

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Simon Rozman**

**FEDERALIZEM, REGIONALIZEM IN DVODOMNOST:  
TERITORIALNA VLOGA DRUGIH DOMOV**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Simon Rozman**

**izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**FEDERALIZEM, REGIONALIZEM IN DVODOMNOST:**  
**TERITORIALNA VLOGA DRUGIH DOMOV**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2010**

Za potrpežljivost in pomoč pri izdelavi magistrskega dela se iskreno zahvaljujem  
svojemu mentorju, dr. Marjanu Brezovšku.

Za lektoriranje magistrskega dela se zahvaljujem Mirjam Bogataj, prof. slo. in ped.

Zahvaljujem se tudi vsem drugim, ki so me spodbujali v času študija in izdelave  
magistrske naloge.

## **FEDERALIZEM, REGIONALIZEM IN DVODOMNOST: TERITORIALNA VLOGA DRUGIH DOMOV**

### **Povzetek**

Dvodomnost oziroma enodomnost sta ena najbolj opaznih značilnosti parlamentov. Danes je približno dve petini nacionalnih parlamentov na svetu dvodomnih. Običajno je funkcija drugih domov ponovni pregled zakonodaje in zagotavljanje boljše kakovosti zakonodaje. Večina drugih domov ima tudi teritorialno vlogo, kar pomeni, da njihovi člani predstavljajo posamezne teritorialne enote, ki sestavljajo državo. To je značilno predvsem za federacije, pogosto pa je tudi v unitarnih državah, predvsem tistih, kjer je močna regionalizacija. Federacije so sestavljene iz federalnih enot (držav, provinc, dežel, kantonov, regij ipd.), ki so relativno samostojne in imajo lastne pristojnosti, ki jim jih federalna oblast ne more samostojno odvzeti. Eden od možnih forumov, kjer teritorialne enote lahko izražajo svoje interese in vplivajo na sprejem odločitev na federalni ravni, so drugi domovi dvodomnih parlamentov. Predstavljanje teritorijev na federalnem nivoju zagotavlja lojalnost teritorijev federaciji in s tem večjo enotnost nacije. Magistrsko delo preučuje teritorialno vlogo drugih domov v štirih državah – Kanadi, Španiji, Italiji in Sloveniji. Kanada in Španija sta federaciji, Italija in Slovenija pa unitarni državi. Namen magistrskega dela je predstaviti ključne vidike federalizma, regionalizma, dvodomnosti in teritorialne vloge drugih domov ter ugotoviti, ali je predstavništvo na teritorialni osnovi prevladujoča oblika predstavništva v drugih domovih dvodomnih parlamentov, ali imajo federacije druge domove bolj pogosto organizirane po načelu teritorialnega predstavništva kot unitarne države, ali predstavništvo v drugih domovih v štirih izbranih državah temelji na teritorialni osnovi, kako so drugi domovi v vseh štirih izbranih državah učinkoviti pri predstavljanju teritorijev in njihovih interesov in če drugi domovi v federacijah bolje izvajajo svojo teritorialno vlogo kot drugi domovi v unitarnih državah.

### **Ključne besede:**

federalizem, regionalizem, dvodomnost, drugi dom

## **FEDERALISM, REGIONALISM AND BICAMERALISM: TERRITORIAL ROLE OF SECOND CHAMBERS**

### **Abstract**

Bicameralism and unicameralism are one of the most notable features of parliaments. Today, roughly two-fifths of national parliaments in the world are bicameral. Normally, the function of the second chamber is additional review of laws and ensuring better quality of legislation. Most second chambers also have a territorial role, which means that their members account for individual territorial units making up the country. This is particularly significant for federations, but is often in the unitary countries as well, especially in those, where there is strong regionalization. Federations are composed of federal units (countries, provinces, regions, cantons, etc.), which are relatively autonomous and have their own authority over specific areas of jurisdiction, that the federal government cannot take away from them alone. Second chambers are a possible forum in which territorial units may voice their interests and influence the decision-making on the federal level. Representing territories on the federal level ensures the loyalty of territories to the federation and thus strengthens the national unity. Master's thesis examines the territorial role of second chambers in four countries – Canada, Spain, Italy and Slovenia. Canada and Spain are federations; Italy and Slovenia are unitary countries. The purpose of the thesis is to present key aspects of federalism, regionalism, bicameralism, and territorial role of second chambers, as well as to find out whether the representation on territorial basis is a predominant form of representation in second chambers, whether second chambers in federations are more often organized on the principle of territorial representation as those in unitary countries, whether representation in second chambers in four selected countries is territorially based, how effective are second chambers in the four selected countries in representing the territories and their interests, and whether second chambers in federations perform their territorial role better as those in unitary countries.

### **Key words:**

Federalism, regionalism, bicameralism, second chamber

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2. FEDERALIZEM IN REGIONALIZEM</b> .....	<b>7</b>
2.1. OPREDELITEV FEDERALIZMA .....	7
2.2. RAZVOJ FEDERALIZMA.....	8
2.2.1. Zgodovina federalizma.....	8
2.2.2. Federalizem v sodobnem svetu.....	9
2.2.3. Prihodnost federalizma.....	11
2.3. ZNAČILNOSTI IN OBLIKE FEDERALNIH UREDITEV .....	12
2.3.1. Federalistična revolucija in oblike federalnih ureditev .....	12
2.3.2. Osnovne značilnosti federalnih sistemov .....	14
2.3.3. Načelo subsidiarnosti.....	17
2.3.4. Delitev pristojnosti in sodelovanje med ravnmi oblasti v federacijah.....	18
2.3.5. Simetrični (homogeni) in asimetrični federalizem .....	20
2.3.6. Federalizem, pluralizem in svoboda.....	23
2.3.7. Federalizem in demokracija.....	25
2.3.8. Federalizem in (nacionalna) država.....	25
2.3.9. Predstavništvo in predstavniške institucije v federalnih sistemih .....	27
2.4. REGIONALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA .....	29
2.4.1. Regionalna država .....	29
2.4.2. Razlogi za regionalizacijo in decentralizacijo .....	30
2.4.3. Federalizem ali decentralizacija?.....	32
2.5. PREDNOSTI IN KRITIKE FEDERALIZMA IN DECENTRALIZACIJE .....	32
<b>3. DVODOMNOST IN TERITORIALNA VLOGA DRUGIH DOMOV</b> .....	<b>35</b>
3.1. POJEM IN ZGODOVINA DVODOMNOSTI.....	35
3.1.1. Vrste dvodomnosti.....	35
3.1.2. Zgodovina dvodomnosti .....	36
3.2. FUNKCIJA DVODOMNOSTI .....	39
3.2.1. Pomen in vloge drugih domov .....	39
3.2.2. Učinkovitost drugih domov .....	43
3.2.3. Nekatere značilnosti sodobnih drugih domov .....	44
3.3. TERITORIALNA VLOGA DVODOMNOSTI .....	46

3.3.1.	Izvor teritorialne vloge .....	47
3.3.2.	Teritorialno predstavništvo .....	48
3.3.3.	Teritorialne vloge drugih domov .....	49
3.4.	FEDERALIZEM IN DVODOMNOST .....	50
<b>4.</b>	<b>FEDERALIZEM IN DVODOMNOST V KANADI .....</b>	<b>54</b>
4.1.	FEDERALIZEM .....	54
4.1.1.	Zgodovinski razvoj federalizma v Kanadi .....	54
4.1.2.	Dimenzije kanadskega federalizma .....	57
4.1.3.	Izvršni federalizem .....	59
4.1.4.	Fiskalni federalizem .....	62
4.1.5.	Izzivi kanadskega federalizma .....	62
4.2.	DVODOMNOST .....	64
4.2.1.	Kanadski senat .....	64
4.2.2.	Pristojnosti senata .....	66
4.2.3.	Predstavništvo v senatu .....	67
4.2.4.	Kritike senata in predlogi reform .....	71
<b>5.</b>	<b>FEDERALIZEM IN DVODOMNOST V KRALJEVINI ŠPANJI .....</b>	<b>78</b>
5.1.	FEDERALIZEM .....	78
5.1.1.	Zgodovina in razvoj federalizma v Španiji .....	78
5.1.2.	Avtonomne skupnosti .....	80
5.2.	DVODOMNOST .....	81
5.2.1.	Zgodovina dvodomnosti v Španiji .....	81
5.2.2.	Nastanek sodobnega senata .....	83
5.2.3.	Osnova predstavništva in volitve v senat .....	83
5.2.4.	Pristojnosti senata in njegova organizacija .....	86
5.2.5.	Zahteve po reformi senata .....	89
<b>6.</b>	<b>REGIONALIZEM IN DVODOMNOST V REPUBLIKI ITALIJI .....</b>	<b>95</b>
6.1.	REGIONALIZEM .....	95
6.1.1.	Nastanek italijanske države .....	95
6.1.2.	Unitarizem ali federalizem .....	96
6.1.3.	Centralizacija ali decentralizacija .....	98
6.1.4.	Današnje regije .....	99
6.2.	DVODOMNOST .....	102

6.2.1.	Zgodovina dvodomnosti v Italiji in nastanek sodobnega senata .....	102
6.2.2.	Sestava, pristojnosti in organizacija senata .....	103
6.2.3.	Prihodnost dvodomnosti v Italiji .....	105
<b>7.</b>	<b>REGIONALIZEM IN DVODOMNOST V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>107</b>
7.1.	REGIONALIZEM IN LOKALNA SAMOUPRAVA .....	107
7.1.1.	Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji .....	107
7.1.2.	Zadnji vladni predlog pokrajinske ureditve .....	109
7.2.	DVODOMNOST .....	110
7.2.1.	Zgodovina dvodomnosti v Sloveniji .....	110
7.2.2.	Osnova predstavništva in volitve v državni svet .....	113
7.2.3.	Pristojnosti in organizacija državnega sveta .....	119
7.2.4.	Vloga, ocena dela in perspektiva državnega sveta .....	121
<b>8.</b>	<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>126</b>
<b>9.</b>	<b>LITERATURA .....</b>	<b>135</b>
<b>10.</b>	<b>PRILOGA: PREGLED DRUGIH DOMOV V SVETU .....</b>	<b>146</b>

## SEZNAM TABEL

Tabela 4.1:	Sestava kanadskega senata po provincah .....	68
Tabela 5.1:	Sestava španskega senata po avtonomnih skupnostih .....	85
Tabela 6.1:	Sestava italijanskega senata po regijah .....	104
Tabela 7.1:	Število prebivalcev po volilnih enotah za volitve v državni svet .....	116



## 1. UVOD

Magistrsko delo preučuje posebno vlogo, ki jo izvajajo nekateri drugi domovi v sodobnih dvodomnih parlamentih. To je t. i. teritorialna vloga – predstavljanje teritorialnih enot, ki sestavljajo državo, in njihovih interesov. Ta vloga je značilna predvsem za druge domove v federalnih državah, vendar je pogosta tudi v unitarnih.

