadev, o katerih se odloča v državi tudi preveč zapletenih, da bi o njih lahko odločali volivci sami (Grad in Pogorelec 2002, 19).

Namesto tega se je uveljavila zamisel o posredni demokraciji, o vladavini predstavnikov ljudstva (Grad 2000, 17-19). Posredna demokracija pomeni prenos ljudske suverenosti na določeno skupino ljudi. Vsi nosilci ljudske suverenosti znotraj določene države preko volitev ali imenovanja določijo svoje predstavnike, ki nato v njihovem imenu sprejemajo odločitve (Grad in drugi 1996, 24). Predstavniško telo oziroma parlament je organ, ki predstavlja vse člane neke družbe, sestavljajo pa ga imenovani oziroma voljeni nosilci ljudske suverenosti in zato lahko odloča o najpomembnejših odločitvah v družbi (Grad in drugi 1996, 91). Tako demokracijo imenujemo zato predstavniška demokracija za razliko od neposredne demokracije, kjer sprejema odločitve neposredno ljudstvo. Razmerje med ljudstvom in njegovimi izvoljenimi predstavniki pa imenujemo politično predstavništvo. To temelji na mandatu (pooblastilu), ki ga ljudstvo z izvolitvijo podeli svojim predstavnikom v predstavniškem telesu (Grad in Pogorelec 2002, 19).

Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo se široko uporablja izraz parlament, ki izvira iz angleške ureditve. Kot osrednja institucija v sodobnih političnih sistemih, je parlament srce demokracije, kjer se srečujejo, ne le različni interesi, marveč se sprejemajo politične odločitve in odvijajo vsakokratni spopadi za prevlado interesov in političnega prepričanja. Prav tekmovanje za glasove tej instituciji daje potrebno

legitimnost za njeno delovanje. Slednjo trditev potrjuje tudi dejstvo, da so države srednje in vzhodne Evrope po dvigu železne zavese, druge po svetu pa po sestopu vojaških oblasti ali po revoluciji, najprej izvedle svobodne volitve v parlament, kar je prvi kazatelj demokratičnega prizadevanja neke družbe (Norton 1993, 4).

Parlamentarizem predpostavlja politični sistem, v katerem obstaja parlament, institucija s posebnimi značilnostmi, predstavniško telo predstavniške demokracije (Schreyer in Schwarzmeier 2000, 158-159). Parlamentarizem zajema:

- Politično predstavništvo (parlament predstavlja interese vseh preko svojih demokratično izvoljenih predstavnikov),
- poslanski mandat (pooblastila, ki jih ima poslanec v odnosu do volivcev),
- delitev oblasti (na zakonodajno, izvršilno in sodno; sprejema za vse državljane obvezujoče odločitve),
- suverenost ljudstva (se potrjuje na splošnih, večstrankarskih, svobodnih ter enakih volitvah in se nanašajo na vse državljane ne glede na razlike med njimi),
- pravno državo (ustavna demokracija),
- politične stranke (svoboda političnega združevanja, konkurenca strank, tekmovalne volitve) in
- javno razpravo (prevlada prava nad nasiljem avtoritarne oblasti, tekmovanje mnenj) (Državni zbor Republike Slovenije).

Danes pod pojmom parlament razumemo najvišje zakonodajno telo v državi, ki je hkrati nosilec ljudske suverenosti. Parlament se oblikuje na podlagi splošnih, enakih in tajnih volitev, saj je le tako mogoče zagotoviti legitimnost in s tem pravico zastopanja ljudstva kot celote. Najpomembnejša funkcija parlamenta je vsekakor zakonodajna, vendar predstavniško telo poleg te opravlja še številne druge. Zajc opredeljuje poleg zakonodajne še sedem funkcij sodobnih parlamentov, in sicer:

- ustvarjanje legitimnosti,

- predstavljanje družbenih interesov,
- racionalizacijo in razreševanje interesnih konfliktov,
- funkcijo sprejemanja in nadzora državnega proračuna,
- postavljanje vlade in nadzor nad vlado in njeno politično in upravno dejavnostjo,
- rekrutacijo in socializacijo poslancev – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro) elite in
- informacijsko, vzgojno in mobilizacijsko funkcijo (Zajc 2004, 104-249).

### 3.1 ENODOMNOST IN DVODOMNOST

Ideja dvodomnega parlamenta ima svoj izvor že v antičnem nauku o mešani državni ureditvi. To pojmovanje države poskuša v sistem državne ureditve medsebojno povezati tri elemente, in sicer monarhičnega s konzuli, demokratičnega s komiteji in aristokratskega s senatom (Schambeck 2002, 26-29). Zgodovinski vzor za parlamentarizem je angleški parlament, ki je prav tako vzor za dvodomnost, kot jo poznamo danes. Že v 14. stoletju se je razvil na dva dela: House of Commons in House of Lords. Iz imena, njune organiziranosti in sestave je očitno, da sta bila v vsakem od domov reprezentirana različna družbena razreda. Do sredine 19. stoletja je bil po pristojnostih močnejši House of Lords, nato sta bila do leta 1911 po pristojnostih izenačena; po okrepitvi spodnjega doma z reformo leta 1911 pa je House of Lords v izrazito podrejenem položaju. Enak trend razvoja je opazen še marsikje po svetu (Grims 2006, 13-15). Na evropskem parlamentu je tekel razvoj drugače, saj se je parlament po angleškem vzoru začel v celinski Evropi uvajati šele v prejšnjem stoletju, vendar zelo počasi in se je v sodobnem pomenu uveljavil večinoma šele po prvi svetovni vojni (Grad in Pogorelec 2002, 37-39).

Sodobni parlamenti so torej enodomni ali dvodomni, zelo redko večdomni. Zvezne države imajo praviloma dvodomne parlamente, kjer en dom predstavlja državljane celotne zvezne države ne glede na federalno enoto, drugi dom pa predstavlja federalne enote. Prednost dvodomnega parlamenta naj bi bila predvsem v tem, da omogoča kontinuiteto in stabilnost oblasti. Pogosto se navaja tudi, da obstoj drugega doma omogoča sprejemanje kakovostnejših odločitev (zlasti zakonov) v parlamentu. Ponekod pa je razlog za dvodomnost v tem, da drugi dom ne predstavlja celotnega volilnega telesa kot prvi dom, temveč posamične dele volilnega telesa, torej posebne družbene skupine ali posamične dele državnega ozemlja.

Položaj drugega doma je odvisen predvsem od njegovih pristojnosti, med katerimi je najpomembnejša zakonodajna. O popolnoma enakovrednem položaju drugega doma, o popolni dvodomnosti lahko govorimo le tedaj, kadar ima drugi dom popolnoma enak položaj kot prvi tudi na zakonodajnem področju, kar je redko. Pogosteje je, da je položaj drugega doma mnogo šibkejši, se pravi, da gre za nepopolno dvodomnost. To je takrat, ko ima drugi dom samo posredne ali omejene oblike vpliva na sprejem zakona. Z njimi lahko prisili prvi dom k ponovnemu odločanju, ne more pa preprečiti končne odločitve niti nanjo odločilno vplivati – lahko jo samo zavlačuje. Volja drugega doma je v teh ureditvah varovana samo tako, da mora prvi dom svojo prvotno odločitev običajno potrditi z zahtevnejšo večino, kot sicer sprejema odločitve (Grad in Pogorelec 2002, 38-40).

Dvodomnost se ne le ustanavlja, temveč je že prišlo tudi do ukinitve drugih domov v več državah. Ukinjen je bil tudi bavarski drugi dom, po katerem se je nekoč deloma zgledoval ustavodajalec pri oblikovanju nekaterih določb o Državnem svetu Republike Slovenije. Po drugi strani pa so bili ustanovljeni tudi nekateri novi drugi domovi v državah, ki prej niso imele dvodomnih parlamentov. Prav tako so bili v posameznih državah ponovno ustanovljeni nekateri pred tem že ukinjeni drugi domovi (Grims 2006, 14-16).

### 3.2 KLASIFIKACIJA DVODOMNIH SISTEMOV, NJIHOVA SESTAVA IN ORGANIZIRANOST

V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko večdomni parlament. Dvodomnost ima zelo različne pojavne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerih je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak – je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa ima lahko bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Glede na to ločimo popolno in nepopolno dvodomnost (Grad in Pogorelec 2002, 38-40), Štrusu pa se zdi primernejše imenovanje simetrična-asimetrična dvodomnost.

Pirnat govori o treh vlogah zgornjih domov parlamentov: prva in nedvomno najpomembnejša je, da je zgornji dom pravzaprav predstavništvo držav oz. nekih relativno suverenih entitet, ki sestavljajo državo (Ameriški Senat). Druga vloga, ki je morda bolj zgodovinska, je, da gre za nekakšno predstavništvo določenih zgodovinskih korporacij, praviloma fevdalnih korporacij (Britanski Dom Lordov). Kot tretjo vlogo pa Pirnat navaja predstavništvo lokalnih skupnosti, pri čemer zgornji dom služi kot korektiv spodnjega doma (Štrus 2007, 25-30).

Obstoječi dvodomni parlamenti se med seboj razlikujejo, nekateri bolj, drugi manj. S klasifikacijo jih je mogoče združiti v sorodne skupine. Možni so različni pristopi. Razlike lahko nastajajo predvsem v dveh pogledih: prvič glede terminologije in drugič, glede kriterijev razvrščanja parlamentov v ustrezne skupine. Da bi različne oblike dvodomnosti lahko klasificirali, moramo upoštevati več meril, med katerimi je zagotovo položaj drugega doma na prvem mestu. V demokratičnih državah je položaj prvega doma parlamenta v bistvu povsod enak: je voljeno predstavniško in zakonodajno telo. Če je bil položaj drugega doma v preteklosti močnejši od prvega (ker je bil v drugem zastopan višji družbeni razred), je v sodobnem svetu vloga obeh domov kvečjemu izenačena, bolj pogosto pa je drugi dom v podrejenem položaju. Še posebej pomemben je položaj drugega doma v zakonodajnem postopku. Eden od ključnih kriterijev analize

je, ali lahko prvi dom preglasuje drugega. Kadar sta po položaju oba domova povsem izenačena, govorimo o popolni dvodomnosti parlamenta. Kadar pa je drugi dom v drugačnem, praviloma podrejenem položaju, govorimo o nepopolni dvodomnosti (Grad 2000, 93-101). Za politološko oceno položaja drugega doma je bistven kriterij dejanska možnost vpliva na odločitev v zakonodajnem postopku. Pri sprejemanju zakonov je danes popolna dvodomnost pogosta le v državah s federalno ureditvijo, kjer drugi dom predstavlja federalne enote. Kljub temu pa imajo mnogi drugi domovi lahko precejšen vpliv na končno odločitev v zakonodajnem postopku s pomočjo zakonodajne iniciative, pravico do suspenzivnega ali absolutnega veta ter možnostjo predložitve pripomb oziroma amandmajev na predlog zakona. V praksi zaplete klasifikacijo dejstvo, da ima odnos med prvim in drugim domom v zakonodajnem postopku v vsaki državi določene posebnosti.

Čeprav v večini primerov velja, da je v federalno urejenih državah popolna dvodomnost pravilo, pa so tudi tu izjeme. Pravico do odločilnega veta ima še cela vrsta drugih domov držav, katerih parlamenti niso urejeni po principu popolne dvodomnosti, med njimi tudi Državni svet Republike Slovenije (Grims 2006, 14-18).

Pri klasifikaciji dvodomnih parlamentov daje Kristan (2002, 40-42) prednost terminologiji, ki se je pri nas že uveljavila: popolna in nepopolna dvodomnost. Meni, da je ta terminologija ustrežnejša od terminologije simetrična in asimetrična dvodomnost. Podlaga (kriterij) za razvrščanje posameznih parlamentov bodisi v model popolne dvodomnosti bodisi v model nepopolne dvodomnosti so kompetence, ki jih imata oba domova parlamenta, kot odločilni kriterij pa jemlje zakonodajno funkcijo. Zadeva bi bila preprosta, če bi imeli opravka samo z obema glavnima modeloma brez njune notranje strukturiranosti. Tako bi v model popolne dvodomnosti razvrstili vse tiste parlamente, v katerih imata oba domova enake kompetence oz. izvršujeta kompetence parlamenta kot enakopravno delovno področje, torej dvodomno. V model nepopolne dvodomnosti pa bi razvrstili vse druge dvodomne parlamente, ker pač domova parlamenta nista enakopravna. Skupina popolna dvodomnost se deli v podskupino popolna dvodomnost najvišje stopnje in v podskupino popolna dvodomnost najnižje stopnje. Kriterij za razvrstitev v prvo podskupino so enake kompetence obeh domov oz.



njun enakopraven položaj pri izvrševanju vseh kompetenc parlamenta. V drugi podskupini pa domova nista enakopravna saj je prvi dom močnejši od drugega doma, vendar pa je odločilen kriterij za uvrstitev v drugo podskupino enakopraven položaj drugega doma pri izvrševanju zakonodajne funkcije.

Skupina nepopolna dvodomnost se deli v podskupino nepopolna dvodomnost najvišje stopnje in v podskupino nepopolna dvodomnost najnižje stopnje. V skupini nepopolne dvodomnosti je položaj drugega doma v odnosu do prvega doma podrejen v vseh pogledih: ima manjše kompetence, manj moči za odločanje. Za uvrstitev v prvo podskupino (nepopolna dvodomnost najvišje stopnje) je pogoj sodelovanje v zakonodajnem postopku s pravico absolutnega veta na določene zakone. V drugi podskupini je položaj drugega doma s stališča institucionalnih vzvodov moči maksimalno oslavljen. Končno mu ostane pravica, da o določenem vprašanju prvemu domu sporoči svoje mnenje, če je k temu pozvan.

K navedeni klasifikaciji, prikazani v tabeli, bi bilo smiselno dodati vsaki glavni skupini še tretjo podskupino, torej podskupino »popolna dvodomnost srednje stopnje« in podskupino »nepopolna dvodomnost srednje stopnje«. Tako bi imeli dve glavni skupini (model popolne dvodomnosti in model nepopolne dvodomnosti) in šest podskupin, po tri v vsakem modelu (glej tabelo 3.1) (Kristan 2002, 40-50).

Tabela 3.1: KLASIFIKACIJA DVODOMNOSTI PO KRISTANU

<b>DVODOMNOST</b>		
	Prvi dom (spodnji dom)	Drugi dom (zgornji dom)
<b>POPOLNA DVODOMNOST</b>		
Splošni status	Enakopraven	Enakopraven
Zakonodaja	Identičen tekst zakona	Identičen tekst zakona

Usklajevanje	Nima prednosti	Nima prednosti
<b>NEPOPOLNA DVODOMNOST</b>		
Splošni status	Superioren	Podrejen
Zakonodaja	Prevladujoča vloga	Sodelovanje
Usklajevanje	Odločujoča volja preglasuje odložni veto	Predlaga, ugovarja, uporablja veto

Vir: Kristan (2002, 46).