Glavni del magistrskega dela predstavlja analizo teritorialne vloge drugih domov v štirih državah: Kanadi, Kraljevini Španiji, Republiki Italiji in Republiki Sloveniji. Te države so primerne za takšno primerjavo, saj imajo vse dvodomne parlamente, njihovi drugi domovi pa izvajajo tudi teritorialno vlogo. Kanada in Španija sta federalni državi. Prva je stara in močno decentralizirana federacija, druga pa relativno mlada in manj decentralizirana. Tako Italija kot Slovenija sta unitarni državi, vendar je prva precej regionalizirana oziroma decentralizirana, medtem ko je druga močno centralizirana. Te štiri države tako predstavljajo zanimiv niz med decentraliziranim federalizmom in centraliziranim unitarizmom. Takšna primerjava lahko pomaga pri ugotavljanju, kako je oblika državne ureditve povezana z izvajanjem teritorialne vloge drugih domov. Zanima nas, na kakšen način izvajajo drugi domovi teritorialno vlogo, kako so pri tem uspešni in kako bi jih lahko izboljšali. Tema je relevantna za politološko raziskovanje, saj je teritorialna vloga drugih domov vključena v številne dvodomne parlamente, tudi v slovenskega. Poleg tega je vprašanje, kako zagotoviti boljše izvajanje te funkcije, aktualno v številnih državah, tudi v Sloveniji. Lahko nam tudi pomaga pri razmišljanju, kako bi bilo v Sloveniji najustreznejše oblikovati t. i. zbor pokrajin, ki bi morebiti zamenjal obstoječi državni svet, oziroma na kaj moramo biti najbolj pozorni pri takšni reformi.

Približno dve petini držav na svetu ima dvodomne parlamente. Drugi domovi imajo različne vloge. Predstavljajo lahko drugačne interese od tistih, ki so predstavljeni v drugih domovih. S ponovno obravnavo predlogov zakonov in možnostjo veta omogočajo ponovni premislek in bolj kakovostno zakonodajo. Najpogostejša oblika predstavništva v drugih domovih je teritorialno predstavništvo, torej predstavništvo različnih vrst teritorialnih enot. Dvodomnost je značilna predvsem za velike in federalne države. Teritorialno predstavništvo v drugih domovih je pogosto tako v unitarnih kot

federalnih državah, vendar je v slednjih skoraj nepogrešljivo. Federalne države sestavljajo samostojne federalne enote (države, province, dežele, pokrajine idr.), ki na svojem ozemlju samostojno odločajo na določenih področjih javnih politik. Drugi dom federalnega parlamenta, v katerem so predstavljane teritorialne enote, le-tem omogoča, da se njihov glas sliši tudi na nacionalni (federalni) ravni in da se njihovi interesi upoštevajo pri določanju nacionalnih javnih politik, hkrati pa lahko preprečuje preveliko razdrobljenost odločanja in združuje nacijo.

V magistrskem delu so preverjane naslednje temeljne hipoteze:

1. Predstavništvo na teritorialni osnovi je prevladujoča oblika predstavništva v drugih domovih dvodomnih parlamentov.
2. Federacije imajo druge domove bolj pogosto organizirane po načelu teritorialnega predstavništva kot unitarne države.
3. Predstavništvo v drugih domovih v štirih izbranih državah (Kanadi, Španiji, Italiji in Sloveniji) temelji na teritorialni osnovi.
4. Drugi domovi v vseh štirih izbranih državah so neučinkoviti pri predstavljanju teritorijev in njihovih interesov.
5. Drugi domovi v federacijah bolje izvajajo svojo teritorialno vlogo kot drugi domovi v unitarnih državah.

Magistrsko delo se začne s poglavjem o federalizmu in regionalizmu. V poglavju je predstavljeno, kaj je federalizem, izvor in zgodovinski razvoj federalizma, ocena prihodnosti federalizma ter značilnosti in oblike oziroma vrste federalnih ureditev. Poleg federalizma so v tem poglavju predstavljeni tudi pojmi regionalizma, decentralizacije in regionalne države. Ob koncu poglavja so predstavljene prednosti kot tudi nekatere kritike federalizma in decentralizacije.

Drugo poglavje govori o parlamentarni dvodomnosti in teritorialni vlogi drugih domov. Predstavljeni so kratka zgodovina, vrste ter funkcije dvodomnosti. Posebej je predstavljena teritorialna vloga dvodomnosti, prav tako pa odnos med federalizmom in dvodomnostjo.

Sledijo štiri poglavja z opisom federalnih oziroma regionalnih ureditev in dvodomnosti v štirih državah, in sicer v Kanadi, Španiji, Italiji in Sloveniji. Predstavljeni so razvoj in

ključne značilnosti ter izzivi federalizma oziroma regionalizma v posamezni državi. Za vsako državo so predstavljeni tudi zgodovina dvodomnosti, predstavništvo in pristojnosti drugih domov ter ocena dela oziroma kritike in zahteve po reformah drugih domov.

V magistrskem delu so uporabljene raziskovalne metode, ki ustrezajo izbrani temi in raziskovalnim ciljem. Osnovni metodi sta analiza in interpretacija sekundarnih virov ter opisna metoda. Uporabil sem tudi analizo in interpretacijo primarnih virov. Te metode so hkrati osnova za uporabo naslednjih raziskovalnih metod:

1. študije primerov,
2. primerjalnega raziskovanja in
3. zgodovinsko-razvojne analize.

## 2. FEDERALIZEM IN REGIONALIZEM

### 2.1. OPREDELITEV FEDERALIZMA

Federalizem je v osnovi sistem prostovoljne samouprave in deljene vladavine.<sup>1</sup> Beseda federalen izvira iz latinske besede *foedus*, ki pomeni zvezo oziroma zavezo (partnerstvo med enakopravnimi partnerji, v katerem le-ti zadržijo lastno identiteto in integriteto, hkrati pa ustvarijo novo entiteto, ter moralno zavezujoča obveza, v okviru katere se partnerji eden do drugega obnašajo v skladu z duhom zakona in ne zgolj črko zakona). Federalizem je tako struktura kot proces vladavine, ki z ustavnim povezovanjem ločenih političnih skupnosti ustvarja enotnost na osnovi konsenza in hkrati ohranja raznolikost. Pristojnosti so deljene med vladami sestavnih enot in splošno vlado. Delitev pristojnosti je namenjena zaščiti integralne oblasti tako splošne vlade kot vlad sestavnih enot ter obstoja njihovih skupnosti. Lahko bi dejali, da je demokratična federacija republika republik, ki poudarja partnerstvo in sodelovanje za skupno dobro ter hkrati omogoča raznolikost in tekmovanje ter pospeševanje svobode in učinkovitosti (Kincaid 2002, 7).

Pojem federalizma sicer med politologi in ustavnimi pravniki nima splošno sprejetega pomena. Teorija federalizma se tudi težko in počasi prilagaja spremenjenim okoliščinam in je zato tudi obremenjena z nekaterimi zastarelimi koncepti (Brezovšek 1994, 63). Obstajajo številni različni modeli federalizma, ki se med seboj razlikujejo zaradi različnih prepričanj in prioritet preučevalcev ter zato, ker so bili nekateri modeli razviti v različnih časovnih obdobjih, ko so tudi federalni sistemi delovali na različnih način. Modeli se na splošno delijo, npr. na kompetitivne in ne-kompetitivne (soodvisne) ter funkcionalne modele oziroma koordinirane, prekrivajoče in vključujoče (Brezovšek 1994, 77).

Mnogi zahodni filozofi, teologi in politični teoretiki so opazili, da ima federalna ideja svoje korenine v Svetem pismu – prva uporaba izraza je bila v teološke namene, in sicer

---

<sup>1</sup> Beer (1995, 225–226) navaja, da je federalizem po običajni opredelitvi politični sistem, kjer je ustavno opredeljena teritorialna delitev oblasti med splošno vlado in več regionalnimi vladami. Gre torej za decentralizacijo na ustavni osnovi.

opredeliti razmerje med človekom in Bogom, ki je potem vodilo k ideji dogovornega (oziroma federalnega) odnosa med posamezniki in družinami, ki je vodil k oblikovanju politične skupnosti, ter med političnimi skupnostmi, kar je vodilo k oblikovanju sestavljenih političnih družb. Politična aplikacija teološke uporabe je vodila k preoblikovanju izraza federalen v povsem političen koncept. Federalna ureditev je v osnovi partnerstvo, ustanovljeno in regulirano s pogodbo, dogovorom oziroma zavezo, v okviru katerega si morajo partnerji priznavati integriteto in si prizadevati spodbujati posebno obliko enotnosti med njimi. Federalna načela se nanašajo na kombinacijo samostojne oblasti in deljene oblasti. V širšem smislu federalizem vključuje povezanost posameznikov, skupin in političnih skupnosti v trajno, vendar omejeno zvezo, ki omogoča zasledovanje skupnih ciljev in hkrati ohranja integriteto vseh vključenih strank (Elazar 1994, 21).

V povezavi s federalizmom Watts (1999, 6–7) razlikuje med tremi glavnimi pojmi: federalizem, federalni politični sistemi in federacije. *Federalizem* je normativni pojem in pomeni podporo ureditvi oblasti z več ravnmi, ki vključuje elemente delitve upravljanja in regionalnega samoupravljanja. Temelji na predpostavljeni vrednosti in pravilnosti kombiniranja enotnosti in raznolikosti ter zadovoljevanja, ohranjanja in promoviranja ločene identitete v okviru širše politične povezave. Bistvo federalizma kot načela je istočasno ohranjanje enotnosti in decentralizacije.<sup>2</sup> *Federalni politični sistemi* in *federacije* sta opisna pojma, ki označujeta določene oblike politične ureditve. *Federalni politični sistemi* so politični sistemi, v katerih ni enega osrednjega vira oblasti (kot v unitarnih političnih sistemih), ampak sta dve ali več ravni oblasti. Ti politični sistemi vključujejo več posebnih oblik, kot so »kvazi« federacije, federacije, konfederacije in druge.

## **2.2. RAZVOJ FEDERALIZMA**

### **2.2.1. Zgodovina federalizma**

---

<sup>2</sup> Brezovšek (1994, 58) navaja, da je bistvo federalizma moč najti v povezavah in soodvisnih odnosih treh dejavnikov: federalno družbo, institucijami in politiko.

Za prvo moderno federalno državo veljajo Združene države Amerike, ki so vpeljale federalno ustavo leta 1787, vendar je zgodovina federalizma precej starejša. Prvi zabeleženi primeri federalnih ureditev so nastali pred več kot 3200 leti med antičnimi izraelskimi plemeni. Podobno stare so bile konfederacije beduinskih plemen ter konfederacije indijanskih plemen v Severni Ameriki. Federalizem je obstajal tudi v antični Grčiji ter antičnem Rimu. V srednjem veku so bila svobodna mesta v severni Italiji in Nemčiji ter kantoni v Švici povezani v konfederacije, z namenom krepitev trgovine in obrambe. Švicarska konfederacija je nastala leta 1291 in je ob nekaj prekinitvah obstajala do leta 1847 (leta 1848 se je preoblikovala v federacijo). V poznem 16. stoletju je nastala konfederacija Združenih provinc Nizozemske. Tudi mnoge britanske kolonije v Severni Ameriki so temeljile na federalnih ureditvah. Leta 1867 je Kanada postala tretja moderna federacija. Leta 1871 se je severna nemška federacija, ki je nastala leta 1867, razširila še na južne nemške države. Leta 1901 je postala federacija tudi Avstralija. Konec 19. in 20. stoletja so po vzoru Združenih držav Amerike federacije postale še mnoge države v Latinski Ameriki. V sredini 20. stoletja so nastajale federacije in druge federalne ureditve povsod po svetu. Med 1960 in 1980 pa je postalo jasno, da federalizem ni odgovor na vse težave; mnoge federacije so se soočale s težavami in nekatere so bile celo ukinjene (Watts 1999, 2–3).

Brezovšek (1994, 22) poudarja, da moramo pri proučevanju federalizma »upoštevati dve zgodovinsko različni situaciji njegove konceptualizacije«: moderno oziroma klasično ter postmoderno. S prvega vidika je federalizem orodje združevanja ljudi, ki so že povezani na podlagi nacionalnosti. Alternativno je federalizem zamišljen kot združevanje različnih ljudstev ali nacij, ne da bi pri tem uničili njihove primarne vezi in oblast. Druga stran alternativnega vidika se nanaša na dezintegracijo, ko ljudstva oziroma narodi niso več pripravljene živeti pod (tujo) federalno (imperialno) ureditvijo. Postmodernizem je zajel tudi klasične federacije, in sicer v smislu obračanja dolgoletnih procesov nacionalizacije oziroma centralizacije v smer federalizacije oziroma decentralizacije.

### **2.2.2. Federalizem v sodobnem svetu**

Po oceni Kincaida (2002, 3) se je konec 20. stoletja povečalo zanimanje za federalizem. Že leta 1968 je Carl J. Friedrich v nasprotju s številnimi akademiki domneval, da

federalizem ni anomalija v sodobni dobi, ampak oblika oblasti, ki v drugi polovici 20. stoletja postaja vse bolj nujna in zaželena. Padeč berlinskega zidu leta 1989 je spodbudil demokratične in nacionalistične sile po vsem svetu in diskreditiral teorije in prakse, ki so legitimirale centralizacijo v imenu abstraktnih idej, kot so ljudstvo, demokracija in nacionalnost (Kincaid, 2002: 3–4).

Watts (1999, 4) meni, da federalizem še zdaleč ni zastarela oblika državne ureditve iz 19. stoletja, ki ni primerna za sodobne družbe. Pravzaprav naj bi vedno več ljudi kot zastarelega obravnavalo koncept nacionalne države, ki se je razvil v 17. stoletju. Navaja, da veliko avtorjev ugotavlja, da smo sredi spremembe paradigme iz sveta suverenih nacionalnih držav v svet z manjšo suverenostjo držav in močnejšimi povezavami med državami, ki imajo z ustavnega vidika federalni značaj. Hkrati obstajajo pritiski za večje ter manjše politične skupnosti. Potreba po večjih skupnostih temelji na želji po napredku, višjem življenjskem standardu, družbeni pravičnosti ter večjem vplivu v svetovnem prostoru. Potreba po manjših, samoupravnih skupnostih temelji na želji narediti oblast bolj odzivno posameznim državljanom in izražanju značilnosti primarnih skupin, kot so jezikovne, kulturne in verske vezi, zgodovinske tradicije ter družbene prakse. Zaradi teh dvojnih pritiskov se federalizem ponuja kot primerna institucionalna rešitev za raznolikost sodobnega sveta.

Po mnenju Elazarja (1994, 17) se federalizem ponovno pojavlja kot pomembna politična sila, ker odraža praktično utelešenje načela, da ne gre za obstoj enostavnih večin ali manjšin, temveč so vse večine sestavljene iz skupin ter posledičnega načela manjšinskih pravic, ki ne ščiti zgolj možnosti manjšin, da se ohranijo, temveč tudi prisili večine, da so sestavljene in ne umetno enostavne.

Federalizem je močno prisoten v Evropi – tudi Evropsko unijo lahko obravnavamo v tem okviru. Združena Nemčija kot največja država v Evropski uniji je federacija, Belgija je postala uradno federalna, Španija je po koncu fašističnega režima postala »kvazi« federalna, tudi Avstrija in Švica sta obdržali federalno ureditev. Tem uspešnim primerom v Evropi deloma nasprotujejo neuspehi nekaterih federacij – Češkoslovaške, Sovjetske zveze in Jugoslavije. V Afriki, na Bližnjem vzhodu ter v Aziji in Oceaniji je bil federalizem delno uspešen. V Južni in Srednji Ameriki je v 90. letih 20. stoletja prišlo do oživitve federalnih in demokratičnih oblasti v Argentini, Braziliji in Mehiki. V

Severni Ameriki je Kanada ostala federacija s Quebecom kot sestavnim delom, v Združenih državah Amerike je v 90. letih prišlo do oživitve nekaterih tradicionalnih federalističnih načel, npr. federalizem kot zaščita svoboščin državljanov, ki izhajajo iz razpršitve suverene oblasti (Kincaid 2002, 4–6).

Zgodovinsko je federalizem vključeval dogovorno združevanje ločenih, neodvisnih skupnosti, v poznem 20. stoletju pa so se pojavile težnje po federalizaciji prej centraliziranih, diktatorskih sistemov. V tem primeru gre za proces razdruževanja in prostovoljnega ponovnega združevanja. Ta proces je lahko simetričen, pri čemer vse federalne enote pridobijo enak položaj, lahko pa je asimetričen, pri čemer različne sestavne enote pridobijo različne ravni avtonomije. Glede na to, da je večina nacionalnih držav večnacionalnih ali večkulturnih, je bila ena ključnih privlačnosti federalizma v zadnjih desetletjih njegov potencial združevanja rasnih, etničnih, verskih in jezikovnih političnih skupnosti v enem političnem sistemu (npr. Švica, Španija, Kanada, Indija). Združevanje teh različnosti je naporen proces, ki pa velikokrat nima alternative (Kincaid 2002, 10–11).

### **2.2.3. Prihodnost federalizma**

V sedanjem obdobju regionalne integracije in globalizacije je poudarjen potencial za zmanjševanje zmožnosti samoupravljanja sestavnih enot federalnih sistemov. V Evropi so npr. regionalne in lokalne vlade, kot tudi nacionalne, prenesle precejšen del oblasti Evropski uniji. Tudi globalni režimi proste trgovine, kot je npr. Svetovna trgovinska organizacija, predstavljajo grožnjo nekaterim pristojnostim vlad. Istočasno konkurenčnost na globalnem trgu sili federalne in unitarne sisteme, da dekoncentrirajo oziroma decentralizirajo določene pristojnosti, da bi se vlade sestavnih delov lažje borile na konkurenčnem trgu. Življenje s človeško različnostjo pa ostaja največji izziv federalizma, kot tudi največji izziv sveta. Demokratično in pravično reševanje nacionalnih in kulturnih konfliktov bo zahtevalo dogovore federalnega značaja med nacionalnimi državami. Tudi problemi okolja, svetovne pravičnosti in miru kažejo potrebo po uporabi federalnih načel in praks (Kincaid 2002, 12–13).

Večina federacij deluje učinkovito in nekatere obstajajo že dolgo s svojimi izvornimi ustavami (npr. Združene države Amerike, Švica, Kanada in Avstralija). Vendar za



obdobje po drugi svetovni vojni ni značilno le širjenje pomena federalizma in nastajanje federacij, ampak so nekatere federacije tudi propadle oziroma razpadle. Pri tem je potrebno upoštevati, da razlogi za propad teh federacij niso bile federalne ureditve same po sebi, temveč posebnosti v njihovi federalni ureditvi, ki so bili viri težav. Poleg tega te države niso imele težav z vladanjem zaradi federalne ureditve, ampak so federalno ureditev uvedle ravno zaradi teh težav. Dejavniki, ki prispevajo k napetostim v federacijah, so:

- ostre notranje družbene delitve,
- posebni tipi institucionalne oziroma strukturne ureditve,
- posebne strategije za boj proti dezintegraciji,
- politični procesi, ki polarizirajo notranje delitve (Watts 1999, 109–110).

Brezovšek (1994, 12–13) navaja, da so ključni dejavniki sprememb, preoblikovanj in nastajanja novih držav v in iz federacij, predvsem odpornost kulturnega nacionalizma, naraščajoča moč demokratičnih (liberalnih) vrednot, centripetalni vpliv gospodarskega razvoja in centrifugalni vpliv gospodarskega nazadovanja.

## **2.3. ZNAČILNOSTI IN OBLIKE FEDERALNIH UREDITEV**

### **2.3.1. Federalistična revolucija in oblike federalnih ureditev**

Federalistična revolucija je med najbolj razširjenimi in hkrati najbolj neopaženimi revolucijami, ki v sodobnem času spreminjajo podobo sveta. V moderni in postmoderna dobi se je federalizem pojavil kot pomembno sredstvo združevanja razširjajoče se želje ljudi po ohranjanju ali oživljanju prednosti majhnih družb ter rastočo potrebo po večjih kombinacijah, da bi bolje mobilizirali uporabo skupnih virov. Federalne ureditve se lahko pojavljajo v različnih oblikah. Pred-moderna Evropa je npr. poznala samo *konfederacijo*, kjer se je več že prej obstoječih političnih skupnosti združilo z namenom oblikovanja skupne vlade s strogo omejenim namenom, običajno za zunanjo politiko in obrambo. Pred dobrima dvema stoletjema so Združene države Amerike iznašle moderni federalizem in kot drugo obliko federalizma dodale *federacijo*, ki so jo v devetnajstem stoletju zelo oponašali. Federacija je politična skupnost, ki jo sestavljajo močne sestavne enote in ima hkrati močno osrednjo oziroma splošno vlado, v kateri imajo tako prve kot slednja pristojnosti, delegirane s strani ljudstva, in moč, da so pri izvajanju teh

pristojnosti v neposrednem odnosu do ljudstva.<sup>3</sup> V 20. stoletju, predvsem po drugi svetovni vojni, so se razvile nove federalne ureditve:<sup>4</sup>

- *Federacijske ureditve (angl. federacy)*, v katerih sta večja in manjša politična skupnost asimetrično povezani v federalnem odnosu, v katerem ima slednja večjo avtonomijo kot drugi sestavni deli prve, v zameno pa ima manjšo vlogo pri vodenju večje skupnosti. Odnos med njima je bolj podoben federaciji kot konfederaciji in je lahko prekinjen samo z obojestranskim dogovorom.
- *Ureditve pridruženih držav (angl. associated state arrangements)* so enako asimetrične kot federacijske ureditve, vendar so bolj podobne konfederacijam v smislu, da jih je pod določenimi pogoji moč ukiniti enostransko z ene ali druge strani. Pridružena država ima še manjše pristojnosti pri vodenju druge države kot pri federacijski ureditvi.
- *Skupni trgi* so oblika konfederacije s poudarkom na gospodarskih namesto političnih funkcijah. Vodili so k oživitvi konfederacije kot možne oblike federalizma v globalno bolj povezanem svetu, ki obsega nove povezave, vendar omogoča bolj ohlapne ureditve (Elazar 1994, 21–22).