### 3.3 POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI – RAZLOGI ZA IN PROTI

Sodobni parlamenti svoje dvodomnosti ne uvajajo zaradi zastopanosti različnih razredov. Dvodomnost je najpogosteje odraz razdelitve države na federalne enote. Prvi dom v zveznih državah zastopa vse volivce, drugi dom pa zastopa federalne enote. Dosledno izpeljavo tega načela predstavlja Senat Združenih držav Amerike, v katerem ima vsaka od držav zveze enako število predstavnikov (po dva) in s tem enako število glasov. Nekatere federalno urejene države - primer je Avstrija - pa so število glasov federalnih enot prilagodile številu volivcev, ki imajo stalno prebivališče v posamezni federalni enoti. (Grad v Grims 2006,14-16). Nekateri avtorji, kot na primer Hague in Harrop (2001), so mnenja, da je izbira med enodomnostjo in dvodomnostjo odvisna predvsem od razumevanja demokracije. Enodomnost je utemeljena na načelu vladavine večine, kjer neposredno voljen parlament izraža voljo vsega ljudstva, zato so mnenja, da ga drugi dom le ovira.

Razlogi za: Zagovorniki parlamentarne dvodomnosti, med njimi tudi Cerar, poudarjajo, da drugi domovi predstavljajo pomemben element sistema ovir in ravnotežij (checks and balances), saj lahko ščitijo različne posamezne, skupinske in teritorialne interese pod potencialno nasilno večino prvega doma. Drugi dom tudi omogoča trezen razmislek

pri odločanju in s tem tudi boljše rešitve, ko daje koristna dopolnila zakonom ali pa zadrži nepremišljene zakonodajne rešitve ter vpliva na to, da se demokratični proces v okviru prvega doma odvija v skladu s pravno določenimi »pravili igre« (Štrus 2007, 33-39). Predsednik francoskega senata Christian Poncelet je dejal, da Francozi tudi na podlagi zgodovinske izkušnje podpirajo dvodomnost kot večje jamstvo za demokracijo. Dvodomnost namreč pomeni raznolikost in odločilno pripomore k heterogenosti (mnenj, odločitev ...). V zgornjem domu tiči neka dodatna modrost, ki lahko vselej odpravi napako, ki se je pripetila parlamentu (Štrus 2007, 9-10). Kristan (v Brezovšek 1996, 1-2) je celo mnenja, da je dvodomni parlament (v katerikoli obliki) v načelu demokratičnejši od enodomnega sistema, saj naj bi imel bistvene prednosti pred enodomnim sistemom in je veliko prijaznejši do demokracije. Dvodomnost pogosto tudi omogoča majhnim enotam federalnih držav favorizirano predstavništvo v parlamentu in s tem krepi njihov položaj nasproti večjim enotam, ki imajo več prebivalcev in tudi več predstavnikov v prvem domu (Hague in Harrop 2001, 219-222). Drugi domovi nimajo funkcije predstavljanja teritorialnih interesov le v federalnih državah, saj je teritorialno predstavništvo sčasoma postalo najobičajnejša oblika predstavništva tudi v unitarnih državah, kjer drugi domovi običajno predstavljajo interese provinc, pokrajin oz. regij, ter povezujejo državni parlament s teritorialnimi parlamenti oz. vladami (Russel 2001a, 105-117). Tudi drugi avtorji, med njimi Tsebelis in Money (1997), navajajo številne pozitivne lastnosti dvodomnosti. Le-ta naj bi predstavljala institucionalno zaščito pred »tiranijo večine«, saj onemogoča, da bi se najpomembnejše odločitve sprejemale z enostavno večino članov parlamenta. Prav tako naj bi dvodomnost preprečevala »tiranijo manjšine«, saj ima parlamentarna večina v enodomnih parlamentih pogostokrat podporo zgolj manjšine volivcev, medtem ko je v dvodomnih parlamentih za sprejemanje zakonov potrebna podpora širše volilne baze. Dvodomnost naj bi zagotavljala tudi boljše zakone in večjo stabilnost izidov. Prav tako pa je večja stabilnost zagotovljena tudi z različnim trajanjem mandatov obeh domov. Boljšo zakonodajo naj bi zagotavljali tudi večja modrost drugega doma saj je marsikje za članstvo predpisana višja minimalna starost, pa tudi daljši mandati omogočajo razvoj večje zakonodajne izkušenosti in strokovnosti. Dvodomnost omogoča bolj kakovostno zakonodajo na dva načina: preventivno, ko v prvem domu odločajo bolj previdno, saj

vedo, da bo drugi dom preučil vse njihove odločitve; in naknadno, ko drugi dom odkriva napake, ki jih je prvi dom spregledal (Tsebelis in Money 1997, 35-40).

Mnoge države ohranjajo dvodomnost kot neke vrste tradicijo. Nekatere države uvajajo oziroma ohranjajo dvodomnost tako, da drugi dom predstavlja samo nekatere dele volilnega telesa, torej posebne družbene skupine. Drugi dom naj bi tudi zmanjševal možnost za prevelik vpliv strank na zakonodajni postopek, preprečeval »zaletavost« prvega doma in tako omogočal sprejem bolj premišljenih odločitev. S tem namenom je drugi dom v unitarno organiziranih državah največkrat izvoljen po drugačnih, strožjih merilih kot prvi dom in praviloma naj ne bi bil oblikovan po strankarskih načelih (v praksi je sčasoma velikokrat bistveno drugače). Med prednostmi dvodomne ureditve naj bi bila tudi večja kontinuiteta in stabilnost oblasti (Grad 2000, 92-95).

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

Razlogi proti: Kritiki dvodomnosti opozarjajo, da le-ta lahko povzroča zmedo, neučinkovitost in zastoje v zakonodajnem postopku. Nadzor, ravnotežje moči in modrost so zagotovo pomembni, vendar se jih lahko zagotavlja tudi drugače. Sodna veja oblasti lahko na primer omogoča učinkovitejši nadzor nad zakonodajo kot drugi dom parlamenta (Shell 2001, 14-16). Teoretiki pa opozarjajo tudi na nereprezentativnost drugih domov, na elitizem in nedemokratičnost pri izbiri članov nekaterih drugih domov (Patterson in Mughan 1999, 14-17). Zajc govori o nepotrebnosti drugih domov v katerikoli sodobni državi sploh, saj dvomi, da dvodomnost resnično prispeva k večji demokraciji. Dokaz za to naj bi bile države, ki so druge domove ukinile. Po Zajčevem mnenju naj bi drugi domovi preveč zadrževali zakonodajno agresivnost prvega doma, poleg tega pa povzročali celo vrsto drugih problemov (Štrus 2007, 70).

Slabosti dvodomne ureditve v državah, ki niso razdeljene v federalne enote, so očitne že na načelni ravni. Prvi pomislek je že samo izhodišče: narava predstavniškega telesa, ki naj predstavlja ljudstvo. Če obstajata dve telesi, ki zastopata isto ljudstvo, nastane vprašanje, katero ga zastopa bolj, saj, če ga obe enako, gre očitno za nepotrebno podvajanje, sprto z načelom racionalnosti. Če pa drugi dom ne predstavlja celotnega ljudstva, je logično, da lahko sprejema končne odločitve o sprejetju zakonov ali celo ustave tisto predstavniško telo, ki zastopa celotno ljudstvo. V praksi se pokaže, da dva povsem enakopravna domova v zakonodajnem postopku pogosto privedeta parlament v blokado (Grad v Grims 2006, 15-17).

Kljub temu so lahko drugi domovi dobra odločitev. Drugi dom lahko predstavlja prostor za artikulacijo interesov, ki ne najdejo prostora drugje. S tem drugi dom mobilizira njihovo podporo zakonodajnim odločitvam. V drugih domovih je običajno tudi manj poklicnih profesionalnih politikov kot v prvih domovih, kjer je velikokrat mnogo poslancev zelo dolgo ali pa celo od začetka njihove kariere poklicnih politikov, in ki imajo zato manjši razpon izkušenj. V drugih domovih, ki niso vedno v središču pozornosti in kjer je običajno manjši strankarski vpliv, je mogoča bolj odprta in iskrena razprava. Manj javno izpostavljen drugi dom velikokrat omogoča sposobnim ljudem, ki niso zelo spretni v javnem nastopanju, vključitev v politiko (Shell 2001, 15-17).

### 3.4 DVODOMNOST PO SVETU

Po drugi svetovni vojni je bilo po vsem svetu samo dvanajst držav z drugim domom, pred 15 leti jih je bilo okrog 40, danes pa jih je približno 70, od tega v Evropski uniji 12. Med njimi so gospodarsko in politično najmočnejše in najvplivnejše države. Kar nekaj držav pa se pripravlja na uvedbo dvodomnosti. Tako so članice Evropske unije odločene, da bo tudi Evropski parlament dobil drugi dom, ki bi bil nekako zastopstvo držav (Hrovat 2001, 5). V svetu je danes, kot smo omenili, sedemdeset držav, ki imajo institucije oziroma telesa, ki izpolnjujejo kriterij drugih domov, kot jih postavlja politologija (Grims 2007a, 21-22). Določene elemente dvodomnosti je mogoče najti še

v ustavni ureditvi oziroma temeljnih (organskih) zakonih nadaljnjih petih držav. Raziskava magistra Branka Grimsa (Grims 2006) leta 2003, je pokazala, da imajo v sodobnem svetu dvodomno organizirane parlamente suverene države, ki jih štejemo v različne velike pravne družine. To dokazuje, da dvodomnost parlamentov ni značilnost le nekaterih pravnih družin. Tako so na seznamu države, ki jih štejemo v rimsko-germanski sistem, in sicer zahodne (na primer Francija) ter srednjeevropske podskupine (primer so Nemčija, Avstrija, ne nazadnje tudi Slovenija). Izjema je nordijska podskupina, kjer so v prejšnjem stoletju druge domove parlamentov ukinili. Prav tako sta zastopani obe skupini pravne družine common law: ameriška (Združene države Amerike) in angleška (Velika Britanija, Avstralija). Na seznamu so tudi številne države, ki jih prištevamo v pravno družino islamskih držav (kot so Jemen, Maroko), Afrike (primer je Madagaskar), Daljnega vzhoda (Japonska) in Indije. Dvodomnost parlamentov obstaja na vseh celinah, kjer so organizirane moderne države, vključno z Avstralijo. Dvodomno urejene parlamente imajo številne velike, praviloma federalno urejene države. Na seznamu držav z dvodomno organiziranim parlamentom so vse največje države sveta razen Kitajske, ki v bistvu nima niti moderniziranega parlamenta. Raziskava mag. Grimsa je pokazala še, da bi bilo napačno sklepati, da je dvodomnost značilna samo za velike, federalno urejene države, saj so na seznamu tudi številne izredno majhne države, za katere je značilna unitarna, v nekaterih primerih tudi izrazito centralizirana ureditev. Očitno je torej, da na odločitev o (ne) uvedbi dvodomnega parlamentarnega sistema vpliva veliko okoliščin in ni odločilna zgolj velikost države ali njena morebitna federalna ureditev (Grims 2006, 91-93).

Glede položaja drugega doma ima dvodomnost po svetu zelo različne pojavne oblike. Najpomembnejše merilo za razlikovanje med njimi je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v bistvu povsod enak, drugi dom pa ima lahko enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. V tem pogledu ločimo popolno in nepopolno dvodomnost (Grad 2000, 95-97). Primer popolne dvodomnosti je Francija in pa vse države, ki se tradicionalno zgledujejo po njej (Grims 2006, 35), velika večina držav pa se uvršča v nepopolno dvodomnost, saj imajo drugi domovi praviloma bolj ali manj šibkejši položaj kot prvi dom.

Dvodomne sisteme po svetu ločimo tudi na podlagi načina oblikovanja drugega doma. Po sodobnih demokratičnih pojmovanjih se parlament kot predstavniško telo oblikuje z neposrednimi volitvami. Tudi drugi domovi se v sodobnih državah praviloma oblikujejo z volitvami, so pa seveda tudi izjeme. Tak je primer Dom Lordov v Veliki Britaniji, ki se tradicionalno oblikuje brez volitev, drugi primer nevoljenega drugega doma pa je Kanadski senat, ki ga imenuje vlada. Navadno sta domova izvoljena ne samo na različen način, temveč tudi po različnem volilnem telesu, drugačen pomen pa ima prav tako različen volilni sistem. Ker pa se sestava in predstavništvo interesov v drugem domu pogosto razlikujeta od prvega doma, se tudi način njegovega oblikovanja pogosto razlikuje od oblikovanja prvega doma (Grad 2000, 97). Sestava drugih domov parlamentov je praviloma sorazmerno kompleksna in odraža vlogo, ki naj bi jo imel drugi dom v institucionalnem sistemu posamezne države (Grims 2006, 27). Pomembno razliko opazimo zlasti med drugim domom federativne države in drugim domom unitarne države. Drugi dom zveznega parlamenta je v skladu z naravo zvezne države navadno sestavljen le iz predstavnikov federalnih enot (primer je Senat ZDA). Mnogo bolj raznoliki pa so drugi domovi unitarnih držav, kjer je način njihovega oblikovanja odvisen zlasti od tega, katere interese naj bi zastopal. Zanimivi so primeri, kjer so razlogi za način postavitev drugega doma še vedno zgodovinski (primer je Velika Britanija).

Prvi in drugi domovi se med seboj razlikujejo po pristojnostih. Prvi domovi kot splošno predstavniško telo največkrat opravljajo vse funkcije parlamenta, funkcije drugih domov pa so zelo različne. Pristojnosti so navadno odvisne od zasnove dvodomnega sistema, ali gre za popolno ali nepopolno dvodomnost. V primeru popolne dvodomnosti oba domova opravljata vse pristojnosti predstavniškega telesa, oba pa tudi enakopravno nastopata v razmerju do šefa države in vlade. Tak primer sta italijanski parlament in švicarska zvezna skupščina. V drugih primerih imata domova lahko del pristojnosti skupnih, poleg tega pa imata še vsak svoje pristojnosti, ki jih opravljata samostojno in neodvisno drug od drugega (primer je ameriški kongres ali ruska дума). V sistemih nepopolne dvodomnosti pa je razmerje pristojnosti bolj raznoliko. Praviloma v takih parlamentih drugi dom nima nobenih skupnih pristojnosti s prvim domom, v vsakem

primeru je v podrejenem položaju (primer so Nemčija, Avstrija, Slovenija) (Grad 2000, 101-104).

Drugi domovi po svetu se pojavljajo v najrazličnejših oblika, z različnimi sestavami in raznolikimi pristožnostni. Lahko bi rekli, da niti dva druga domova na svetu nista enaka.



## 4 SLOVENSKI PARLAMENT

### 4.1 SPLOŠNO O DRŽAVNEM ZBORU

Ustava določa, da je Slovenija demokratična republika, v kateri ima oblast ljudstvo. To oblast državljanke in državljani izvršujejo neposredno (torej z glasovanjem na referendumu) in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Slovenija je država s parlamentarnim političnim sistemom. Izvršilna oblast torej ni voljena neposredno, ampak vlado (najprej mandatarja, nato pa na njegov predlog še ministre) izvoli državni zbor. Parlament je po sedaj veljavni ustavi ekskluzivni zakonodajalec (Grims 2006, 68-70).

Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeljuje "parlamentarizem" kot "politično ureditev, v kateri zakonodajna oblast pripada parlamentu". Parlament je nosilec zakonodajne veje oblasti, parlamentarizem pa je sistem vladanja, v katerem parlament igra najpomembnejšo vlogo. V Sloveniji parlament sestavljata Državni zbor in Državni svet. Državni svet ima poseben položaj v organizaciji oblasti, Ustava ga uvršča takoj za Državnim zborom. Njegove pristojnosti kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije. Državni svet ne sprejema zakonov, vendar je celotno njegovo delovanje naravnano na vpliv na delovanje Državnega zbora kot zakonodajnega telesa. S tega vidika lahko govorimo o (nepopolni) dvodomnosti slovenskega parlamenta, kajti po ustavno pravni teoriji se šteje za dvodomno vsaka ureditev, v kateri delujeta na področju zakonodajne funkcije dva organa, ne glede na to, kakšno razmerje je med njima (Državni svet RS 2008a).

Že razprave o novi ustavi Republike Slovenije ob koncu osemdesetih let so postavile na dnevni red dilemo o eno ali dvodomnem parlamentu. Predlog za začetek postopka za sprejem ustave Republike Slovenije je zahteval, da je treba s sestavo parlamenta zagotoviti, da bodo v njem zastopani splošni interesi državljanov ter posebni interesi socialnih, gospodarskih, kulturnih in drugih skupin ter ustanov. Tako je državni svet

nastal kot rešitev, ki je bila sprejemljiva za oba pola: striktne enodomce in striktne dvodomce (Lukšič 2001, 14-23). Glede vprašanja enodomnosti ali dvodomnosti pa je, če upoštevamo teorijo in ustavne določbe o državnem svetu, treba ugotoviti, da imamo pri nas sistem nepopolne dvodomnosti, se pravi dvodomni parlament z nepopolnim drugim domom. Državni svet ni enakopraven z državnim zborom, ne sprejema zakonov z državnim zborom enakopravno po dvodomnem sistemu, ampak sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi kompetencami, kar je značilno za nepopolno dvodomnost (Kristan v Brezovšek 1996, 1-25).

Položaj in vloga parlamenta kot nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji je v novi ustavni ureditvi bistveno drugačna kot v prejšnji in izhaja iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. Za razliko od prejšnje skupščine ima državni zbor kot zakonodajno telo položaj splošnega predstavniškega telesa in izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov, torej državljanov kot takih, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo. Zastopanje posebnih družbenih interesov je tako zagotovljeno v državnem svetu (Grad in Pogorelec 2002, 40-41).

Državni zbor Republike Slovenije je na podlagi Ustave Republike Slovenije začel delovati po drugih demokratičnih volitvah leta 1992. Konstituiral se je na svoji prvi seji 23. decembra 1992, potem, ko je potrdil poslanske mandate ter izvolil predsednika in dva podpredsednika državnega zbora (kasneje je državni zbor izvolil še tretjega podpredsednika). Poslanci so izvoljeni s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. So predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Poslanski mandat traja štiri leta, če ne pride do predčasnih oziroma izrednih volitev. Volitve razpisuje predsednik republike (Državni zbor Republike Slovenije).

## 4.2 SESTAVA, ČLANI, STROKOVNE SLUŽBE, DELOVNA TELESNA

Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 posameznikov, ki se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Od teh se 88 poslancev voli po proporcionalnem (sorazmernem) volilnem sistemu. Poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti pa se volita po varianti enokrožnega večinskega volilnega sistema. V tem delu volitve v državni zbor predstavljajo po vseh dosegljivih podatkih unikatno rešitev. Lahko torej ugotovimo, da je - v nasprotju s splošnim prepričanjem, da Slovenija volitve v državni zbor izvaja (samo) po proporcionalnem sistemu - sestava Državnega zbora Republike Slovenije utemeljena na kombinaciji proporcionalnega in enokrožnega večinskega volilnega sistema (Grims 2006, 68-70).

**Mandatna doba** celotnega državnega zbora in tudi poslancev kot njegovih članov je štiri leta. Lahko je krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred potekom štiriletne mandatne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa je lahko le v primeru vojne ali izrednega stanja. Mandatna doba na novo izvoljenega državnega zbora ne začne teči niti z izvolitvijo poslancev, niti z verifikacijo poslanskih mandatov, temveč šele s prvo sejo zbora, ko se konča tudi mandatna doba prejšnjega državnega zbora (Grad in Pogorelec 2002, 41-49).

Državni zbor posluje v slovenskem jeziku. Poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti imata pravico govoriti in v pisni obliki vlagati predloge, pobude, vprašanja in druge vloge v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. Njuni govori in vloge pa se prevajajo v slovenski jezik.

Vodilne funkcije v Državnem zboru opravljajo predsednik, podpredsedniki in generalni sekretar. Predsednik je izvoljen z večino glasov vseh poslancev ter vodi in predstavlja Državni zbor. Kolegij predsednika državnega zbora je posvetovalno telo predsednika državnega zbora.

Poslanci so v Državnem zboru organizirani v poslanskih skupinah. V mandatu 2008-2012 je ustanovljenih 8 poslanskih skupin.

Celoten parlament ali njegov dom je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval in da bi lahko zakonodajni postopki čim racionalneje potekali, mora razviti ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek (Zajc 2000, 175).

Delovna telesa Državnega zbora:

- obravnavajo zakonske in druge predloge Vlade in drugih pooblaščenih predlagateljev ter nato sprejemajo sklepe, ki so podlaga za odločanje Državnega zbora,
- lahko zahtevajo pojasnila in podatke od Vlade in drugih državnih organov, ki jih potrebujejo pri opravljanju svojih nalog ter izvajajo nadzor nad izvrševanjem proračuna, ter delom obveščevalnih in varnostnih služb,
- opravljajo predstavitve mnenj in
- pristojnemu delovnemu telesu se mora predstaviti in odgovarjati na vprašanja vsak kandidat za novega ministra, še preden o njegovem imenovanju odloči Državni zbor (Državni zbor Republike Slovenije).

Delovna telesa so lahko matična (kadar pripravljajo predloge za odločitev Državnega zbora) ali zainteresirana (kadar z vidika svojega delovnega področja proučuje predlagane rešitve in podaja svoje predloge matičnemu delovnemu telesu). Ločimo pa dve vrsti delovnih teles: komisije (ustanovljene za obravnavanje določenih skupnih vprašanj ali za proučevanje posameznih zadev) in odbore (za spremljanje stanja in obravnavanje zadev na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva, lahko pa tudi za več med seboj povezanih področij)

V mandatu 2008-2012 je v Državnem zboru Republike Slovenije ustanovljenih 22 delovnih teles: 14 odborov in 8 komisij. Med delovnimi telesi je naveden tudi Kolegij predsednika Državnega zbora. Področje dela delovnih teles urejajo Odlok o ustanovitvi

in nalogah delovnih teles Državnega zbora, Poslovnik o delu Državnega zbora in Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Državni zbor Republike Slovenije).

Službe Državnega zbora opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo Državnega zbora (Državni zbor Republike Slovenije).

#### 4.3 NALOGE, FUNKCIJE IN PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Način dela in poslovanja državnega zbora je urejen s poslovnikom. Pravica državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena že v ustavi (94. člen), ki določa tudi, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, z večino, ki je precej zahtevnejša od večine, ki je potrebna za sprejem večine zakonov. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacije dela državnega zbora ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovniki delovnih teles (Grad in Pogorelec 2002, 41-49). Poslovnik je splošni pravni akt, ki ureja notranjo organizacijo in postopek dela določenega organa. Posebnosti pri sprejemanju poslovnika, ki pa jih sicer poslovnik posebej ne ureja, izhajajo pa iz posebne narave tega akta, se nanašajo predvsem na pravice predlagati predlog poslovnika, vlaganja amandmajev in podobno. Teh pooblastil ne morejo imeti niti vlada niti volivci, ki sicer imajo pravico do zakonske iniciative (Državni zbor Republike Slovenije).

Funkcije državnega zbora lahko razdelimo zlasti na zakonodajno funkcijo (kamor štejejo tudi sprejemanje drugih pravnih in nepravniških splošnih aktov), volilno funkcijo in nadzorno funkcijo (Grad in Pogorelec 2002, 41-49), če pa podrobneje razčlenimo funkcije in pristojnosti, pa ugotovimo, da Državni zbor:

- odloča o spremembi ustave Republike Slovenije in jo razglaša,
- sprejema zakone, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna,

- sprejema avtentične razlage zakonov in uradna prečiščena besedila zakonov,
- ratificira mednarodne pogodbe,
- sprejema poslovnik državnega zbora,
- sprejema poslovnik o parlamentarni preiskavi,
- sprejema deklaracije, resolucije, odloke, priporočila in sklepe,
- odreja parlamentarno preiskavo,
- razpisuje referendum,
- odloča o zaupnici in nezaupnici vladi,
- odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem,
- odloča o imuniteti poslancev, sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov, varuha človekovih pravic in njegovega namestnika in
- odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, obravnava zadeve Evropske unije, zavzema stališča do sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija in sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom državnega zbora (Državni zbor 2005).

Državni zbor je poleg vseh ostalih funkcij pristojen tudi, da voli, imenuje in razrešuje:

- predsednika vlade,
- ministre,
- predsednika in podpredsednike državnega zbora,
- predsednike in podpredsednike delovnih teles državnega zbora,
- generalnega sekretarja državnega zbora,
- sodnike ustavnega sodišča,
- sodnike,
- pet članov sodnega sveta,
- varuha človekovih pravic in njegovega namestnika,
- guvernerja centralne banke,
- člane računskega sodišča in

- druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon.

Državni zbor opravlja tudi druge zadeve iz svoje pristojnosti, ki jih določajo ustava, zakoni, poslovnik državnega zbora in odloki, izdani na podlagi poslovnika (Državni zbor 2005).

Delo državnega zbora je javno, če poslovnik državnega zbora ne določa drugače. Državni zbor dela na rednih in izrednih sejah. Redne seje se sklicujejo v času rednih letnih zasedanj državnega zbora: v času pomladanskega zasedanja med 10. januarjem in 15. julijem ter v času jesenskega zasedanja med 1. septembrom in 20. decembrom.

#### *4.3.1 Zakonodajni postopek*

V družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, je parlament najpomembnejša veja oblasti – sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje (Zajc 2004, 168-200). Sprejemanje zakonov je tako najpomembnejša pristojnost parlamenta (Grad 2000, 201-202). Postopek sprejemanja zakonov ali zakonodajni postopek je zelo natančno pravno urejen. Poslovnik Državnega zbora republike Slovenije določa, da lahko zakon predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj 5000 volivcev. Sprejem zakona lahko predlaga državnemu zboru tudi državni svet. Vsak predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Po poslovniku državnega zbora zakonodajni postopek zajema tri obravnave oziroma tri branja zakonskega predloga:

- V prvi obravnavi se poslanci seznanijo s predlogom zakona ter opravijo splošno razpravo o razlogih za sprejetje zakona, njegovih ciljih, načelih, posledicah. Prva obravnava se opravi le izjemoma, če jo zahteva najmanj deset poslancev, sicer pa poslovnik določa, da je prva obravnava opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem. V prvi obravnavi se še ne obravnavajo posamezne

zakonske rešitve po posameznih členih, temveč se opravi samo splošna razprava o predlogu zakona.

- Druga obravnava zajema razpravo in glasovanje o posameznih členih ter odločanje o amandmajih. Najprej poteka v ustreznem delovnem telesu in nato še na plenarnem zasedanju parlamenta. V tej fazi se o zakonu ne razpravlja na splošno. Zato v tej fazi v razpravi ni več mogoče dajati splošnih pripomb in predlogov, temveč se lahko besedilo predloga zakona dopolnjuje in spreminja le z amandmaji, se pravi s predlogi za dopolnitev ali spremembo besedila posameznega člena zakona. Vendar pa lahko predstavnik vsake poslanske skupine, če se o zakonu ni opravila splošna razprava, v drugi obravnavi kratko predstavi stališče poslanske skupine do predloga zakona.
- V tretji obravnavi poslanci razpravljajo o celotnem zakonu ter glasujejo o njegovem sprejetju. Če je bil na zakon s strani državnega sveta vložen odložitveni veto, mora državni zbor o zakonu ponovno odločiti. Po končani razpravi v tretji obravnavi zakona, oziroma po sprejemu uskladitvenih amandmajev se glasuje o predlogu zakona v celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov, oddanih za, večje od števila glasov, oddanih proti, torej je zakon sprejet z večino opredeljenih glasov, razen seveda, kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina.
- Za začetek veljavnosti zakona sta potrebna še razglasitev zakona in njegova objava. Zakon je mogoče sprejeti tudi po nujnem in skrajšanem postopku.

Poleg rednega zakonodajnega postopka je zakon lahko sprejet tudi po nujnem postopku, ki naj bi se uporabljal le izjemoma, in sicer v primeru, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Po določbah, ki veljajo za nujni postopek, se opravi tudi ratifikacija mednarodne pogodbe.

Zakon je lahko sprejet tudi po skrajšanem postopku v katerem v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava predloga zakona se opravita na isti



seji, poleg tega pa ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku. V skrajšanem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji.

Poleg rednega in nujnega postopka je v določenih primerih predvidena tudi uporaba posebnega postopka za ponovno odločanje o zakonu. Ta pride v poštev le, če je državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto, torej zahteval, da državni zbor o zakonu ponovno odloča.

Ko je zakon v državnem zboru sprejet, ne začne takoj veljati, ampak je za njegovo uveljavitev potrebna še razglasitev (promulgacija) zakona in njegova objava (publikacija). Po ustavi razglasa zakone predsednik republike, in sicer najkasneje v osmih dneh po njihovem sprejetju, razen če je državni svet zahteval, naj državni zbor o zakonu še enkrat odloča ali če je bila vložena pobuda ali zahteva za razpis naknadnega referendumu. Ustava tudi določa, da zakon začne veljati petnajst dni po objavi, razen če je v njem samem določeno drugače.

Poslovnik določa, da zakonodajno-pravna služba državnega zbora po vsaki spremembi ali dopolnitvi zakona pripravi uradno prečiščeno besedilo zakona, ki ga državni zbor potrdi brez razprave in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v elektronski obliki na spletnih straneh državnega zbora (Državni zbor Republike Slovenije).