Federalne značilnosti so prisotne tudi v *konsociacijskih političnih skupnostih* (ne-teritorialne federacije, v katerih so politične skupnosti razdeljene v trans-generacijske religiozne, kulturne, etnične ali ideološke skupine, ki jim združeno vladajo koalicije voditeljev teh skupin), *unijah* (politične skupnosti, ki so sestavljene tako, da njihove sestavne enote ohranijo svojo integriteto predvsem ali izključno skozi skupne organe splošne vlade in preko dvojnih vladnih struktur) in *ligah* (povezave politično neodvisnih skupnosti za posebne namene, ki delujejo preko skupnega sekretariata namesto vlade in iz katerih lahko člani enostransko izstopijo). Bolj omejeno uporabo federalnih mehanizmov predstavljajo nove *regionalne ureditve*, ki so pravzaprav lige s poudarkom

---

<sup>3</sup> Razlikujemo lahko med formalnimi in dejanskimi federacijami (pri dejanskih ni federalna zgolj ustava, temveč celoten mehanizem oblasti), unitarnimi in decentraliziranimi federacijami, simetričnimi in asimetričnimi federacijami ter popolnoma centraliziranimi in deloma centraliziranimi federacijami (Brezovšek 1994, 182–183).

<sup>4</sup> Brezovšek (1994, 177) poleg federacije opredeljuje naslednje temeljne kategorije federalnih ureditev: *zakonodajne unije* (sestavljene politične skupnosti, v katerih »najdejo sestavni deli svoj primarni ustavni izraz v skupnih (splošnih) institucijah in ne v ločevanju«, npr. Združeno kraljestvo), *ustavno decentralizirane unitarne sisteme* ter *konsocijalne unije na ne-teritorialni podlagi* (»kvazi« federalne unije ne-teritorialnih – etničnih, verskih ali ideoloških skupin, npr. Nizozemska, Belgija).

na regionalnem razvoju in manj razvitimi federalnimi mehanizmi. Pričakujemo lahko, da se bodo v postmodernem svetu obstoječim pridružili še novi načini uporabe federalnega načela, npr. *funkcionalne oblasti* za skupno implementacijo posameznih nalog ter *kondominiji*, ki vključujejo skupno oblast dveh oblasti nad deljenim ozemljem na način, da imajo prebivalci tega ozemlja znatno samoupravo (Elazar 1994, 22–23).

Federalistična revolucija se v Zahodni Evropi kaže v dveh oblikah. Po eni strani je Evropa skozi Evropsko unijo ustanovila nov stil konfederacije starih držav, na drugi strani pa poteka oživitve še starejših etničnih in regionalnih identitet v političnih arenah znotraj teh držav. Tudi večina držav v Afriki in Aziji se mora soočiti z multietničnim vprašanjem, kar lahko mirno storijo le z uporabo federalističnih načel, ki bodo združili rod (osnovo etničnosti) in dogovor (osnovo demokratične vlade) v politično možne, ustavno zaščitene ureditve, ki bodo vključevale teritorialne in ne-teritorialne politične skupnosti. Podobna, če ne še večja potreba po federalnih ureditvah obstaja na Bližnjem vzhodu. Po drugi strani je v starejših, bolj utrjenih federalnih sistemih Severne Amerike ponovno poudarjanje etničnih in kulturnih razlik izzvalo uveljavljene federalne ureditve (v Kanadi v obliki provincialnega gibanja za odcepitev, v Združenih državah Amerike je poudarek na ne-teritorialnih nasproti teritorialnim pod-nacionalnim identitetam na eni ter oživitvi plemenskih ambicij staroselcev na drugi strani). V Latinski Ameriki, ki je bila prvo kulturno območje izven Združenih držav Amerike, ki je vpeljalo federalne rešitve za spodbujanje politične svobode, se še vedno borijo s težavami pomiriti republikansko dimenzijo federalizma z nagnjenostjo k avtokratskemu vodenju (Elazar 1994, 23–24).

### **2.3.2. Osnovne značilnosti federalnih sistemov**

Federalizem se pojavlja v številnih in raznolikih oblikah, ki se med seboj razlikujejo iz zgodovinskih, kulturnih, gospodarskih, geografskih in drugih razlogov. Zato je težko govoriti o enotnih kriterijih federalne države. Kot skupne temeljne značilnosti federalnih sistemov se (v okviru pravnega pristopa preučevanja) običajno navajajo: obstoj dveh ravni oblasti s posebnimi pristojnostmi in neposrednim odnosom do državljanov; uradna razdelitev pristojnosti (zakonodajnih in izvršnih) in virov financiranja med obe ravni oblasti; pisana ustava, ki opredeljuje pristojnosti obeh ravni in ki je v temeljnih delih ni mogoče spreminjati samo z ene strani; obstoj vrhovnega

sodišča, ki presoja v primeru sporov med obema ravnema; procesi in institucije za medvladno sodelovanje; federalne institucije (vključno z dvodomnim parlamentom), ki zagotavljajo izražanje teritorialnih oziroma manjšinskih interesov pri sprejemanju odločitev na federalnem nivoju (Brezovšek 1994, 23).

Brezovšek (1994, 34) opozarja, da je pojem federalizma sporen koncept, torej izraz, ki ima različne pomene. Razlikuje se od avtorja do avtorja. Pojem federalizma tudi ni vrednostno nevtralen, niti ni ločen od konteksta (konkretnega okolja).

Nekatere federalne značilnosti imajo lahko tudi politični sistemi, ki jih sicer ne uvrščamo med federalne sisteme. Federacije kot oblika federalnih političnih sistemov imajo po Wattsu (1999, 7) naslednje skupne strukturne značilnosti:

- dve ravni oblasti, od katerih je vsaka odgovorna svojim državljanom,
- uradna ustavna delitev zakonodajne in izvršne oblasti ter virov prihodkov med ravni oblasti, s čimer je obema ravnema zagotovljena prava avtonomija,
- predstavništvo različnih regionalnih pogledov v okviru federalnih institucij oblikovanja javnih politik, običajno v obliki drugega doma federalnega parlamenta,
- pisana ustava, ki je ni moč spreminjati enostransko oziroma brez soglasja znatnega dela sestavnih teritorialnih enot,
- razsodnik, ki odloča o sporih med ravnema oblasti (običajno sodišča ali določila o referendumih),
- procesi in institucije, ki podpirajo sodelovanje med vladami na tistih področjih, kjer se pristojnosti delijo oziroma prekrivajo.

Federacija je sestavljena iz federalnih enot. Brezovšek (1997, 190–192) navaja, da je ključna značilnost federalnih enot, v primerjavi z enotami lokalne samouprave, samostojnost. Samostojnost federalnih enot je omejena izključno s federalno ustavo, pri spremembah katere sodelujejo tudi same federalne enote. Samostojnost federalnih enot vključuje tudi pravico sprejetja lastnih ustav, ki pa morajo biti v skladu s federalno ustavo. Samostojnost se kaže tudi v obsegu njihovih pristojnosti, ki so določene s federalno ustavo. Razlike med federacijo in unitarno državo izvirajo iz dejstva, da so federalne enote za razliko od enot lokalne samouprave »konstituens« države in imajo zagotovljeno predstavništvo v federalnem parlamentu. Federalne enote so tako udeležene v procesu sprejemanja odločitev na federalnem nivoju – npr. ko je en dom

federalnega parlamenta sestavljen iz predstavnikov federalnih enot in je za sprejemanje odločitev potrebno soglasje tega doma. Pri spremembah ustave je udeležba federalnih enot lahko tudi neposredna oziroma naknadna – npr. če mora po sprejeti spremembi v parlamentu to odločitev potrditi še določeno število oziroma delež federalnih enot.

Za multifaktorski pristop preučevanja federalizma so za položaj in vlogo federalnih enot pomembne naslednje dimenzije (Brezovšek 1994, 57–58):

- *Zgodovinsko-kulturna dimenzija*, ki zadeva izražanje identitete enot (pomembno zlasti za federacije z več različnimi kulturami in jeziki).
- *Politično-ustavna dimenzija*, ki se izraža v možnosti enot, da opredelijo, organizirajo in nadzirajo svojo politično ureditev (tudi ustavo, institucije in meje). Dimenzija vključuje možnost osrednje oblasti, da vpliva na delovanje enot ter mehanizem uravnavanja federalnih odnosov (vključno z vlogo vrhovnega ali ustavnega sodišča).
- *Fiskalna dimenzija*, ki se tiče možnosti federalnih enot samostojnega določanja in pobiranja davkov ter vloge osrednje oblasti pri tem ter porazdeljevanja dohodkov med enote.
- *Programska dimenzija*, ki se nanaša na upravna področja, na katerih imajo enote izključno ali odločilno vlogo.
- *Predstavljanje in sodelovanje enot na federalni ravni* pri oblikovanju federalne politike (neposredno v drugih domovih federalnih parlamentov ali pa posredno).
- *Vloga federalnih enot pri nadzoru lokalne oblasti*, ki se nanaša na pristojnosti federalnih enot, da urejajo lokalno upravo in obseg možnosti osrednje oblasti, da nadzira lokalne zadeve.