#### 4.4 RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN OSTALIMI ORGANI

##### *4.4.1 Odnos med državnim zborom in vlado*

Za Slovenijo je značilno, da se odnos med parlamentom in vlado razlikuje v primerjavi z odnosom vlade in parlamenta v klasičnem parlamentarnem sistemu in ni izraz funkcionalnih potreb običajne logike delitve oblasti med dvema razmeroma samostojnima vejama oblasti (Šmidovnik v Zajc 2004, 214). Položaj vlade glede na

državni zbor je v veliki meri razviden že iz načina oblikovanja vlade, torej volilne funkcije državnega zbora, saj se v celoti imenuje v državnem zboru (Brank 2005, 25). V naši ureditvi državni zbor ne imenuje samo ministrov, temveč se mora pred tem vsak minister posebej predstaviti pristojni komisiji državnega zbora (Grad 2000, 298-300). Zajc (Zajc 1997, 17-18) meni, da razmerje med vlado in parlamentom v glavnem pomeni, da vlada kot izvajalec ne sme narediti ničesar, kar ni posebej dovoljeno, parlament pa lahko stori vse, kar ni posebej prepovedano. Državni zbor nima v rokah le zakonodaje in proračuna, ampak se ukvarja tudi z operativnimi zadevami tekočega upravljanja. Na drugi strani pa vlada zaradi svoje operativne in politične podrejenosti ne more voditi jasne in načelne politike. Vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Ali vlada še ima podporo v parlamentu pa se ugotovi z glasovanjem o zaupnici ali nezaupnici vladi. Pomembna elementa v razmerju med državnim zborom in vlado sta še možnost poslanskega vprašanja in interpelacija. Poslansko vprašanje člani parlamenta zastavijo vladi oziroma posamičnemu ministru v zvezi z delom izvršilnih in upravnih organov. Drugi element je interpelacija, ki jo štejemo v sredstva političnega nadzora nad delom vlade oziroma posamičnih ministrov. Interpelacija se od poslanskih vprašanj razlikuje po vsebini ter po postopku izvedbe in posledicah in je tako mnogo močnejše sredstvo za uveljavljanje politične odgovornosti vlade parlamentu (Grad 2000, 299-317).

Kako poteka konkretno sodelovanje med državnim zborom in vlado v Sloveniji? Vlada pošilja gradiva državnemu zboru oziroma njegovemu predsedniku in mu hkrati predlaga postopek za obravnavo gradiv. Minister oziroma kak drug predstavnik vlade mora sodelovati na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi gradiv, ki so v njegovi pristojnosti. Prav tako lahko na povabilo poslanskih skupin sodeluje na njihovih sestankih in pojasnjuje gradiva, ki so predložena v obravnavo državnemu zboru. Državni zbor razpravlja o predlogu zakona v treh fazah zakonodajnega postopka. Vlada lahko državnemu zboru predlaga, naj se pred vložitvijo predloga zakona opravi obravnavo temeljnih vprašanj in družbenih razmerjih, ki jih je treba urediti z zakonom (Vlada Republike Slovenije).

#### *4.4.2 Odnos med državnim zborom in predsednikom republike*

Razmerje med predstavniškim telesom in šefom države je pogojeno predvsem s položajem šefa države v organizaciji državne oblasti (Grad 2000, 75-76). Razmerje med državnim zborom in predsednikom republike je v naši ureditvi torej predvsem odsev ustavnega položaja šefa države. Značilno je, da je njegov položaj dokaj okrnjen in ugotovimo lahko, da ima parlament manjši vpliv na njegov položaj, kot je to običajno v parlamentarnih sistemih, ker je predsednik republike neposredno izvoljen, kar je v parlamentarnih sistemih redkost. Nasprotno pa ima v slovenski ureditvi predsednik republike v glavnem manjše možnosti vpliva na položaj in delovanje parlamenta kot je to običajno v primerljivih sistemih. Zato je povezanost med državnim zborom in predsednikom republike zelo majhna. Po slovenski ustavi predsednik republike razpisuje redne in predčasne volitve v državni zbor, lahko pa le-tega tudi razpusti pred potekom mandata. Predsednik ima tudi pravico (dolžnost), da razglasi zakon, ki ga sprejme državni zbor (Grad 2000, 151-152).

Odnos med državnim zborom in državnim svetom: to razmerje pa je podrobneje predstavljeno v naslednjem poglavju o Državnem svetu.

## 5 DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

### 5.1 SPLOŠNO O DRŽAVNEM SVETU

Državni svet ima poseben položaj v organizaciji oblasti, saj ga ustava uvršča takoj za državnim zborom, torej še pred predsednika 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 vendarle kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije, saj lahko predlaga zakone, daje veto na zakone itd (Grad in Pogorelec 2002, 49-51).

Ena od pomembnejših vlog, ki Državni svet postavlja med vidne institucije v državi, je njegova povezanost s civilno družbo. Hrovat temu pravi demokracija na tretji, najvišji ravni. Prva raven demokracije ugotavlja obstoj večstrankarskega sistema in demokracije, druga, višja raven se srečuje z višjo stopnjo kakovosti, tretja raven pa vključuje civilno družbo tudi v odločanje države (Hrovat 2003,177-178). Civilno družbo navadno opredeljujemo kot prostor med državo in tržno oziroma zasebno sfero (Franko 2002, 61). Državni svet je vidnejši akter med politiko in javnostjo, je povezovalc med različnimi družbenimi interesi, ki se prek civilne družbe širijo na vse družbene segmente tako na državni kot na lokalni ravni (Državni svet Republike Slovenije). Za razliko od globalne družbe, sestavljajo civilno družbo državljani, ki na kolektiven način v javnosti izražajo svoje interese, ideje, predloge, izmenjujejo informacije, dosegajo skupne cilje, postavljajo zahteve nasproti državi, imajo državne funkcionarje odgovorne za določena stanja v družbi. Kot zastopstvo socialnih, kulturnih, lokalnih in gospodarskih interesov je Državni svet v neposredni povezavi z institucijami civilne družbe, ki tvorijo njegovo volilno podlago. Strukturo družbe odraža na drugačen način, kot jo odražajo politične stranke izvoljene v Državni zbor. Parlament, ki ga sestavljata na drugačen način izvoljena domova, ki imata različno strukturo in različne pristojnosti pa zagotavlja večjo stopnjo demokratičnosti v družbi (Bohinc 2000, 11-19).

Analiza dela Državnega sveta kaže, da sta se poleg kakovostnega in angažiranega dela svetnikov okrepili tudi prisotnost in aktivnost civilne in strokovne javnosti v Državnem svetu, ki je v iskanju povezav s politiko našla v Državnem svetu možnost argumentirane razprave o temah, pomembnih za državljane, državo in narod. Državni svet je zaznal potrebe državljanov pri ustanovitvi civilne platforme, kjer prihaja do soočanja mnenj, postavitve stališč, analize stanja s postavitvijo argumentov ter pripravo pobud, predlogov in zakonskih podlag za tisti del politike, ki ima realno moč sprejemanja zakonov v parlamentu in izvršno moč v ministrstvih oziroma vladi. Tako je Državni svet ob že ustavno določeni vlogi postal dom civilne družbe (Golob 2007,1).

Po mnenju dr. Kristana je s stališča gibanja Državnega sveta med politiko in civilno družbo potrebno poudariti predvsem njegovo zaslugo pri odpiranju kanalov za dostop civilne družbe v politiko: po eni strani v politiko v najširšem pomenu, v politiko kot celoto družbenih procesov, po drugi strani pa posebej v politiko parlamentarnega dogajanja. Zlasti to drugo se je pokazalo za izredno pomembno kvaliteto delovanja Državnega sveta, in sicer v dveh pogledih. Prva kvaliteta delovanja Državnega sveta se kaže v tem, da je institucionalizirana oblika zastopstva različnih družbenih interesov, organiziranih v petih interesnih skupinah, na ta način pridobila na svoji teži in na svoji legitimnosti kot predstavnik družbenih interesov. Institucionalizirana volilna baza petih interesnih skupin se je namreč s tem praktično razširila na večino relevantnih segmentov družbe, torej na civilno družbo. Druga kvaliteta delovanja Državnega sveta pa je v tem, da so prek Državnega sveta prišli v mehanizem parlamentarne demokracije, torej v politično sfero, številne iniciative civilne družbe, ki niso bile zajete ali pa bi bile sicer zastopavljene v institucionalnih mehanizmih petih interesnih skupin. S številnimi predavanji in razpravami prihajajo do izraza različni interesi raznih družbenih skupin in slojev, ki bi jim sicer bilo onemogočeno oz. oteženo, da bi se izrazili kot legitimni interesi družbe, še manj pa, da bi se uveljavili (Kristan 2000,8-11).

## 5.2 UVEDBA DRŽAVNEGA SVETA – ZGODOVINA NASTANKA

Državni svet RS je bil ustanovljen z Ustavo Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 23. 12. 1991. Dilema o eno- ali dvodomnem parlamentu se je pojavila že v prvih razpravah o novi ustavi ob koncu osemdesetih let.

Zagovorniki dvodomnosti so menili, da bi bilo treba zaradi močne regionalne identitete in nevarnosti centralizma v posebnem domu politično institucionalizirati predstavništvo slovenskih pokrajin (Grad 2000, 140-141). Zagovorniki enodomnosti pa so odgovarjali, da bi v takšnem drugem domu namesto zastopstva regionalnih interesov zgolj še enkrat dobili zastopstvo političnih strank, ki pa se povsem izčrpa že v splošnem predstavniškem domu. Državni svet je bil v smislu predstavljanja funkcionalnih interesov prvič javno predstavljen v okviru t.i. pisateljske ustave<sup>2</sup> vendar pa ta ideja v politični javnosti ni dobila podpore (Lukšič 2003, 135). Zbor za ustavo je oblikoval dve različici strukture parlamenta. Po prvi bi bil parlament dvodomen z enakopravnima domovoma, po drugi pa bi imel drugi dom okrnjene pristojnosti. Skupina, ki je po naročilu zbora za ustavo pripravila delovni osnutek nove slovenske ustave, se je oprla na že prej omenjeno pisateljsko ustavo in predlagala državni svet kot korporativno<sup>2</sup> sestavljeno svetovalno telo. Državni svet pa v uradni delovni osnutek ustave ni bil uvrščen, vendar ga je ustavna komisija kot variantni dodatek uvrstila v osnutek ustave (Lukšič 2003, 135-136). Dilema o eno- ali dvodomnosti se je nadaljevala tudi v razpravah v ustavni komisiji Skupščine Republike Slovenije, kjer razmerje sil ni bilo večinsko niti na strani uvedbe državnega sveta niti na strani njegove neuvedbe. Leve stranke so zastopale dvodomno strukturo, DEMOS pa enodomno, dokler ni po prepričevanju Franceta Bučarja<sup>3</sup> tudi ta podprl vpeljavo državnega sveta. Tako je bil vpeljan državni svet, ki naj bi imel vlogo posvetovalnega organa, ta rešitev je bila kompromis, ki je zadovoljil obe stani (Lukšič 2003, 136).

---

<sup>2</sup> Slovenska politična kultura je korporativna, kar pomeni, da imajo nestranske asociacije zelo močno in pomembno tradicijo v slovenski zgodovini ter vlogo v družbi (Pikalo 2008).

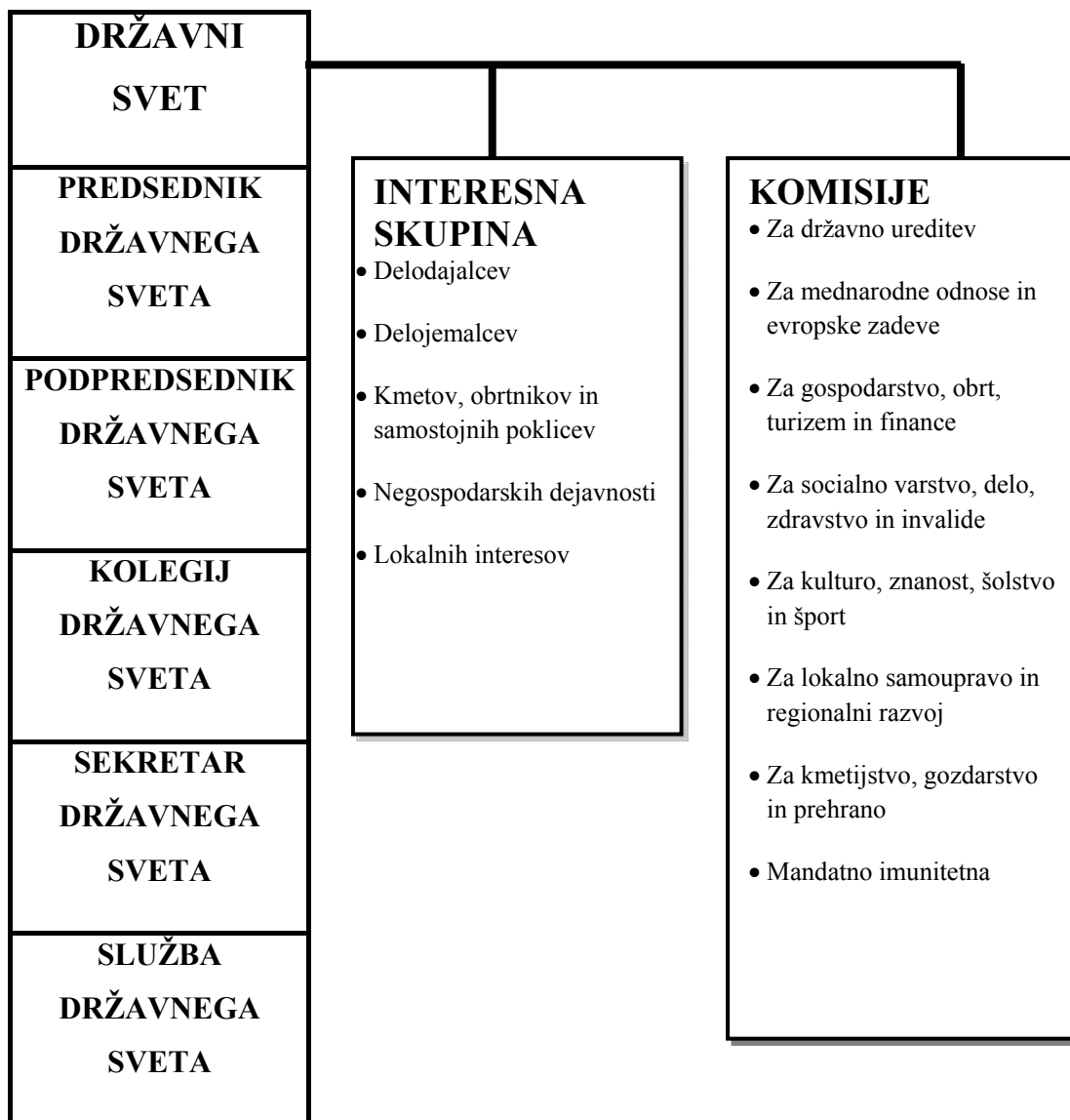
<sup>3</sup> Glede na bistveno vlogo, ki jo je imel France Bučar pri odločitvi o uvedbi dvodomnosti v Sloveniji, je zanimivo, da je kasneje prav on večkrat nasprotoval sprejemu državnemu svetu bolj naklonjenih aktov, ki bi jih ustavni okvir sicer dopuščal (Grims 2006, 79-80).

Končna rešitev se je tako oprla na idejo, ki je bila predstavljena že v okviru t.i. pisateljske ustave, vendar je v mnogo večji meri kot prvotna ideja upoštevala zahtevo po predstavništvu lokalnih interesov, ki v sestavi državnega sveta popolnoma prevladujejo (22 od 40 predstavnikov) (Grad 2000, 140-141). Lukšič meni, da so na uvedbo državnega sveta v politični sistem Republike Slovenije vplivali predvsem trije dejavniki:

1. močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov na Slovenskem (podprta z mednarodnimi izkušnjami),
2. tradicija tridomne republiške skupščine v prejšnjem slovenskem političnem sistemu in
3. zgledovanje po bavarskem senatu (Lukšič 1996, 15-16).

### 5.3 SESTAVA, ČLANI, STROKOVNE SLUŽBE, DELOVNA TELESA

Tabela 5.1: ORGANIGRAM SESTAVE DRŽAVNEGA SVETA



Vir: Državni svet Republike Slovenije (2009)

Državni svet je predstavniško telo, ki ga Ustava Republike Slovenije opredeljuje kot zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljen je po



načelu korporativnega predstavnštva. Lijphart loči dva pomena korporativizma: prvi se nanaša na različne interesne skupine, drugi pa na vključevanje teh interesnih skupin v proces oblikovanja politik (Lijphart 1999, 171-173). Člani državnega sveta so tako predstavniki delovnih in socialnih interesov (funkcionalni interesi) ter predstavniki lokalnih interesov (teritorialni interesi). Interese zastopa 40 državnih svetnikov, in sicer:

- 4 predstavniki delodajalcev,
- 4 predstavniki delojemalcev,
- 4 predstavniki kmetov, obrtnikov ter samostojnih poklicev,
- 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti in
- 22 predstavnikov lokalnih interesov (Državni svet Republike Slovenije 2009).

Državni svet zaradi svoje ustavno določene korporativne sestave teoretično predstavlja parlamentarno telo, ki ni pod neposrednim vplivom političnih strank. Lahko bi celo rekli, da državni svet toliko bolj izpolnjuje svojo z ustavo določeno politično vlogo, kolikor manj je pod vplivom političnih strank. Formalno so državni svetniki sicer organizirani v skupine po interesnih področjih, kot predstavniki katerih so bili izvoljeni v državni svet. Najštevilčnejša je torej skupina lokalnih interesov, ki šteje 22 članov. V teh skupinah, ki so institucionalizirane tudi v poslovniku, naj bi po posameznih interesnih področjih usklajevali svoje predloge in stališča, potem pa jih dokončno uskladili iz vseh v državnem svetu zastopanih interesnih področij na plenarni seji. V praksi je seveda drugače. Vse večje parlamentarne stranke so imele v preteklem mandatu tudi v državnem svetu organizirane svoje svetniške skupine. Vloga lobijev v državnem svetu je še manj transparentna kot vloga političnih strank in jo je težko realno oceniti. Trditev, da je zaradi svoje sestave in ravnanja državni svet v bistvu kolektivni lobist, je le deloma utemeljena (Grims 2006, 88-89).

Svet je voljeno telo, vendar ne po liberalnem načelu en človek, en glas, kar je temeljni kamen liberalne demokracije, temveč po načelu funkcionalnega predstavnštva. Ni pomembno, kako veliko je volilno telo in tudi ne postopek izbire, pomembno je, da določeni funkcionalni deli države izmed sebe izberejo nekega predstavnika na posrednih

volitvah, ki so v zadnji fazi demokratične (Lukšič 1993, 139). Način izvolitve državnega sveta je po mnenju Pikala še posebno dragocen za slovensko politično izkušnjo, to pa zato, ker strankarska politika nanj nima neposrednega vpliva (Pikalo 2008). Volitve v Državni svet ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (98. člen Ustave RS). Člani Državnega sveta so voljeni za dobo petih let. Splošne določbe o volitvah v Državni svet in volilne postopke za volitve predstavnikov posameznih interesov za Državni svet ureja Zakon o Državnem svetu (1. - 42. člen in 64. - 67. člen). Državni svetniki so voljeni prek posrednih volitev v interesnih organizacijah oziroma lokalnih skupnostih po volilnih telesih (prek elektorjev). Pravico voliti in biti voljen za člana Državnega sveta ima državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti in mu ni odvzeta poslovna sposobnost. Člani Državnega sveta niso voljeni na podlagi splošne volilne pravice, ampak na podlagi posebne volilne pravice, ki jo za vsako interesno skupino določa zakon, in sicer glede na pripadnost posamezni interesni skupini oziroma lokalni skupnosti.

Pravico voliti in biti voljeni za člane Državnega sveta za predstavnike delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev ter negospodarskih dejavnosti (funkcionalni interesi) imajo osebe, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju. Člane Državnega sveta teh interesnih skupin volijo pod enakimi pogoji kot državljani Slovenije tudi tujci, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost ali so v delovnem razmerju. Nimajo pa pravice biti voljeni za člane Državnega sveta.

Volitve v Državni svet razpiše predsednik Državnega zbora. Po načelu relativne večine pripada mandat tistemu kandidatu, ki dobi največ glasov (Državni svet Republike Slovenije).

Članu Državnega sveta preneha mandat, če izgubi volilno pravico, postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev, nastopi funkcijo, ki je nezdružljiva s funkcijo člana Državnega sveta, odstopi in v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Volitve 18 članov Državnega sveta (predstavnikov funkcionalnih interesov) opravijo na volilnih zborih elektorji. Predstavnike volilnega telesa (elektorje) izvolijo interesne organizacije v skladu s svojimi pravili. Kandidate za člane Državnega sveta določijo interesne organizacije v skladu s svojimi pravili (15. člen zakona):

- 4 člane, predstavnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev (24. člen),
- 4 člane, predstavnike delojemalcev volijo reprezentativni sindikati (26. člen),
- 4 člane, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev volijo: dva predstavnika kmetov poklicne organizacije kmetov, enega predstavnika obrtnikov poklicne organizacije obrtnikov in enega predstavnika samostojnih poklicev poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev (28. - 33. člen),
- 6 članov, predstavnikov negospodarskih dejavnosti volijo: enega predstavnika univerze, visoke in višje šole; enega predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja poklicne organizacije pedagoških delavcev; enega predstavnika za področje raziskovalne dejavnosti poklicne organizacije raziskovalcev; enega predstavnika za področje kulture in športa poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev; enega predstavnika za področje zdravstva poklicne organizacije zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev; enega predstavnika za področje socialnega varstva poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva (34. - 37. člen).
- 22 članov Državnega sveta, predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti. Za volitve predstavnikov lokalnih interesov se oblikuje največ 22 volilnih enot za območje ene ali več lokalnih skupnosti. (38. člen). S posebnim zakonom (Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, Ur.l. RS, št. 48/1992), je Slovenija razdeljena na 22 volilnih enot, zemljepisno, zgodovinsko in interesno zaokroženih območij.

Predstavnike lokalnih skupnosti izvolijo njihovi predstavniki organi (sveti občin), ki sprejemajo pravila, na podlagi katerih volijo svoje predstavnike v volilna (elektorska)

telesa in kandidate za člane Državnega sveta. Elektorje in kandidate za Državni svet volijo sveti občin na tajnem glasovanju. Po Zakonu o Državnem svetu lahko vsaka lokalna skupnost (občina) predlaga po enega kandidata za člana Državnega sveta. Vsaki občini pripada po eno mesto v elektorskem telesu ne glede na število prebivalcev, na vsakih dopolnjenih 5000 prebivalcev pa še po eno.

### **Državni svetniki**

**Nezdružljivost funkcij:** Ustava Republike Slovenije (100. člen) in Zakon o državnem svetu (61. člen) določata, da član Državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v Državnem zboru niti ne sme opravljati druge funkcije v državnih organih.

**Imuniteta:** Imuniteta pomeni pravico oziroma privilegij posameznika, da je izvzet iz uporabe posameznih pravnih predpisov. Gre za pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost tistega, ki ima imuniteto. Namen imunitete je omogočiti predstavniškemu telesu neodvisno in nemoteno delovanje. Ustava RS v 100. členu določa, da člani Državnega sveta uživajo enako imuniteto kakor poslanci. O imuniteti odloča Državni svet (Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije 2004, 14-15).

Zakon o državnem svetu določa, da je funkcija člana državnega sveta »časna« (Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije 2004, 12-13). To pomeni, da te funkcije ni mogoče zakonito opravljati poklicno. Zakon tudi ne določa nobene nagrade oziroma sejnine članom državnega sveta. Državni svet je to v preteklosti uredil s svojim poslovnikom, na osnovi katerega je potem sprejel poseben pravilnik, vendar je takšni ureditvi nasprotovalo računsko sodišče in zahtevalo spremembo (Državni svet Republike Slovenije).

Izplačila (v preteklem mandatu nadomestila plače, v sedanjem sejin) dosegajo približno eno tretjino osnovne poslanske plače. Državni svetniki nimajo svojih pisarn, prostore jim na njihovo prošnjo zagotovijo občine (za predstavnike lokalnih skupnosti) oziroma organizacije, ki so jih predlagale v državni svet. Člani državnega sveta tudi nimajo nobenih drugih ugodnosti, izjema je le predsednik državnega sveta, ki ima pravico do uporabe službenega avtomobila.

Administrativno poslovanje članom državnega sveta zagotavljajo službe državnega sveta, a le v obsegu, ki ga lahko finančno pokrijejo v okviru zagotovljenih proračunskih sredstev (Grims 2006, 81-82).

### **Predsednik državnega sveta**

Predsednik državnega sveta sodi formalno med pet najpomembnejših državnih funkcionarjev Republike Slovenije. Dejansko pa je njegov vpliv odraz majhne politične moči državnega sveta. Predsednik državnega sveta tako v praksi skrbi predvsem za sklic sej in skupaj s sekretarjem državnega sveta za organizacijo delovanja drugega doma parlamenta in njegovih delovnih teles. Predsednik s pomočjo strokovnih služb skrbi tudi za stike slovenskega drugega doma parlamenta s tujino in prav na tem področju je bil v preteklosti dosežen največji uspeh, saj je bivši predsednik slovenskega državnega sveta Tone Hrovat leta 2002 prevzel tudi predsedniško mesto v mednarodnem združenju drugih domov parlamentov. Predsednik državnega sveta na osnovi določila poslovnika državnega sveta opravlja svojo funkcijo poklicno. To je bil v preteklosti večkrat kamen spotike in predmet polemik. Zaradi odklonilnega stališča Računskega sodišča do sedanje ureditve, je predsednik predlagal spremembo zakona o državnem svetu, tako da bi bil njegov status ustrezno urejen, ker pa je državni zbor tako možnost zavrnil, je sedaj predlagana sprememba poslovnika tako, da tudi predsednik državnega sveta ne bo več mogel poklicno opravljati svoje funkcije (Grims 2006, 87-88).

Državni svet ima delovna telesa, ki v njegovem delovanju opravljajo podobne naloge kot delovna telesa v državnem zboru. Poslovník državnega sveta določa, da ima državni svet komisije, in sicer stalne in občasne komisije, ki delujejo na različnih področjih. Komisije vodijo predsedniki komisij, ki so izvoljeni za enako mandatno dobo kot predsednik in podpredsednik. Komisije imajo pet do deset članov. V vsaki komisiji je vsaka interesna skupina praviloma zastopana najmanj z enim članom (Štrus 1999, 98-100). Komisije, ki delujejo v trenutnem mandatu državnega sveta so (glej tabelo 5.1): komisija za državno ureditev; komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve; komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance; komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide; komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport; komisija za lokalno

samoupravo in regionalni razvoj; komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter mandatno imunitetna komisija.

#### 5.4 NALOGE, FUNKCIJE IN PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA

Pristojnosti državnega sveta so oblikovane tako, da sam ne sprejema dokončnih odločitev, ampak v glavnem svetuje in na druge načine posega v zakonodajni postopek, katerega nesporni gospodar je državni zbor. Državni svet v zakonodajnem postopku sodeluje kot zastopnik lokalnih in funkcionalnih interesov (Ribičič 2003, 168-169).

Pristojnosti državnega sveta Republike Slovenije so:

- Sodelovanje v zakonodajnem postopku

Državni svet nedvomno spada v zakonodajno vejo oblasti. Vključuje se v postopek sprejemanja zakonov, o katerih dokončno odloča državni zbor.

- Zakonodajna pobuda, iniciativa

Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov ali sprememb in dopolnitev posameznih določb zakonov (prva alineja 97. člena Ustave RS). To je pomembna iniciativna vloga Državnega sveta v zakonodajnem procesu. Izraža se s pobudami in zahtevami državnih svetnikov (58. člen Zakona o Državnem svetu) in predlogi komisij ter interesnih skupin Državnega sveta.

- Odložilni (suspenzivni) veto

Na temelju te pristojnosti (tretja alineja 1. odstavka 97. člena Ustave RS) Državni svet lahko zahteva od Državnega zbora, da ponovno odloča o izglasovanem zakonu, tokrat z zahtevnejšo večino. Državni svet lahko uveljavi svojo zahtevo za ponovno odločanje o zakonu v sedmih dneh od sprejetja zakona (91. člen Ustave RS). Pri ponovnem odločanju v Državnem zboru mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava RS predvideva za sprejem obravnavanega zakona večje število glasov

(2. odstavek 91. člena Ustave RS). Ponovna odločitev Državnega zbora je dokončna. Ponovno odločanje o zakonu na seji Državnega zbora opredeljuje Poslovnik Državnega zbora (147., 148., 222. člen). Med drugim je določeno, da lahko predstavnik Državnega sveta pred glasovanjem obrazloži zahtevo za ponovno odločanje o zakonu.