Federalne ureditve imajo lahko različne oblike in ne moremo reči, da obstaja najboljša ali idealna federalna ustavna ureditev oziroma struktura oblasti ter delitev funkcij med splošno oblast in oblasti sestavnih enot. S procesnega vidika obstajajo nekatere osnovne značilnosti uspešnih federalnih demokratičnih sistemov. Ena značilnost je *kontinuirano medvladno dogovarjanje in pogajanje* v okviru in izven okvira uradnih vladnih institucij, ki vključuje raznolike mehanizme za participacijo državljanov in pravila javne transparentnosti. Druga značilnost je *medvladno sodelovanje*, predvsem kot pragmatičen pristop k reševanju javnih potreb. Tretja značilnost je *federalna lojalnost* – moralna zaveza k sodelovanju z namenom doseganja ciljev in zadovoljevanja potreb

federalne politične skupnosti. Poleg lojalnosti pa je pomembno tudi *medvladno tekmovanje*, ki omejuje oblast ter spodbuja učinkovitost in inovativnost. Na splošno potrebuje vsaka vlada zadostno avtonomnost – z zakonodajnega, administrativnega in davčnega vidika, da lahko izpolnjuje svoje obveznosti in ni odvisna in posledično podrejena drugi vladi. Pomembna je predvsem delitev prihodkov in pristojnosti pridobivanja sredstev, z vidika demokratične odgovornosti pa je smiselno povezati pristojnosti porabe in pridobivanja sredstev – oblast, ki želi porabiti sredstva, naj jih sama pridobi od svojih državljanov. Vendar veliko federacij uporablja medvladne transferje, deloma z namenom nadzora osrednje oblasti nad oblastmi sestavnih enot, deloma z namenom izenačevanja med različno bogatimi sestavnimi enotami (Kincaid 2002, 8–10).

### 2.3.3. Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti je organizacijska osnova vsake oblike funkcionalnega federalizma. Načelo deluje v treh različnih dimenzijah, od katerih je odvisna tudi njegova opredelitev:

- *načelo subsidiarnosti kot subjektivno načelo pravičnosti*: v skladu s tem načelom je nepravilno, če majhna družbena enota nima možnosti izvajati funkcij, ki jih lahko brez težav sama izvaja, prav tako je nepravilno, če večja enota ne pomaga manjši, ko ta ne more oziroma nima možnosti sama izvajati funkcij,
- *načelo subsidiarnosti kot načelo racionalizacije učinkovitosti*: subsidiarnost kot pravilo optimizacije izvedbe funkcij na specifičnih ravneh (vsaka raven bi morala izvajati tiste javne funkcije, za katere je glede na svojo velikost in zmožnosti ter značilnost funkcije najbolj primerna),
- *načelo subsidiarnosti kot procedurno pravilo razdeljevanja funkcij*: odločitev o razdeljevanju funkcij v federalnem sistemu ne more biti sprejeta zgolj na eni ravni, saj posamezna raven nima dovolj informacij, ki so potrebne za to, temveč bi se moralo to določati v okviru koordiniranega procesa, v katerem bi sodelovale enote na nižji ravni (Pernthaler 2002, 474–476).

Brezovšek (1994, 209) opozarja, da sta federalizem in subsidiarnost »sicer v določenih medsebojnih odnosih, vendar pa ne sovpadata«. Federalizem se namreč nanaša na strukturo procesa odločanja, subsidiarnost pa alokacijo nalog v okviru obstoječe

politične strukture. Načelo subsidiarnosti je sicer morda najboljše uresničeno v okviru federalne ureditve, vendar to ni nujno. Element sodelovanja pri odločanju na osrednji ravni oblasti, ki je ključen za federalizem, nima nikakršne vloge pri načelu subsidiarnosti.

#### **2.3.4. Delitev pristojnosti in sodelovanje med ravnmi oblasti v federacijah**

Osnovna značilnost vseh federalnih sistemov je delitev pristojnosti oziroma oblasti med nacionalno in regionalno oziroma teritorialno raven. Oblika delitve pristojnosti med ravnmi oblasti in obseg teh pristojnosti se med različnimi federacijami precej razlikujeta. Pomembna razlika med federacijami je med zakonodajno in funkcionalno delitvijo pristojnosti:

- *Zakonodajna delitev pristojnosti* ima cilj ustvariti dve zakonodajni ravni, ki sta pristojni za odločanje na svojih točno določenih področjih in hkrati odgovorni za administrativno izvedbo odločitev.
- *Funkcionalna oziroma administrativna delitev pristojnosti* pa daje zakonodajno moč eni ali drugi ravni oblasti, odgovornost za implementacijo pa drugi ravni.

Prva kategorija delitve pristojnosti velja v osnovi npr. za Združene države Amerike, Kanado in Avstralijo, druga pa npr. za Švico in Nemčijo. Določena področja imajo tudi t. i. deljeno pristojnost med federalno in teritorialno raven oblasti – značilno npr. za Združene države Amerike (Watts, 1993: 302–303).

Brezovšek (1997, 185–187) navaja, da je vsaka država sestavljena iz različnih ravnih teritorialnih enot – od občine na dnu do federalne enote na vrhu (v primeru federalnih držav). Teritorialne enote se med seboj razlikujejo med drugim tudi glede na njihove pristojnosti, ki so lahko *izvirne* (obstajajo neodvisno od osrednje oblasti, ki ne more neposredno posegati v njih) ali *prenesene* (pri prenosu oziroma devoluciji pristojnosti osrednja oblast prenese pristojnosti na teritorialne enote, vendar jim jih lahko ponovno odvzame). Devolucija vključuje dve vrsti prenosa pristojnosti: *dekoncentracijo*, ki pomeni enostaven prenos avtoritete z ene upravne hierarhične ravni na drugo, ki je prostorsko oddaljena od središča (ta prenos ne vključuje nujno večje diskrecijske oblasti) in *decentralizacijo*, ki v nasprotju z dekoncentracijo vključuje elemente samouprave za teritorialne enote. Obstajajo lahko različne stopnje decentralizacije. V

praksi dekoncentracija in decentralizacija pristojnosti obstajata vzporedno, lahko se prepleteta ali pa potekata ena mimo druge.

Celoten razpon razdelitve pristojnosti oziroma oblasti lahko ponazorimo tako (Hueglin v Brezovšek 1997, 187–188):

1. nadnacionalna oblast,
2. nacionalna (državna) oblast,
3. federalne enote,
4. regionalna (samo)uprava,
5. drugostopenjska lokalna samouprava (province, okrožja),
6. posredniške (vmesne) upravne enote,
7. prvostopenjska lokalna samouprava (občine),
8. pod-občinske enote (župnije).

Zaradi neizogibnosti prekrivanja pristojnosti in medsebojne odvisnosti vlad v federacijah je potrebno, da se različne ravni vlad med seboj obravnavajo kot partnerji. To zahteva obsežna posvetovanja, sodelovanje in koordinacijo med vladami. Institucije in procesi medvladnega sodelovanja opravljajo funkciji reševanja konfliktov in sredstva prilagajanja spreminjajočim se okoliščinam. Medvladni odnosi imajo dve dimenziji: odnosi med federalno in teritorialnimi vladami ter odnosi med samimi teritorialnimi vladami. Poleg mnogih neformalnih obstajajo tudi bolj formalne oblike omogočanja medvladnega sodelovanja, npr. stalna ali občasna srečanja ministrov, zakonodajnih organov ali uradnikov različnih vlad. Poleg tega »kooperativnega« (sodelovalnega) federalizma je prav tako pomemben »kompetitivni« (tekmovalni) federalizem. Kooperativni federalizem sicer prispeva k zmanjšanju konfliktov in omogoča sodelovanje, vendar lahko privede do blokad in zmanjša avtonomijo in svobodo delovanja vlad na obeh ravneh. Tekmovanje med vladami, ki služijo istim državljanom, naj bi le-tem zagotovilo boljše storitve. Vendar pretirana tekmovalnost lahko vodi k medvladnim konfliktom in zameram, ki lahko znotraj federacije učinkujejo ločevalno (Watts 1999, 57–61).



### 2.3.5. Simetrični (homogeni) in asimetrični federalizem

Izraz homogeni federalizem je na splošno osredotočen na enakost avtonomnih podsistemov (sestavni držav, regij, tudi članic konfederacij). Predvsem v Evropi je nehomogenost regij glede na njihove pristojnosti in funkcije prevladujoča struktura regionalizma. V okviru posameznih decentraliziranih ustavnih sistemov lahko pogosto najdemo razlike in asimetrije med avtonomnimi podsistemi (npr. v Španiji, Italiji in Veliki Britaniji). Federalni sistemi se lahko razlikujejo glede na položaj in funkcije svojih sestavnih enot iz različnih razlogov: geografskih (npr. otoki ali druga geografsko obrobna območja), posebne družbeno-politične strukture (npr. religija), nacionalnih (etničnih) kriterijev (npr. Quebec v Kanadi, Flamci in Valonci v Belgiji). Sisteme, ki vsebujejo takšne razlike, običajno označujemo kot asimetrične federacije (Pernthaler 2002, 473–474).

Vrsta asimetričnosti med teritorialnimi enotami, ki lahko vpliva na delovanje federacij, je *politična asimetričnost*, ki je značilna za vse federacije. Izvira iz vpliva kulturnih, gospodarskih, družbenih in političnih pogojev, ki vplivajo na relativno moč, vpliv in odnose različnih teritorialnih enot med seboj ter med njimi in federalno vlado. Druga vrsta asimetričnosti, ki je prisotna samo v nekaterih federacijah, je *ustavna asimetričnost*, ki se nanaša na to, da imajo različne teritorialne enote že po ustavi različne pristojnosti. Politična asimetričnost je do določene mere prisotna v vseh federacijah, tam, kjer je zelo močna, pa je lahko vir napetosti in nestabilnosti. Politično asimetričnost se pogosto poskuša blažiti, npr. z zmanjšanjem političnega vpliva večjih teritorialnih enot na federalni ravni preko drugega parlamentarnega doma, v katerem so manjše enote relativno bolj predstavljane, ali pa s finančno pomočjo manj bogatim enotam. Ustavna asimetričnost v federalnih sistemih se večinoma pojavlja v treh oblikah:

- zmanjšanje pristojnosti posameznih teritorialnih enot na določenih področjih,
- povečanje avtonomije določenih teritorialnih enot,
- vse teritorialne enote imajo enake pristojnosti, vendar lahko v določenih primerih same odločajo, ali bodo izvajale te pristojnosti ali ne (Watts 1999, 63–67).