- Zakonodajni referendum

Zahteva za razpis referendumu je opredeljena kot pristojnost Državnega sveta urejata pa jo Ustava RS (2. odstavek 90. člena, četrti alineja 97. člena) in Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Ur.l. RS, št. 26/2007). Poslovnik Državnega sveta (prvi odstavek 68. člena) določa, da vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina lahko da pisno pobudo za razpis referendumu. Zahteva za razpis referendumu je v Državnem svetu sprejeta (2. odstavek 99. člena ustave), če zanjo glasuje večina vseh članov Državnega sveta. Zahteva Državnega sveta za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu je zavezujoča za Državni zbor. Ustava določa (2. odstavek 90. člena), da mora Državni zbor razpisati referendum, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. To ustavno določilo prevzema tudi 12. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi pa med drugim določa tudi roke, v katerih morajo biti vložene zahteve za razpis zakonodajnega referendumu.

- Mnenja

Državni svet sprejema in daje Državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (druga alineja 97. člena Ustave RS). Tako v Državnem zboru uveljavlja interese interesnih skupin, ki so zastopane v Državnem svetu. Mnenja, stališča in predloge ob obravnavi zakonov in drugih aktov s svojega delovnega področja oblikujejo tudi komisije Državnega sveta. Predsednik Državnega zbora obvešča predsednika Državnega sveta o sejah Državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu seje Državnega zbora (1. odstavek 215. člena Poslovnika Državnega zbora). Zakon o državnem svetu (2. odstavek 56. člena) določa, da Državni svet in njegova delovna telesa sodelujejo z delovnimi telesi Državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz njihove pristojnosti. Poslovnik Državnega zbora to določbo razčlenjuje in določa, da delovna telesa Državnega zbora sodelujejo z Državnim svetom

in njegovimi delovnimi telesi na lastno pobudo ali na pobudo Državnega sveta ali njegovih delovnih teles. Delovna telesa Državnega zbora obravnavajo in se opredeljujejo do mnenj, ki jim jih dajo Državni svet ali njegova delovna telesa. Na seji delovnega telesa Državnega zbora lahko pri obravnavi mnenj sodeluje predstavnik Državnega sveta ali njegovega delovnega telesa (219. člen Poslovnika Državnega zbora). Ko predsednik Državnega zbora dobi od predsednika Državnega sveta predloge, mnenja ali zahteve Državnega sveta, jih takoj posreduje vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da pošljejo Državnemu zboru mnenje. Delovno telo ob obravnavi predlogov, mnenj oziroma zahtev Državnega sveta zavzame do njih stališče in o tem poroča Državnemu zboru. Predsednik Državnega zbora obvesti predsednika Državnega sveta o odločitvah Državnega zbora v zvezi s predlogi, mnenji in zahtevami Državnega sveta (217. člen Poslovnika Državnega zbora). Mnenja Državnega sveta in njegovih komisij so objavljena v Poročevalcu Državnega sveta Republike Slovenije.

- Parlamentarna preiskava

Pravico Državnega sveta, da zahteva uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena (parlamentarna preiskava) ureja ustava v 93. in 97. členu. 93. člen določa, da Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta. Pomembna značilnost uvedbe parlamentarne preiskave je, da lahko privede do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade. Pobudo za parlamentarno preiskavo lahko na podlagi 1. odstavka 68. člena Poslovnika Državnega sveta vложи vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina. Državni svet o zahtevi za parlamentarno preiskavo odloči z večino glasov navzočih državnih svetnikov

- Zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov

Pravico, da lahko na Ustavno sodišče vложи zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, daje Državnemu svetu Zakon o ustavnem sodišču. Državni svet lahko uporabi to pristojnost, kadar meni, da je posamezna določba, del akta ali akt v celoti v nasprotju z ustavo oziroma njenimi



posameznimi ustavnimi določbami. Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov lahko Državni svet poda potem, ko je predpis oziroma splošni akt že sprejet in začne veljati v slovenskem pravnem sistemu.

- Predlog za sprejem avtentične razlage zakona

Postopek za sprejem avtentične razlage zakona določa Poslovnik Državnega zbora (149. - 152. člen). Predlog za sprejem avtentične razlage zakona lahko poda vsak predlagatelj, ki lahko predlaga zakon, torej tudi Državni svet. Predsednik Državnega zbora pošlje predlog v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi ter Vladi. Besedilo avtentične razlage je sprejeto, če je zanj glasovala večina poslancev, ki je določena za sprejem zakona, na katerega se nanaša obvezna razlaga. Avtentična razlaga se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Sprejete avtentične razlage ni mogoče spreminjati (Državni svet Republike Slovenije).

## 5.5 RAZMERJA MED DRŽAVNIM SVETOM IN OSTALIMI ORGANI

### *5.5.1 Odnos med državnim svetom in državnim zborom*

Slovenija je država z izrazito nepopolno dvodomnostjo parlamenta. Državni zbor je že sicer zelo omejene ustavno določene pristojnosti drugega doma še zožil oziroma otežil njihovo uresničevanje s sprejetjem številnih aktov. Sodelovanje med obema domovoma parlamenta v zakonodajnem postopku je danes skrčeno na dajanje mnenj o posameznem predlaganem zakonu, praviloma v prvi fazi njegove obravnave. Mnenja oblikujejo komisije državnega sveta, na njihovo zahtevo jih potrdi tudi državni svet kot celota (Grims 2006, 83-84).

Sodelovanje med Državnim svetom in Državnim zborom se odvija najintenzivneje na ravni delovnih teles, komisij. Državni svetniki preko svojih delovnih teles in plenarnih sej sodelujejo pri obravnavi predlogov zakonov, vloženih v parlamentarni postopek.

Sprejeta mnenja pošiljajo v Državni zbor, v njegove odbore. Mnenj in opozoril poslanci praviloma ne upoštevajo, čeprav mnenja izhajajo iz spoznanj in stališč strokovnih in interesnih krogov, zastopanih v Državnem svetu, ki niso del strankarske politike. In, ko pravočasna opozorila ne zaležejo, na že sprejeti zakon državni svet izglasuje odločilni veto in ga vrne v Državni zbor, ki mora o njem ponovno glasovati (Državni svet RS 2007). Ker pa poslovnik državnega zbora sedaj prvo fazo obravnave maksimalno racionalizira in splošna razprava ni več pravilo, je učinek teh mnenj, ki se pošiljajo matičnemu delovnemu telesu državnega zbora, zelo vprašljiv in očitno je, da veliko pripomb izzveni v prazno. Poleg tega je že od vsega začetka delovanja državnega sveta iz razprav mnogih poslancev očitno, da do njegovih stališč in sklepov nimajo pozitivnega odnosa in ga ne upoštevajo kot enakopravnega sogovornika, kar je očiten odraz nizke ravni politične kulture. Dodatno težavo predstavlja tudi to, da je državni svet v bistvu podnajemnik dela prostorov, ki so last državnega zbora. To sicer po eni strani omogoča bolj neposreden stik med strokovnimi službami prvega in drugega doma parlamenta, po drugi strani pa je tudi stalen vir konfliktov. Državni zbor je zato že nekajkrat poskušal državni svet odstraniti iz stavbe parlamenta, kar je državni svet vedno razumel kot prvi korak k ukinitvi, saj bi to bistveno podražilo njegovo delo (Grims 2006, 83-84).

### *5.5.2 Odnos med državnim svetom in vlado*

Državni svet in njegova delovna telesa imajo pravico od vlade zahtevati vse potrebne podatke v zvezi z obravnavanimi zadevami. Državni svet na začetku vsake seje eno uro namenjuje tudi vprašanju in pobudam državnih svetnikov. Državni svet je v preteklosti pogosto organiziral posvete in nanje povabil predstavnike vlade in zainteresirano javnost. Odziv je bil s strani vlade in vabljenih vedno zelo dober. Državni svet vladi kot celoti ali posameznim ministrom ne more izreči nezaupnice, saj je vlada odgovorna samo državnemu zboru. Kljub temu pa je odnos med vlado in državnim svetom praviloma mnogo boljši kot odnos med obema domovoma parlamenta, med državnim

svetom in državnim zborom. To se kaže v neformalni, vendar pogosti praksi, ko je vlada očitno upravičene in strokovno utemeljene pripombe državnega sveta kot svoje lastne amandmaje predložila državnemu zboru, ki jih je le-ta potem sprejel. To je po eni strani dokaz, kako zelo negativen in podcenjujoč odnos ima državni zbor do drugega doma, po drugi strani pa je dokaz kvalitetnega dela državnega sveta pri izpolnjevanju ene od njegovih ustavnih nalog - izboljševanju sprejete zakonodaje (Grims 2006, 84-85).

## 6 PREOBRAZBA DRŽAVNEGA SVETA RS – MOŽNOST ALI PRILOŽNOST?

*“Drugi dom, ki se ne strinja s prvim, je slab, grd. A če se strinja, je popolnoma nepotreben.” (Sieyès v Štrus 2007, 22)*

Državni svet ustava opredeljuje kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Slovenija ima korporativni<sup>4</sup> drugi dom parlamenta in je ena redkih držav, ki je korporativizem institucionalizirala v svoji ustavi.

V Sloveniji je naklonjenost politike do dvodomnosti zelo različna. Nekatere izbire se zavzemajo za ukinitve drugega doma in povečanje števila poslancev prvega doma, druge zagovarjajo dvodomno ureditev in vlogo nepolitičnih predstavnikov pri zakonodajnem odločanju. Na strokovni ravni uživa dvodomnost veliko močnejšo podporo, javno mnenje na slovenskem pa izkazuje premajhno poznavanje vloge in dela državnega sveta (Štrus 2002, 50-53).

V razpravah za spremembo ustave se je že pojavilo tudi več predlogov, po katerih se z vso resnostjo zastavlja tudi vprašanje obstoja državnega sveta. Velik del politike namreč gleda na državni svet v sedanji obliki kot na nekakšen tujek v našem sistemu. K temu je, po mnenju nekaterih strokovnjakov, s svojim delovanjem v prvem mandatu državni svet pripomogel tudi sam. Veliko dejavnikov je torej pripomoglo k ustvarjanju negativnega odnosa do državnega sveta. Vsaka poteza, ki jo je državni svet storil v okviru svojih ustavnih pristojnosti, je to le še stopnjevala. Državni svet tudi nima nobenih pristojnosti v postopku za spremembo ustave, kar ves čas pušča odprto možnost za njegovo ukinitve oziroma spremembo položaja. Drugi dom našega parlamenta je v preteklosti v mnogih svojih pobudah in tudi sprejetih vetih, ki niso bili preglasovani, uspel zato, ker mu ustava dopušča možnost razpisa referendumu. To možnost je napovedal kar nekajkrat in

---

<sup>4</sup> Države, ki so korporativizem institucionalizirale v svojih ustavah, so zelo redke. Bistveno pa je, da so posamezne države vključile korporativne elemente v postopek oblikovanja oziroma sestave drugega doma. Take države najdemo na različnih celinah in v različnih pravnih sistemih. Med državami z ustavno institucionaliziranim korporativizmom je tudi Slovenija. Državni svet Republike Slovenije namreč po ustavi sestavljajo predstavniki različnih interesov in je v celoti posredno voljeno telo (Državni svet Republike Slovenije).

pokazalo se je, da so bile samo v tem primeru v državnem zboru pripombe državnega sveta vzete dovolj resno in upoštevane. Zato bi težko ocenili kot naključje, da je bil v prejšnjem mandatnem obdobju državnega zbora eden od predlogov za spremembo ustave tudi ukinitvev pristojnosti državnega sveta, da zahteva referendum. Na ta način državni svet kot drugi dom parlamenta postaja le še talec dnevne strankarske politike.

Obstoj državnega sveta v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi (ter v razmerah slovenske politične kulture) je nujno potrebno podrobno preučiti že z vidika upoštevanja pravnega načela racionalnosti. Toda k spremembam bi bilo potrebno pristopiti celovito in iskati optimalne rešitve za delovanje države kot celote. Spreminjanje ali celo ukinitvev drugega doma parlamenta zgolj zato, da bi politične stranke v (sicer legitimnih) pogajanjih o spremembi volilnega sistema lažje dosegle soglasje, pa bi težko ocenili kot izraz demokratičnosti (Grims 2006, 104-105).

Kot daleč najslabšo možnost strokovnjaki vidijo ponovitev bavarskega scenarija - torej ukinitvev drugega doma parlamenta brez kakršnega koli nadomestila. S tem bi izginila možnost pozitivnega vpliva na oblikovanje zakonodaje in na neki način »varovalka v sistemu«, ki jo predstavlja zaradi svojih posebnih pristojnosti državni svet (Grims 2006, 105-107). Kristan (Kristan 2003, 155-157) meni, da bi ukinitvev državnega sveta in s tem odprava dvodomnosti pomenila korak nazaj v dosedanjem razvoju demokratične ureditve v Sloveniji. Opozarja tudi na dva škodljiva vidika ukinitve državnega sveta za parlamentarno demokracijo. Z odpravo državnega sveta bi volivci in civilna družba zgubili pomemben kanal, po katerem prek predstavnikov petih interesnih skupin prinašajo v parlament svoje posebne interese in potrebe. Državni svet kot nepopolni drugi dom namreč koristno dopolnjuje delo državnega zbora. Poleg vsega pa bi z ukinitvijo iz parlamenta izločili institucionalno organizirane interesne skupine in parlamentarni sistem bi bil omejen zgolj na delovanje političnih strank.

Druga slaba možnost bi bila ohranjati sedanje stanje in sedanjo ureditev tudi v prihodnje. To bi še naprej pomenilo preobremenitev poslancev na eni strani in počasno odločanje na drugi ob neustrezno izkoriščenem dvodomnem parlamentu (Grims 2006, 104-105).

Državni svet RS je 19. oktobra 2006 organiziral mednarodni posvet, da bi osvetlil prednosti in izkušnje delovanja zgornjih domov v parlamentarnih demokracijah. Udeležili so se ga predsednik Senata Francoske republike Christian Poncelet, predsednika Zveznega sveta Republike Avstrije Gottfried Kneifel in Senata Češke republike Přemysl Sobotka. Od naših strokovnjakov so na posvetu sodelovali mag. Branko Grims, dr. Rajko Pirnat, dr. Franc Grad, prof. dr. Igor Lukšič in prof. dr. Miro Cerar (Državni svet RS 2006, 2). Razpravljavci so se strinjali, da je državni svet drugi dom slovenskega parlamenta. Menili so, da veljavna ureditev državnega sveta ni dobra in da jo je treba spremeniti. Nakazali so možne rešitve sedanje ureditve. Vsi so bili za idejo, da bi državni svet lahko postal predstavništvo pokrajin, si pridobil večje pristojnosti v zakonodajnem postopku in postal bolj neodvisna in stabilna institucija z daljšim mandatom (Štrus 2006).

- Mag. Branko Grims je na posvetu poudaril, da imamo v Sloveniji dvodomni sistem saj je Državni svet demokratično izvoljeno telo, ki je zapisano v ustavi in sodeluje v zakonodajnem postopku. Posebej je izpostavil šibke pristojnosti Državnega sveta, ki ne more učinkovito nasprotovati Državnemu zboru v zakonodajnem in ustavno-revizijskem postopku. Med možnostmi sprememb ureditve Državnega sveta je omenil pridobitev močnejših pristojnosti, lahko pa bi imeli enodomni parlament, ki bi se razdelil v primeru odločanja o regionalnih zadevah.