Najbolj očitna oblika asimetričnega federalizma je povezava zelo različnih legalnih struktur avtonomije, s katero se ustvari enoten sistem. To je možno le pod predpostavko funkcionalnega federalizma, ki ne obravnava formalnih ustavnih ali mednarodnih kriterijev samoodločbe kot odločujočih, temveč ustvarja strukturo in povezavo, ki jo zahteva načelo subsidiarnosti s ciljem izvajati javne funkcije v sistemu, ki vključuje različne ravni. Najpomembnejši primeri takšnega mešanega sistema federalizma so:

- *zmes med federalno državo in regionalno avtonomijo*: določenega območja federalne države se ne obravnava kot drugih sestavnih enot iz različnih razlogov, npr. geografsko obrobne vloge (npr. Aljaska in Havaji, preden sta postali ameriški zvezni državi, teritoriji v Kanadi – Severozahodna teritorija, Jukon in Nunavut ter Severni teritoriji v Avstraliji), posebnega politično-zgodovinskega razvoja (npr. otoki okoli Avstralije ali ameriški teritoriji) ter etničnih razlik prebivalstva določenega območja (npr. avtonomija nemško govorečih prebivalcev Belgije); sem bi lahko šteli tudi glavna mesta federalnih držav, ki imajo pogosto status regionalnih avtonomij,
- *zmes med različnimi regionalnimi in lokalnimi avtonomijami*: najbolj tipičen primer držav, ki vključujejo zelo različne tipe regij, katerih specifične pristojnosti in funkcije izhajajo iz posebnega politično-zgodovinskega razvoja, etničnih ali nacionalnih posebnosti in različnih ciljev teh skupnosti, so Italija, Španija in Velika Britanija,
- *diferencirana (asimetrična) federalna država*: razlika med posameznimi sestavnimi enotami federacije glede na njihove pristojnosti ali funkcije v federalnem sistemu niso nič nenavadnega in pogosto izhajajo iz posebnega nacionalnega, etničnega ali politično-zgodovinskega razvoja posameznih sestavnih enot federalnega sistema, npr. posebni status province Quebec v Kanadi (Pernthaler 2002, 478–481).

Asimetričnost predstavlja tudi temeljno strukturo evropskega regionalizma. Z Maastrichtsko pogodbo so regije z ustanovitvijo Odbora regij dobile tudi uradno mesto v Evropski uniji. Regije so tudi postale vedno bolj pomembne za praktično implementacijo programov in odločitev Evropske unije. Osnovni problem evropskega regionalizma je različna struktura regij in njihovega položaja v državah članicah. Nekatere države članice sploh nimajo regij. Federalni podsistemi pogosto nimajo možnosti delovati na nivoju Evropske unije (Pernthaler, 2002: 486–487).



### 2.3.6. Federalizem, pluralizem in svoboda

Federalizem se od pluralizma razlikuje v tem, da se skuša soočiti z realnostjo človeške narave na osnovi trdne ustavne strukture in ne prepusti tako pomembne naloge naključju. Argument federalizma je, da je pluralizem lahko zaščitnik svobode, vendar se ni mogoče nanj zanašati kot samemu po sebi, ampak mora biti pravilno ustavno institucionaliziran. Večja verjetnost je, da se pluralizem ohranja v političnih družbah, kjer prastare skupine, ki so se pojavile v pred-modernih časih, še vedno dominirajo političnemu in družbenemu življenju. Vendar tam, kjer te skupine obstajajo, je velika verjetnost, da bodo oteževale integracijo, tudi federalistično (npr. v nekdanji Jugoslaviji). Zelo egoističen nacionalizem je pogosto preveč izključujoč, da bi se ohranila federalna ureditev (Elazar 1994, 25).

Osrednje zanimanje resničnega federalizma v vseh njegovih vrstah je svoboda. Vse oblike federalizma se začnejo s predpostavko, da je vlada v neki obliki nujna in da je razvoj ustrezno učinkovite vlade zahtevna naloga. Druga predpostavka federalizma je, da se ljudje rodijo svobodni in da mora dobra vlada temeljiti na okviru maksimalne človekove svobode. Politični federalizem je namenjen zagotavljanju dobre vlade na osnovi svobode oziroma zagotavljanju učinkovite vlade pod pogoji ohranjanja svobode partnerjev v federalni zvezi. Različni modeli pluralizma odražajo različno pojmovanje koncepta svobode, nekateri npr. poudarjajo svobodo graditi skupnosti z različnim načinom življenja, druge svobodo ohranjati skupinske identitete v skupni politični skupnosti, nekateri tudi svobodo ene skupine na račun druge. Nekateri poudarjajo svobodo trga na osnovi skupnih pravil igre, pri čemer ima vsak posameznik svobodo izbirati, kateri primarni in sekundarni skupnosti bo pripadal. Nekateri modeli poudarjajo radikalno svobodo vsakega posameznika, tudi tako daleč, da se sprašujejo, do kakšne mere so posamezniki omejeni s skupnimi pravili igre. Pluralizem je nujni element demokracije in tudi federalne demokracije. Različne federacije vključujejo oziroma temeljijo na različnih modelih pluralizma. Zaradi posebnosti ameriškega federalizma Američani npr. zelo težko razumejo vprašanje pravic skupin, kar jim je olajšalo federalistično izkušnjo. Za velik del sveta pa so skupinske pravice, različno opredeljene kot nacionalne, lokalne ali etnične svoboščine, ključnega pomena. Za ta del sveta je

konfederacija morda najbolj verjeten način doseganja kombinacije svobode, dobre vlade in miru, kar obljublja federalizem (Elazar 1994, 26–28).

Svoboda ima v federalnem kontekstu različne pomene. Lahko odraža željo po maksimiranju svobode posameznika (npr. v Združenih državah Amerike in federalnih sistemih v Latinski Ameriki), lahko odraža željo po ohranjanju svobode sestavnih enot, kjer šteje mesto posameznika v skupnosti (npr. v Švici in francoski Kanadi), lahko pa odraža željo po federalni svobodi. Slednja je ključna za razumevanje pravega odnosa med federalizmom in svobodo. Predstavlja svobodo delovanja pod pogoji dogovora, ki ustanavlja politično skupnost (nasprotno od stanja naravne svobode, ki vodi v anarhijo). Je torej svoboda, ustanovljena s pogodbo oziroma dogovorom. Moderni federalisti se od nekaterih drugih demokratov razlikujejo tudi v tem, da sicer vidijo enakost kot nujni pogoj za ustanovitev in ohranjanje svobode, vendar jim je svoboda pomembnejša od prizadevanja za absolutno enakost, oziroma je najboljši način za doseganje pomembne stopnje enakosti ohranjanje svobode (Elazar 1994, 28–30). Ni nujno, da državljske pravice razumemo le kot pravice posameznika, pač pa tudi kot pravice kolektivov (ideja kolektivne solidarnosti je bila v Evropi vključena v samo osnovo državljanstva). Oprelitev državljanstva mora poleg svobode upoštevati tudi načelo enakosti – angl. »equity« (kot načelo pravičnosti za popravo oziroma dopolnitev nekaterih učinkov svobode kot tudi kot formalno zagotovilo enakopravnosti – angl. »equality«). Ko sta ideji solidarnosti in enakosti vstopili v diskurz državljanstva, se je pojavil konflikt med pravicami posameznikov in kolektivov, s katerim so se srečevale številne družbe (Jenson 1995, 101–103). Individualna svoboda je bila pomemben cilj pri nastajanju modernih oziroma klasičnih federacij, medtem ko je postmoderni federalizem namenjen tudi promociji kolektivnih svoboščin (Brezovšek 1994, 17).

Demokratske politične skupnosti morajo tako ohranjati kot omejevati pluralizem za preživetje demokracije. Federalizem je lahko zelo pomemben element tako pri ohranjanju kot omejevanju pluralizma. Pluralizem za demokratično družbo ni dovolj, saj zgolj naklonjenost pluralizmu ne more preprečiti ambicioznim ljudem, da bi konsolidirali moč – to je možno kvečjemu z ustavnimi omejitvami. Vsaka oblika federalizma lahko pripomore k doseganju ciljev pluralizma (Elazar 1994, 31).

### **2.3.7. Federalizem in demokracija**

Zgodovinsko sta bili ideji federalizma in predstavniške demokracije tesno povezani. Vendar je odnos med njima kompleksen ter poln nejasnosti in dvoumnosti. Obstaja trditev, da federalizem pospešuje oziroma podpira demokratična načela, saj je primeren za zaščito manjšin pred nevarnostjo tiranije večine. Federalizem naj bi tudi povečeval odzivnost oziroma odgovornosti oblasti do izražanja preferenc ljudi (federalizem pomeni oblikovanje ravni vladanja, ki je po obsegu manjša ter bližja in dostopnejša ljudem; stroški politične participacije so manjši, oblast pa boljše seznanjena s preferencami ljudi). Večje število ravni oblasti pomeni tudi, da se ljudje, zapostavljeni na eni ravni, lahko obrnejo na drugo raven, oziroma tudi zamenjajo teritorialno enoto v kateri bivajo (Brezovšek 1994, 155–156).

Načela federalizma so tudi v nasprotju z nekaterimi idejami demokracije, predvsem s konceptom večine. Ta bolj poudarja pomen načela večine kot zaščite manjšin, medtem ko federalizem po definiciji omejuje pravilo večine. Federalna večina lahko upravlja le s tistim, kar je v pristojnosti njene (federalne) ravni, enako načelo velja za večine v federalnih enotah. Federalna razdelitev oblasti je do neke mere v nasprotju z načelom odgovorne parlamentarne vlade v britanski tradiciji, ki temelji na suverenosti parlamenta. Federalizem je lahko potencialno v nasprotju tudi z idejo demokracije, ki je osredotočena na pravice državljanov (težko je uskladiti zahteve po zavarovanju vrednot in interesov različnih regionalnih skupnosti z zaščito univerzalnih pravic, ki jih ima državljan kot član federalne skupnosti). V praksi se federalizem zožuje na pogajanja med elitami na osrednji ravni in v federalnih enotah, kar zmanjšuje možnosti uveljavljanja demokratičnih vrednot in odgovorne vlade. Problem je tudi z izvajanjem večinskega načela na ravni federalne oblasti; preprosto večinsko načelo na osrednji ravni pomeni, da interesi večjih federalnih enot prevladajo nad interesi manjših enot (Brezovšek 1994, 156–157).

### **2.3.8. Federalizem in (nacionalna) država**

Uveljavitev nacionalnih in regionalnih identitet v številnih državah je izpostavila problem »državnosti«, t. j. problem zagotavljanja zvestobe državi raznolikega prebivalstva v večnacionalnih državah (McKay 2001, 1). Glavna ovira sposobnosti etnično raznolikih držav centralizirati politično oblast je moč regionalne zvestobe v odnosu do nacionalne. Kjer je regijska zvestoba glede na center močna, je večja verjetnost, da bodo sistemi upravno in davčno decentralizirani. Tudi način delitve pristojnosti je zelo odvisen od ravnotežja moči centra in sestavnih enot (McKay 2001, 4).

Beer (1995, 224) pravi, da bi lahko rekli, da je nacionalna država sovražnik federalizma (z izjemo npr. Združenih držav Amerike). Upravljanje z raznolikostjo je eden najtežjih problemov v svetu in federalistična državna ureditev naj bi v načelu omogočala ohranjanje raznolikosti v okviru nacionalnih držav. Kljub temu pa nacionalistična čustva to velikokrat onemogočijo.