- Dr. Rajko Pirnat je spregovoril o splošnem predstavništvu in korporativizmu. Poudaril je, da je splošna predstavniška zbornica proizvod univerzalizma in se je razvila pozneje kot zgornji dom, ki je bil od nekdanj predstavnik korporativizma. Vloge drugega doma so različne in se med seboj prepletajo. Drugi dom je lahko ostanek preteklosti, lahko je predstavnik federalnih oz. teritorialnih enot ipd. Novo vlogo bo Državni svet lahko dobil kot predstavnik interesov pokrajin. Lahko pa se ohrani kot korektiv Državnemu zboru z daljšo mandatno dobo, ob spremenjenem volilnem sistemu in da bo pasivna volilna pravica dvignjena na višjo starost, 40 let. Tako bi Državni svet postal stabilnejše telo.

- Dr. Franc Grad je osvetlil način nastanka Državnega sveta, ki je bil oblikovan kot kompromis v času nastajanja nove slovenske ustave v začetku 90. let. Kompromis je na eni strani omogočil sprejem ustave, vendar na drugi strani pustil številna odprta vprašanja. Državni svet je bil uvrščen v obstoječo ureditev tik pred sprejemom ustave in je kot tak nedorečen zaradi česar je potrebna sprememba njegove ustavne vloge. Grad vidi kot najbližjo možno rešitev, da Državni svet postane predstavnik lokalnih interesov.

- Dr. Igor Lukšič je prvi dom primerjal z družino, drugi dom pa z odhodom v svet, ko človek zapusti dom in družino. Prvi dom torej predstavlja neko konservativnost, drugi pa neoliberalnost. Državni svet ni na očeh javnosti, je pa zelo pomemben za doseganje in utrjevanja soglasja. Drugi dom po njegovem mnenju moti tiste, ki v politiki vidijo zgolj tehniko vladanja, s katero se prenašata zmagovita volja na volitvah in prizadevanje za čim več zakonov v čim krajšem času, ne pa mehanizma za vzpostavljanje trajnejšega soglasja.

- Dr. Miro Cerar je poudaril, da drugi dom na splošno zagotavlja dodatno varovalko v sistemu zavor in ravnovesij. Njegova vloga v demokraciji na eni strani pomeni sredstvo, na drugi pa cilj. Prepričan je, da je drugi dom, kot kažejo izkušnje tudi pri nas, lahko koristen element v sistemu demokracije. Državni svet ima kljub svoji šibkejši vlogi pristojnost, ki presega pristojnosti mnogih drugih domov parlamentov: lahko zahteva razpis zakonodajnega referendumu na vsak sprejet zakon. To je paradoksalna pristojnost, ki je na eni strani zelo močna, na drugi strani pa je sploh ne more izkoriščati, saj bi to pretiravanje lahko postalo kontraproduktivno za demokracijo. Poudaril je, da Državni svet potrebuje reformo tako v sestavi kot v pristojnostih in da bi kazalo okrepiti njegovo demokratično vlogo.

Iz vsega navedenega lahko izluščimo nekaj možnosti ali priložnosti za preobrazbo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jih je veliko:

- Prva možnost, seveda najpreprostejša, je **ukinitev brez nadomestila**. France Cukjati, predsednik državnega zbora v prejšnjem mandatu meni, da je edina pomembna funkcija državnega sveta v tem, da lahko izreče veto in samo zaradi tega je nesmiselno imeti tako obsežno institucijo (Milanov 2008). Gregor Virant (Zagorec 2008), bivši

minister za javno upravo, je trdno prepričan, da državni svet ne prinaša nobene dodane vrednosti v sistem demokracije v Sloveniji. Ker deluje izrazito korporativistično in predstavlja zgolj nekatere skupine, bi bila ukinitve prava odločitev, poleg tega pa bi pomenila tudi velik proračunski prihranek. Meni, da bi morala Slovenija kot majhna država iskati komparativne prednosti v enostavnosti svojega političnega sistema. Vendar pa so ukinitve kot rešitev razpravljavci na posvetu o Pomenu in vlogi dvodomnosti ocenili kot manj primerno rešitev. Lukšič meni, da bi to pomenilo naslednji korak pri odstranjevanju korporativnih institucij (Štrus 2006, 26-27). Po mnenju dr. Pikala iz Fakultete za družbene vede je politična oblast vedno v skušnjavi odpraviti tisto, česar ne obvladuje (Pikalo 2008), s čimer se strinja tudi Sušnik, ki meni, da ima vlada namen spremeniti vse tisto, kar lahko na kakršenkoli način preprečuje njene hitre odločitve (Mekina 2005).

- Druga, verjetno lahko uresničljiva - je **ukinitve dvodomnosti ob bistvenem povečanju Državnega zbora**. Tega bi lahko povečali na vsaj 150 članov, največ pa na dvakratnik sedanjega števila poslancev. S to možnostjo se strinja tudi Albin Igličar (Košnjek 1999), ki meni, da bi državni svet ob povečanju državnega zbora brez škode lahko ukinili, saj bi po proporcionalnem sistemu izvoljen del državnega zbora izražal pestrost interesov. Postavlja tudi vprašanje, če sta za majhno Slovenijo res potrebna dva doma. Ukinitve državnega sveta ob povečanju državnega zbora bi bilo po Grimsovem (Grims 2007b, 61) mnenju dobro 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. Po mnenju dr. Štrusa pa taka rešitev ne bi bila dobra, saj bi ukinitve Državnega sveta pomenila veliko škodo, dodatno število poslancev pa ne bi predstavljalo nobene dodane vrednosti.

- Naslednja, tretja možna preobrazba bi bila **porazdelitev pristojnosti med oba doma** – v smeri **popolne dvodomnosti** (po zgledu Kongresa Združenih držav Amerike), vendar v še večji meri, da na primer prvi dom sam sprejema proračun in zakone s področja financ, drugi pa sam opravlja ratifikacije mednarodnih dokumentov, sam sprejema zakone s področja lokalne samouprave in pokrajin. Porazdelitev bi glede



na pričakovani obseg dela morala biti prilagojena številu članov posameznega doma. Pri izvrševanju nadzora nad zakonodajno vejo oblasti, pri sprejemanju zakonov in pri spreminjanju ustave bi potem oba domova praviloma delovala in odločala kot en zbor. Izjema bi bili ustavno natančno določeni primeri, ko bi se na primer spreminjala ureditev lokalne samouprave ali urejala razmerja med državo in pokrajinami. Kristan (Štrus 2007, 63) meni, da bi tak popolni dvodomni sistem, torej enakopravna državni zbor in državni svet, povzročal najmanj komplikacij. Odnosi bi bili jasni in državni zbor ne bi mogel ovirati delovanja zbora pokrajin kot sedaj ovira delo državnega sveta. Tudi Bučar se zavzema za to, da se Državnemu svetu da polna vloga drugega parlamentarnega doma (Državni svet RS 2008b), enakega mnenja pa je tudi Pikalo, ki prav tako zagovarja okrepitev vloge državnega sveta, s čimer bi prišlo do prave dvodomnosti (Pikalo 2008)

- Četrta možnost pa bi bila  **uvedba neposrednih volitev v Državni svet**, in sicer tako, da bi bili v državnem svetu z načinom volitev (dvokrožni večinski volilni sistem) nekoliko bolj kot v prvem domu poudarjeni lokalni interesi. Hkrati bi morali povečati njegove pristojnosti v smeri popolne dvodomnosti. V tem primeru bi bilo možno volitve izvesti hkrati z državnoborskimi, mandat pa skrajšati na štiri leta. Zaradi specifičnosti proporcionalnih volitev bi bilo ustrezno ob tej spremembi tudi predstavnika avtohtonih narodnih skupnosti premestiti iz državnega zbora v državni svet, saj po mnenju nekaterih predstavljata tujek v proporcionalno izvoljenem telesu. Takšna premestitev bi bila zelo smiselna tudi v primeru, če spremembe ne bi šle v smeri popolne dvodomnosti, le da bi jima tedaj morali zagotoviti učinkovito možnost za uveljavljanje pravic avtohtonih narodnih skupnosti. 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 bolj učinkovito, kot je to doslej lahko zagotavljal državni svet (Grims 2006, 104-105).

- Peta možnost je, da bi imeli **enodomni parlament, ki bi se razdelil v primeru odločanja o regionalnih zadevah**. Tej možnosti se na nek način nagiba tudi Ribičič.

Uvedli bi nekak »poldom«, ki bi ga sestavljali v pokrajinah izvoljeni poslanci. Slednji bi bili enakopravni z drugimi poslanci, v samostojen zbor pa bi se izločili, kadar bi bila na dnevnem redu vprašanje, pomembna z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Prednost te rešitve bi bila v tem, da bi poslancem, izvoljenih v regijah omogočala sodelovanje pri odločanju o vseh vprašanjih, ne le tistih, ki so posebnega pomena za pokrajine (Ribičič 2003, 173-175).

- Šesto možnost strokovnjaki, med drugimi tudi Pirnat (Glücks 2009) vidijo v vlogi, ki bi jo Državni svet lahko dobil kot **predstavnik interesov pokrajin**. Glede na to, da je državni svet že zdaj večinski predstavnik lokalnih interesov, se ob ustanavljanju pokrajin v Sloveniji samo po sebi ponuja to, da bi ga lahko reformirali v nekakšen zbor pokrajin. Ribičič meni, da bi takšen dom lahko bistveno doprinesel k omejevanju strank in s tem h krepitvi lokalne samouprave in lokalnih interesov (Ribičič v Lakota 2006, 56). Zastopstvo pokrajin v drugem domu je ne le mednarodno primerljivo, ampak tudi ustrezna možnost varovanja svojih interesov v zakonodajnem postopku, v katerem se odloča o temeljih pokrajinske ureditve. Vendar pa je treba prej počakati na ustanovitev pokrajin, saj bo šele potem mogoče ugotoviti, koliko bo pokrajin, kakšne bodo njihove pristojnosti, njihove potrebe po predstavnstvu v zakonodajnem postopku ipd (Štrus 2006, 26-27). Štrus je v intervjuju predlagal, da bi se pri spremembi ureditve državnega sveta v smeri pokrajinskega zastopstva lahko zgledovali po ureditvi nemškega zveznega sveta. Gre za drugi dom, ki je zelo močan, vendar ne toliko po svojih pristojnostih, ampak po sestavi, saj združuje predsednike in člane vseh zveznih vlad. K zgledu po nemškem zveznem svetu se prav tako nagiba Kristan (Kristan 2006). Sušnik se strinja, da je priložnost državnega sveta v ustanovitvi pokrajin, pri čemer pa bi sam ohranil tudi zdajšnje druge interesne skupine (Pogljajen 2006).

- Vendar pa, kot pravi dr. Štrus se najverjetneje v bližnji prihodnosti na tem področju ne bo nič spremenilo, zato lahko kot sedmo dodamo možnost, da se **sedanje stanje Državnega sveta ohrani brez sprememb**. Enakega mnenja je tudi dr. Pirnat (Glücks 2009), ki je pesimist tudi glede ustanovitve pokrajin. Končni rezultat vseh

prizadevanj, meni, bo verjetno ta, da se bo državni svet pustil takšen kot je, čeprav bi ga bilo treba reformirati.

Česa si pa želijo državni svetniki sami? Janez Sušnik (Mlinarič 2007), bivši predsednik državnega sveta je predlagal ustavne spremembe, ki bi v ustavo uvedli parlament, ki bi ga sestavljala državni zbor in državni svet, s čimer bi se uresničile dolgoletne želje državnih svetnikov, da postanejo vplivnejši drugi dom parlamenta. Po tem predlogu ne bi bilo mogoče brez tega zgornjega doma sprejeti nobene ustavne spremembe, obvezno soglasje je predvideno tudi za zakone, ki zadevajo delovanje in financiranje pokrajin. Svetniki naj bi sami tudi ustanavljali parlamentarne preiskovalne komisije. Zdajšnji odločilni veto bi ohranili tako, da bi ga svetniki lahko izglasovali na zakon v celoti ali na njegove posamezne določbe. Sušnikov predlog tudi predvideva, da bi vlada morala vsak predlog zakona najprej poslati v oceno državnemu svetu in ga šele potem vložiti v državni zbor, postavljanje svetniških vprašanj vladi in popolno vključitev državnega sveta v oblikovanje stališč, povezanih z odločanjem v EU. Predvidena je tudi precej drugačna sestava sveta. V njem naj bi bila po dva najvišja predstavnika pokrajin, na primer predsednik in podpredsednik pokrajine. Namesto zdaj osemnajstih predstavnikov različnih interesov bi jih bilo v prihodnje samo dvanajst: po dva predstavnika delodajalcev, sindikatov, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in po eden predstavnik kmetov in samostojnih poklicev (Poglajen 2007).

## 7 ZAKLJUČEK

V svojem diplomskem delu sem se osredotočila na delovanje, položaj in umestitev Državnega sveta Republike Slovenije. Da bi nastanek in organizacijo tega telesa bolje razumeli, moramo najprej poznati kako se je dvodomnost razvijala skozi zgodovino.

Ideja o dvodomno urejenem sistemu ima svoj izvor že v antiki. Pozneje skozi zgodovino se je tak sistem uvajal predvsem po angleškem vzoru, saj se je angleški parlament že v 14. stoletju razvil na dva dela. Danes več kot tretjina držav, v katerih živi več kot polovica prebivalcev na svetu, pozna drugi dom parlamenta ali kako drugače poimenovano državno predstavniško telo. Gre za najrazličnejše države, praviloma velike in federalno urejene, najdemo pa tudi izjemno majhne in takšne za katere je značilna unitarna in centralizirana ureditev. Dvodomnost najdemo tako po vsem svetu, na vseh celinah, skratka povsod, kjer so organizirane moderne države.

V sodobnem svetu ima dvodomnost zelo različne oblike, v grobem pa dvodomne sisteme delimo na dva modela – popolna dvodomnost in nepopolna dvodomnost, nekateri to raje imenujejo simetrična oziroma asimetrična dvodomnost. Glavni kriterij razvrščanja je prav gotovo položaj drugega doma v razmerju s prvim domom. Kadar sta po položaju oba domova izenačena govorimo o popolni dvodomnosti, kadar pa je drugi dom parlamenta v drugačnem, praviloma podrejenem položaju pa govorimo o nepopolni dvodomnosti. Položaj prvega doma parlamenta je v bistvu povsod enak, je namreč voljeno predstavniško in zakonodajno telo, drugi domovi pa se pojavljajo v raznolikih oblikah in sestavah in z najrazličnejšimi pristojnostmi. Razlike se pojavljajo, saj so nastajali v različnih zgodovinskih okoliščinah in so zato različno strukturirani in imajo različno vlogo v parlamentarnem in političnem življenju države (Horvat 2004).