Po mnenju Huegline (1995, 203) si federalizem in nacionalna država nasprotujeta v pomenu – nacionalna država je zgodovinska tvorba centralizirane monopolizacije oblasti, ki so jo začele majhne skupine oblastizeljnih ljudi, federalizem pa je njeno nasprotje, t. j. oblika decentralizirane politične organizacije s ciljem onemogočiti oblastizeljnim skupinam ljudi pridobiti monopolno oblast. Po njegovem mnenju je federalizem najpomembnejše politično orodje za regulacijo in reševanje najbolj perečih svetovnih konfliktov. Vendar je federalizem zgolj orodje in ne cilj sam po sebi – decentralizacija v okviru federalizma lahko spodbudi nastanek ali pa ohrani moč oblastizeljnih lokalnih elit. Da bi bil federalizem lahko legitimno orodje učinkovitega upravljanja s konflikti, mora temeljiti na legitimni organizaciji političnih skupnosti, ki zahteva demokratične pravice državljanov v teh skupnostih. Politika v federalnih državah mora torej postati federalna v družbenem smislu, s sistemom nadzora in ravnotežij (*angl. checks and balances*) za ustavne spremembe in oblikovanje javnih politik na vsaj tri načine:

- z omejevanjem nacionalne vlade prek zakonodajnega soodločanja regionalnih vlad,
- z organizacijo regionalnega političnega življenja na način, ki omogoča pomembno vključevanje vseh relevantnih družbenih skupin,

- z omejevanjem tako nacionalne kot regionalnih vlad prek minimalnih standardov javnih storitev in družbenoekonomskih zagotovil, ki jih ni mogoče spodkopati (Hueglin 1995, 203–204).

Zaradi novih stopenj ne-teritorialne fragmentacije lahko obstaja potreba po novih in ne-teritorialnih oblikah predstavništva (npr. vključevanje nekaterih oblik posvetovalnega ali korporativnega predstavljanja organiziranih interesov v drugih domovih parlamentov). Takšna fragmentacija lahko zahteva tudi priznanje ne-teritorialnih skupin ljudi (npr. jezikovnih ali rasnih manjšin) kot povsem avtonomnih udeležencev poleg sestavnih federalnih teritorialnih enot ali pa kot nek tip tretje ravni vlade v federalnem procesu. Ker je svet postal hkrati bolj integriran in bolj fragmentiran, federalizem predstavlja naraven odziv glede institucionalizirane politične organizacije. Integracija vodi k oblikovanju nadnacionalnih institucij, ki koordinirajo regionalne prioritete in razlike, fragmentacija pa zahteva ohranjanje in zaščito takšnih razlik tako na nacionalnem kot tudi regionalnem in lokalnem nivoju (Hueglin 1995, 204).

### **2.3.9. Predstavništvo in predstavniške institucije v federalnih sistemih**

Politiko lahko opredelimo kot dvojni proces predstavništva – predstavništvo interesov skozi državne institucije in institucije civilne družbe ter zgradba identitet predstavljanih skozi politično mobilizacijo in inovacijo javnih politik (Jenson 1995, 99).

Sistem predstavništva (reprezentacije) zahteva vsaj dve strani – predstavnike in predstavljanje. Politično predstavništvo v večini držav temelji na teritoriju – predstavniki so izbrani za opravljanje predstavništva v skupščini predstavnikov ali druge politične položaje iz določenega teritorija. Poleg teritorialnega predstavništva obstaja tudi t. i. funkcionalno predstavništvo, ki pa v parlamentih ni več običajno. Funkcionalno predstavništvo se danes izvaja skozi interesne skupine ali participacijo v političnih strankah. Ločimo lahko tri tipe odnosov med predstavniki in predstavljanimi:

- oseba »a« predstavlja skupino »A« na način, da je tipična oziroma je primer za to skupino (npr. ženske v parlamentu) – to je t. i. pasivno predstavništvo,
- oseba »a« predstavlja skupino »A« na način, da deluje v njenem imenu (po njenem pooblastilu) oziroma je njen zastopnik – to je ena oblika t. i. aktivnega predstavništva,



- oseba »a« deluje po navodilih skupine »A« oziroma je njen delegat – to je druga oblika t. i. aktivnega predstavnštva.

Poleg teh treh tipov obstaja še simbolno predstavnštvo. Argumenti in razprave o političnem predstavnstvu običajno vključujejo in prepletajo komponente vseh treh ali celo štirih tipov odnosov. Dejansko obstaja le šibka povezava med predstavniki in predstavljanimi. Vsak predstavnik predstavlja le nekatere vidike in del svoje volilne baze. Ta vidik je še bolj poudarjen v federalnih sistemih, kjer sta vsaj dva prekrivajoča ali celo tekmujoča sistema predstavnštva na istem teritoriju – federalno in regionalno. Federalni sistemi imajo pogosto tudi posebna določila glede predstavnštva regij in enot na nižjih ravneh na nacionalni ravni. Nadaljnji razlog za šibko povezanost predstavnikov in predstavljanih je poleg mehanizmov predstavnštva tudi v tem, da obstaja velika vrzel med željami in zahtevami volilnega telesa ter možnostmi vlade (Franks in Olson 1993, 5–9).

Skupne federalne institucije omogočajo skupno delovanje sestavnih enot federacije in predstavljajo vezivo, ki drži federacijo skupaj. Za doseganje zaupanja državljanov iz različnih teritorialnih enot morajo biti skupne institucije reprezentativne, njihovo odločanje pa mora biti učinkovito. V federacijah sta zvezna vlada in prvi dom parlamenta odgovorna neposredno državljanom federacije, v nasprotju s konfederacijami, kjer skupne institucije sestavljajo delegati vlad sestavnih enot. Vladne institucije v federacijah na splošno lahko uvrstimo v dve široki skupini – v tiste, kjer sta zakonodajna in izvršilna funkcija jasno ločeni, ter tiste, kjer sta ti funkciji zliti v obliki parlamentarne oblike vladavine, kjer je vlada odgovorna neposredno izvoljenemu domu parlamenta. Te vlade so lahko enostrankarske (predvsem v federacijah z večinskim volilnim sistemom) ali pa koalicijske. Možen je tudi mešan, predsedniško-parlamentarni oziroma pol-predsedniški sistem. Oblika vladavine ima lahko velik vpliv na politično dogajanje v federaciji. V kolektivnih parlamentarnih vladah je lažje zagotoviti uravnoteženo sestavo glede na regionalni izvor članov; v primerjavi z vlado v predsedniškem sistemu, kot so npr. Združene države Amerike (Watts 1999, 83–88).

Upoštevati je potrebno tudi, da je bil v preteklosti eden od bistvenih elementov uspešnosti predstavnških institucij nacionalizem – nič drugega še ni zagotavljalo takšnega občutka enotnosti in vzajemnega zaupanja. Enotnost, ki jo omogoča nacionalizem, je doslej edino orodje, ki daje dovolj skladno povezanost politične

skupnosti ljudi, da zaupajo predstavniki instituciji, da odloča o njihovih najpomembnejših interesih. »Osrednje gibalno razvoja politične strukture predstavnike države in posebej federacij je tako evolucija občutka nacionalne identitete oziroma federalnega duha« (Brezovšek 1994, 48–49).

## **2.4. REGIONALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA**

### **2.4.1. Regionalna država**

Obstajajo trije teoretični modeli organizacijske oblasti – *unitarna država*, *federalna država* in *regionalna država* (Brezovšek 1997, 188–189). V nadaljevanju je podrobno predstavljena samo regionalna država. V praksi prihaja do določenega zблиževanja unitarnih in federalnih državnih ureditev (decentralizacija v unitarnih državah, postopna prerazdelitev pristojnosti v korist osrednjih institucij v federacijah). V zadnjih letih se je kot tretja oblika državne ureditve pojavila še regionalna država. Osnova za teoretični model regionalne države je bila Španija, v kateri so bile po sprejetju ustave leta 1978 ustanovljene regije (avtonomne skupnosti), s čimer je Španija postala visoko decentralizirana, skoraj federativna država. Regionalna država je bila uvedena tam, kjer je obstajala zahteva, da se nekaterim delom države iz posebnih zgodovinskih, jezikovnih, kulturnih, gospodarskih in drugih razlogov prizna poseben status, ki je nad položajem najvišjega nivoja lokalne samouprave, vendar pod nivojem federalne enote. Regionalizem je bil odraz zahteve po večji decentralizaciji in razširitvi lokalne avtonomije navzgor na eni strani ter na drugi strani zahteve za decentralizacijo mehanizma osrednje oblasti, ne samo z vidika upravljanja, ampak tudi načrtovanja. Regionalna država od unitarne ureditve prevzema enostavnost, racionalnost in kohezivnost delov, od federalne pa ohranjanje raznolikosti in možnost avtonomnega organiziranja. Regionalna država je lahko po svojih značilnostih bližje unitarni ali federalni ureditvi, kar je odvisno od treh skupin dejavnikov:

- *Položaj in organizacija regij.* Regije nimajo takšnih elementov državnosti kot federalne enote. Nimajo pristojnosti oblikovanja ustave in tako velike pravice do samoorganiziranja kot federalne enote. Imajo lastne izvoljene institucije (parlamente oziroma skupščine in vlade). Z ustavo določena širina pristojnosti regij je tisto, kar najbolj vpliva na razmerje elementov unitarne in federalne ureditve v

položaju regij. Regijam mora biti zagotovljena tudi ustrezna stopnja finančne samostojnosti, vključno s pravico do lastnih prihodkov.

- *Udeležba regij v organizaciji in delovanju osrednjih institucij.* Ali je regionalna država bolj podobna unitarni ali federalni ureditvi, je odvisno od oblik sodelovanja regij v osrednjem parlamentu. V okviru dvodomnega parlamenta morajo regije na nek način sodelovati pri oblikovanju drugega doma – skupaj z drugimi subjekti ali same (slednje krepi njihov položaj).
- *Odnosi med regionalno in osrednjo ravno oblasti.* Odnosi morajo biti v primeru regionalne države hierarhični, tako na zakonodajnem kot upravnem področju. Ustavno sodišče mora opravljati nadzor ustavnosti in zakonitosti regionalnih zakonov, delo regionalnih institucij pa morajo nadzirati osrednje državne institucije, z možnostjo zavrnitve nezakonitih aktov (Brezovšek 1997, 192–194).