Slovenska Ustava niti ne uporablja izraza parlament niti ne označuje državnega zbora za prvi dom, državnega sveta pa za drugi dom, toda glede na umestitev državnega sveta, za državnim zborom ter pred predsednikom republike in vlado, ter glede na njegove pristojnosti, zlasti v zakonodajnem postopku, šteje ustavna stroka državni svet za drugi dom slovenskega parlamenta. Državni svet Republike Slovenije deluje kot korektiv

Državnemu zboru in kot tak je še zadnje sito morebitnemu sprejetju novih zakonov. Slovenski drugi dom po ustavi lahko predlaga zakone, izglasuje odločilni veto, razpiše referendum, predlaga ustavno presojo. Slovenski drugi dom sodi med najšibkejše druge domove, saj ne more odločilno vplivati na končen sprejem zakona, njegov veto pa državni zbor ob ponovnem glasovanju navadno preglasi.

Ker je bil naš državni svet ustanovljen v naglici brez pravega razmisleka in je nastal kot kompromis med enodomno in dvodomno parlamentarno ureditvijo tik pred sprejemom Ustave, je kot tak izredno slabo definiran, njegov položaj nedorečen in pristojnosti nepremišljene. Svojo prvo hipotezo, da: **»Državni svet v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi ne more več obstajati, zato so spremembe nujne«**, lahko na podlagi strokovnih mnenj potrdim. Strokovnjaki so si edini, da bi bilo treba razmisliti o reformah in državni svet ustrezno preoblikovati. Po mnenju nekaterih strokovnjakov državni svet v zgodovini delovanja ni opravičil svojega obstoja in je zaradi omejenih pristojnosti naš drugi dom neustrezno izkoriščen. Še več, velik del politike namreč gleda na državni svet kot na nekakšen tujek v našem sistemu, ali drugače invalidno institucijo, kot ga imenuje Tonin (2008). Zastavlja se tudi vprašanje, koliko slovenski parlament izpolnjuje kriterija ekonomičnosti in učinkovitosti.

Dejstvo torej je, da so reforme nujne, a v katero smer naj le-te gredo? Nekateri politiki govorijo o ukinitvi, državni svet sam pa si želi sprememb v smeri povečanja pristojnosti (Elikan 2006). Vmes je seveda prava paleta možnosti in priložnosti za predrugačenje državnega sveta. Strokovna mnenja se strinjajo, da bi **»Ukinitve državnega sveta bila najslabša rešitev, saj ima državni svet kljub omejenim pristojnostim pomembno in koristno vlogo«**, na podlagi, česar lahko potrdim svojo drugo hipotezo. Z ukinitvijo državnega sveta bi v slovenski politiki izginila možnost pozitivnega vpliva na oblikovanje zakonodaje, civilna družba pa bi tako ostala brez pomembnega kanala, preko katerega v parlament prinašajo svoje posebne interese in potrebe. Ukinitve državnega sveta in s tem odprava dvodomnosti bi pomenila tudi korak nazaj v dosedanjem razvoju demokratične ureditve v Sloveniji, s tem pa bi iz parlamenta izločili institucionalno organizirane interesne skupine in parlamentarni sistem bi bil omejen zgolj na delovanje političnih strank. Poleg ideje ukinitve državnega sveta brez

nadomestila se pojavljajo še druge možne spremembe drugega doma slovenskega parlamenta. Med njimi so še: ukinitve ob bistvenem povečanju števila poslancev v državnem zboru; porazdelitev pristojnosti državnega sveta v smeri popolne dvodomnosti; uvedba neposrednih volitev v državni svet; enodomni parlament, ki bi se razdelil primeru odločanja o regionalnih zadevah; državni svet kot predstavnik interesov pokrajin.

Glede na to, da je državni svet že zdaj večinski predstavnik lokalnih interesov, se ob ideji o ustanovitvi pokrajin že sama po sebi ponuja možnost, da bi ga lahko reformirali v nekakšen zbor pokrajin. Po vseh ugotovitvah lahko potrdim tudi svojo tretjo hipotezo **»Najverjetnejša preobrazba/sprememba bi bila državni svet kot regionalni predstavnik«**. Dr. Dušan Štrus iz Državnega sveta je v intervjuju predlagal, da bi se pri spremembi ureditve državnega sveta v smeri pokrajinskega zastopstva lahko zgledovali po ureditvi nemškega zveznega sveta.

K spremembam in reformam Državnega sveta Republike Slovenije bi bilo treba pristopiti celovito in iskati optimalne rešitve za delovanje države kot celote. Če že v času ustavne razprave v letih 1990/91 ni bilo na voljo dovolj časa in politične modrosti za resno in poglobljeno razpravo o ustavni naravi in funkciji Državnega sveta, potem je treba vsaj sedaj k temu pristopiti na temeljit in odgovoren način. To pa tudi pomeni, da je treba morebitne ustavne posege v ureditev Državnega sveta, pa tudi možnost njegove odprave, preučiti predvsem v luči demokratičnega pomena dvodomnosti. Pri vsem tem pa je pomembno, da se v ustavni razpravi najprej temeljito preučijo možnosti sprememb ureditve Državnega sveta ter šele, nato tudi morebitna potreba po njegovi ukinitvi (Cerar 2006).

## 8 LITERATURA

1. Bohinc, Rado. 2000. Civilna družba v Sloveniji, deset let pozneje (nekaj opomb in predlogov). V *Državni svet med civilno družbo in politiko: zbornik prispevkov iz razprave*, ur. Sonja Uršič in Franc Vodopivec, 11-19. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
2. Brank, Katja. 2005. *Delitev in omejitve oblasti – Razmerje med državnim zborom in vlado z vidika horizontalne in vertikalne delitve oblasti*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bučar, France. 2003. Dvodomnost parlamenta. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 131-135. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Društvo občanski forum.
4. Cerar, Miro. 2006. *Državni svet – prenovitev ali ukinitve?* Dostopno prek: [http://www.ius-software.si/Novice/prikaz\\_Clanek.asp?id=23445&Skatla=17](http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?id=23445&Skatla=17) (12. junij 2009).
5. *Državni svet Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si> (10. julij 2009).
6. --- 2004. *Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije*, ur. Dušan Štrus. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
7. --- 2006. Pomen in vloga dvodomnosti. *Bilten I* (1): 2. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS\\_dec06.pdf](http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS_dec06.pdf) (30. julij 2009).
8. --- 2007. Dvodomnost – dodana vrednost demokraciji. *Bilten II* (3): 2. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS\\_nov07.pdf](http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS_nov07.pdf) (30. junij 2009).
9. --- 2008a. Državni svet je drugi dom slovenskega parlamenta. *Bilten III* (2): 2. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS\\_dec08.pdf](http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS_dec08.pdf) (17. junij 2009).
10. --- 2008b. Gostujoče mnenje – Dr. France Bučar o stanju in perspektivah parlamentarne demokracije. *Bilten III* (2): 8. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS\\_dec08.pdf](http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/BiltenDS_dec08.pdf) (13. junij 2009).

11. --- 2009. *Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije za leto 2008 – prvo leto IV. mandata*, ur. Marjeta Tratnik Valasko in Damijana Zelenik. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/?q=publikacije/porocila> (5. avgust 2009).
12. *Državni zbor - predstavitev*. 2005. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=104> (10. julij 2009).
13. *Državni zbor Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si> (10. julij 2009).
14. *Državni zbor 1992-2007*. 2007. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105> (11. julij 2009).
15. Elikan, Jaka. 2006. Boj za obstanek – Državni svet proti svoji ukinitvi. *Primorske novice* (19. december).
16. Franko, Maja. 2002. Vloga civilne družbe v evropskih parlamentih. V *Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe, Srečanje Združenja evropskih senatov*, ur. Dušan Štrus in Maja Franko, 61-73. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
17. Glücks, Nenad. 2009. Položaj Slovenije glede reševanja meje s Hrvaško ni dober. *Reporter* (2. marec).
18. Golob, Janvit. 2007. Vloga Državnega sveta v razmerju s civilno družbo. *Bilten*, II (3): 1. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Bilten\\_DS\\_nov07.pdf](http://www.ds-rs.si/dokumenti/publikacije/Bilten_DS_nov07.pdf) (9. junij 2009).
19. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
20. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
21. Grad, Franc in Janez Pogorelec. 2002. *Državna ureditev: Dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
22. Grims, Branko. 2006. *Primerjava drugih domov parlamentov: slovenski in ameriški primer*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica/ Družina 6.



23. --- 2007a. Pomen in vloga dvodomnosti v Sloveniji. V *Pomen in vloga dvodomnosti: posvet v Državnem svetu*, ur. Dušan Štrus, 21-25. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
24. --- 2007b. Vloga drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku in možnosti za Slovenijo. V *Pomen in vloga dvodomnost: posvet v Državnem svetu*, ur. Dušan Štrus, 47-63. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
25. Haček, Miro. 2009. Understanding politics in Slovenia: constitutional corporatism and politico-administrative relations. V *Pathways: A study of six post-communist countries*, ur. Lars Johannsen in Karin Hilmer Pedersen, 99-116. Aarhus: Aarhus University Press.
26. Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke in New York: Palgrave.
27. Horvat, Marjan. 2004. Svetniki so potrebni korektiv poslancem. *Slovenska panorama* (14. januar).
28. Hrovat, Tone. 2001. DS: Posamezniki z močno hrbtenico. *Večer* (24. november).
29. --- 2003. Pristojnosti Državnega sveta. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 177-182. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Društvo občanski forum.
30. Košnjek, Jože. 1999. Ljudje na referendumu vedno lahko odločajo, ali je volilni sistem ustrezen ali ne. *Gorenjski glas* (19. marec).
31. Kristan, Ivan. 1996. Dvodomnost slovenskega parlamenta. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov Politološki dnevi Portorož*, ur. Marjan Brezovšek, 1-13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
32. --- 1997. Specifics of Slovene Bicameralism. V *Conflicts and consensus: Pluralism and neocorporatism in the new and old democracies (Third Regional Conference of the central European Political Science Assosiation, Bled, November 22-23, 1996)*, ur. Samo Kropivnik, Igor Lukšič in Drago Zajc, 287-327. Ljubljana: Slovensko politološko društvo – Slovenian Political Science Association.

33. --- 2000. Civilna družba in Državni svet. V *Državni svet med civilno družbo in politiko: zbornik prispevkov iz razprave*, ur. Sonja Uršič in Franc Vodopivec, 8-11. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
34. --- 2002. Dvodomnost in demokracija. V *Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe, Srečanje Združenja evropskih senatov*, ur. Dušan Štrus in Maja Franko, 40-50. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
35. --- 2003. Nekateri dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 144-159. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Društvo občanski forum.
36. --- 2006. Državni svet mora ostati. *Večer* (19. oktober).
37. Lakota, Igor. 2006. *Sistem nepopolne dvodomnosti v slovenskem parlamentu*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven in London: Yale University Press.
39. Lukšič, Igor. 1993. Državni svet Republike Slovenije. V *Problemi konsolidacije demokracije: zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran*, ur. Danica Fink-Hafner, in Berni Strmčnik, 139-150. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
40. --- 1996. Korporativni državni svet. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov Politološki dnevi Portorož*, ur. Marjan Brezovšek, 13-27. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
41. --- 2001. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
42. --- 2003. Korporativni državni svet. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 135-144. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Društvo občanski forum.
43. Mekina, Borut. 2005. Državnemu svetu so dnevi šteti. *Večer* (18. maj).
44. Milanov, Timotej. 2008. Predsednik DS ne verjame v pokrajine v tem mandatu. *Vestnik* (31. julij).
45. Mlinarič, Urška. 2007. Sušnik: »Ukinitve državnega sveta bi bila napaka«. *Večer* (30. november).

46. Norton, Phillip. 1993. *Does parliament matter?* London: Harvester Wheatsheaf.
47. Patterson, Samuel Charles in Antony Mughan, ur. 1999. *Senates: Bicameralism in the Contemporary world*. Columbia: Ohio State University Press.
48. Pikalo, Jernej. 2008. Ukinitev bi bila napaka. *Večer* (7. avgust).
49. Poglajen, Jože. 2006. Državni svet naj se preoblikuje ali ugasne. *Dnevnik* (10. oktober).
50. --- 2007. Svetniki bi radi postali drugi dom parlamenta. *Dnevnik* (15. november). Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/280689> (1. avgust 2009).
51. *Poslovník Državnega sveta*. Ur. l. RS 44/1993 (29. julij 1993).
52. Ribičič, Ciril. 2003. Dvodomnost. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 159-177. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Društvo občanski forum.
53. Russel, Meg. 2001a. Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards. *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 61-76.
54. --- 2001b. The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7 (1): 105-118.
55. Schambeck, Herbert. 2002. Misli o pomenu dvodomnega parlamentarnega sistema. V *Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe, Srečanje Združenja evropskih senatov*, ur. Dušan Štrus in Maja Franko, 26-40. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
56. Schreyer, Bernhard in Manfred Schwarzmeier. 2000. *Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der Politischen Systeme – Eine studienorientierte Einführung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
57. Shell, Donald. 2001. The History of Bicameralism. *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 5-18.
58. *Spremembe in dopolnitve poslovníka Državnega sveta*. Ur. l. RS 2/2004 (15. januar 2004).
59. Štrus, Dušan. 1999. *Drugi domovi evropskih držav, Avstralije in Združenih držav Amerike*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

60. --- 2002. Delo in pristojnost drugega doma. V *Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe, Srečanje Združenja evropskih senatov*, ur. Dušan Štrus in Maja Franko, 50-61. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
61. --- 2006. Pomen in vloga dvodomnosti. *Pravna praksa* 25 (47): 26-27.
62. ---, ur. 2007. *Pomen in vloga dvodomnosti: posvet v Državnem svetu*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
63. --- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 7. Julij.
64. Tonin, Matej. 2008. Ostanek minulih časov. *Večer* (7. avgust).
65. Tsebelis, George in Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge in New York: Cambridge University Press.
66. *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Ur. l. RS 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003 (7. marec 2003).
67. *Vlada Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/> (20. julij 2009).
68. Zagorac, Željka. 2008. Gregor Virant: Diplomacija, ministrstvo za delo in ministrstvo za okolje in prostor so leglo birokracije. *Finance* (26. maj).
69. Zajc, Drago. 1997. Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 9-25. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
70. --- 2000. *Parlamentarno odločanje – (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi, Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
71. --- 2004. *Razvoj parlamentarizma: Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
72. *Zakon o državnem svetu – uradno prečiščeno besedilo*. Ur l. RS 100/2005 (10. november 2005).
73. *Zakon o državnem svetu*. Ur. l. RS 44/1992 (12. september 1992).
74. Zelnik, Damijana. 2005. Odgovor ministru Virantu. *Dnevnik* (27. oktober).