Brezovšek (1994, 194) ugotavlja, da imajo regije dvostransko naravo. »Po eni strani imajo regije vrsto lastnosti, ki so značilne za teritorialne enote najvišje stopnje v klasični unitarni državi, v kateri je izpeljana široka decentralizacija: regije uživajo znatno avtonomijo, široko pravico do samoorganiziranja, številne in pomembne pristojnosti in vse to praviloma v večji stopnji od teh enot. Vendar pa regije, tako kot enote lokalne samouprave, nimajo tiste stopnje samostojnosti, s katero razpolagajo federalne enote (pravica do sprejemanja ustave, lastna zakonodaja, sistem organov za vse tri veje oblasti, vrsta »kvazi« državnih funkcij idr.). Vsekakor je položaj regij bližji položaju teritorialnih enot najvišje stopnje v okviru unitarne države, kot pa položaju federalnih enot v okviru federacije.« Regionalna država torej vsebuje elemente tako unitarne kot federalne države.

#### **2.4.2. Razlogi za regionalizacijo in decentralizacijo**

V številnih zahodnih državah obstaja resna težnja k decentralizaciji in regionalizaciji političnih in administrativnih sistemov ter splošna tendenca k zatonu centraliziranih, hierarhičnih struktur. K zahtevam po decentralizaciji in regionalizaciji so vodile različne družbeno-gospodarske spremembe (npr. teritorialna diferenciacija gospodarskih težav, spreminjajoče se vrednote, regionalistična in družbena gibanja). Gospodarsko stanje, tehnološke spremembe, ekološki problemi in spremembe v vrednostnih vzorcih so izzvali sposobnosti centraliziranih struktur oblikovanja politik in vodili k zahtevam po

decentralizaciji političnih in upravnih struktur. Učinki decentralizacije in regionalizacije so odvisni od strukturne dinamike, t. j. izida notranjih strukturnih prilagoditev in zunanje pritiska po spremembah. Federalni sistemi naj bi bili bolj fleksibilni kot unitarni in bolj sposobni reagirati na zahteve po decentralizaciji. Reforme struktur moči v unitarnih sistemih so bolj težavne, decentralizacija pa pogosto vodi k nepričakovanim rezultatom (Benz 1987, 127–128, 133).

Povečevanje zahtev po regionalizaciji in decentralizaciji v obdobju proti koncu 20. stoletja lahko razložimo kot politično reakcijo skoraj kontinuiranega procesa centralizacije in birokratizacije, ki je bil značilen za oblikovanje in razvoj države blaginje. Benz (1987, 128–129) je opredelil štiri glavne razloge za decentralizacijo in/ali regionalizacijo političnih in upravnih sistemov:

- Ekonomska teorija federalizma navaja večjo zmožnost regionalnih in lokalnih nivojev vlade reagirati na posebne razlike v preferencah državljanov. Glavni argument za regionalizacijo je produktivno tekmovanje med decentraliziranimi enotami z večjo zmožnostjo upoštevati interese ter doseči in procesirati informacije.
- Liberalni politiki in strokovnjaki razumejo decentralizacijo kot sredstvo za krepitev zasebne avtonomije in politične samouprave ter ustanovitev tržnih procesov v političnih sistemih. Na ta način naj bi bile politične odločitve bolj demokratične, procesi bolj odprti državljanom, državljanska svoboda pa večja.
- Zahteve za regionalno avtonomijo in samoupravo so velikokrat posledica zasledovanja cilja kulturne samouresničitve in identitete.
- Decentralizacija je razumljena kot vitalni element »alternativne politike« – v nasprotju z vzpostavljeno dominantnostjo centraliziranih distributivnih politik je decentralizacija bolj usmerjena k pravih potrebam in željam posameznikov (vključuje socialne storitve in samopomoč v majhnih socialnih omrežjih ter predstavlja pomemben element sodelovalnega, ekološko usmerjenega pristopa k javnim politikam).

Pri vseh teh pristopih sta decentralizacija in regionalizacija namenjeni temu, da se decentralizirani ravni vlade podeli večja avtonomija. Poleg tega ju lahko razumemo tudi kot razširjeno participacijo regionalnih in lokalnih vlad pri oblikovanju javnih politik osrednje vlade. Ta oblika decentralizacije je pri analizi resničnih sprememb, ki so se zgodile skozi daljše obdobje, morda celo bolj pomembna. Za vse vladne sisteme,

unitarne ali federalne, so značilna notranja nasprotja med centralnimi, regionalnimi in lokalnimi enotami, ki želijo ohraniti svoje pristojnosti in moč (Benz 1987, 129).

Decentralizacija in regionalizacija kot večja lokalna ali regionalna avtonomija sta lahko nerealistična cilja – v modernih državah blaginje je majhna verjetnost ukinjanja medsebojne odvisnosti in mešanja funkcij in odgovornosti med različnimi ravnmi oblasti. Večja decentralizacija lahko vodi k večji participaciji nižjih ravni pri oblikovanju politik na osrednji ravni, ne pa k ločevanju funkcij med centralnimi, regionalnimi in lokalnimi vladami (Benz 1987, 143).

### **2.4.3. Federalizem ali decentralizacija?**

Običajno obstaja večje zanimanje za decentralizacijo centraliziranih sistemov kot za federalizem. Razlog za to je, da federalizem vključuje raven politične avtonomije oziroma celo suverenosti za sestavne enote, ki se zdi ogrožajoč tradicionalnim koncepcijam nacionalne enotnosti. Federalizem vključuje policentrično necentralizirano ureditev, v kateri niti vlade sestavnih enot niti splošna vlada ne morejo samostojno spremeniti ustavne delitve oblasti. Decentralizacija vključuje osrednjo oblast, ki ima moč decentralizirati oziroma »devolvirati« funkcionalne in administrativne odgovornosti nižjim ravnem oblasti. Osrednja oblast ima še vedno moč tudi ponovno centralizirati odgovornosti. Federalni sistemi so lahko bolj ali manj centralizirani – načeloma je federalni sistem lahko bolj centraliziran kot decentralizirana unitarna država (Kincaid 2002, 11–12).

## **2.5. PREDNOSTI IN KRITIKE FEDERALIZMA IN DECENTRALIZACIJE**

Podporniki federalizma vidijo federalizem kot način doseganja miru in varnosti ter ustvarjanja skupnih vrednot in identitete ter hkrati še vedno pospeševanja pluralne demokracije. Vidijo ga tudi kot način zaščite in hkrati blaženja raznolikosti ter zaščite pred centralizirano tiranijo manjšine ali večine, ohranjajoč hkrati individualno svobodo in svobodo skupnosti. Kritiki federalizma pravijo, da je federalizem kompleksna in komplicirana oblika vladavine, ki počasi reagira na spremembe in izzive. Pravijo tudi, da je nagnjen k neenakosti in neuravnoveženemu razvoju med oblastmi, nagnjen k

odvečnemu podvajanju funkcij in storitev, okoren pri implementaciji politik ter nagnjen k paralizi odločanja (Kincaid 2002, 8).

Veliko avtorjev priporoča decentralizacijo politične in ekonomske moči kot sredstvo za doseganje vladavine, ki je bolj občutljiva za preference posameznikov in skupnosti. Pogosto se gleda na federalizem kot na inštrument takšne decentralizacije. Howse (1995, 273–274) ima na federalizem kot rešitev na domnevne neuspehe osrednjih vlad kritičen pogled:

- še zdaleč ni jasno, da bi v zrelih federalnih državah, kot sta npr. Kanada in Združene države Amerike, nadaljnja devolucija ali delegacija moči federalnim podenotam privedla k bolj demokratični, bolj liberalni ali bolj učinkoviti vladi,
- veliko argumentov za decentralizacijo, na katerih temeljijo prizadevanja za devolucijo moči, bi bolj logično podpiralo prenos moči nevladnim akterjem in ne nižjim ravnam vlade (npr. preko privatizacije izvajanja storitev neprofitnim organizacijam ali uporaba inštrumentov javnih politik, ki temeljijo na spodbudi, namesto centraliziranih inštrumentov ukazovanja in nadzora),
- v številnih državah v razvoju in tranzicijskih državah v Srednji in Vzhodni Evropi bi decentralizacija v obliki federalizma imela velike stroške in ovire, ki jih podporniki federalizma velikokrat zanemarijo.

V nekaterih okoliščinah je devolucija pristojnosti federalnim podenotam ključna zaščita manjšin pred tiranijo nacionalne večine, predvsem v primerih federacij, kjer so etnične ali verske skupine marginalizirane ali prikrajšane manjšine v naciji kot celoti, tvorijo pa večino v okviru federalne podenote. Vendar je v številnih drugih okoliščinah vlada na nacionalni ravni manj nagnjena k tiraniji večine, saj je večja verjetnost, da bodo politični izidi na nacionalni ravni odražali večjo raznolikost mnenj in interesov. Povsem možno je, da je moč oziroma oblast na lokalni ravni bolj koncentrirana, bolj elitistična in izvajana bolj brezobzirno do deprivilegiranih skupin kot na osrednji ravni. Poleg tega je za številne interesne skupine bolj učinkovito (tudi s stroškovnega vidika), da se organizirajo na federalni oziroma nacionalni ravni, namesto na različnih nižjih ravneh (Howse 1995, 275–276).

Pogosto se je na federalizem z vidika demokratičnosti gledalo kot drugi najboljši sistem za polisom, t. j. skupnostjo, kjer lahko državljani izvajajo neposredno demokracijo,

oziroma kjer se vsi državljani vsaj bežno poznajo ali vsaj obstaja potencial, da se poznajo. Čeprav v moderni družbi ni verjetno, da bi lahko ustvarili tako majhne federalne podenote, pa obstajajo hipoteze, da je v manjših političnih enotah večja verjetnost zanimanja ljudi za javne zadeve (česar pa ne potrjuje dejstvo, da je ponekod volilna udeležba na lokalni ravni manjša kot na federalni oziroma nacionalni ravni, npr. v Združenih državah Amerike). Kjer področja javnih politik ustvarjajo skupno zanimanje na celotni nacionalni ravni, lahko devolucija odgovornosti za ta področja na nižjo raven omeji možnosti vplivanja državljanov, namesto da bi jih okrepila. Tako kot je dogmatično enačenje decentralizacije z demokracijo neustrezno, pa bi bilo dogmatično tudi zavzemanje za centralizacijo (kjer so interesi državljanov resnično lokalne narave oziroma skoncentrirani v določeni skupnosti, bi ti interesi na nacionalnem nivoju lahko postali obrobni). Medtem ko federalizem, ki ga vodi dogmatična odločitev za decentralizacijo, lahko zmanjša možnosti demokratične participacije, pa ima lahko federalna ureditev, ki je utemeljena na nasprotovanju tiraniji večine tako na nacionalni ravni kot na ravni podnacionalnih skupnosti večji demokratični potencial kot unitarna država, saj se lahko državljani organizirajo in iščejo poti za politično obravnavo njihovih potreb in interesov na več kot eni ravni vlade – v primeru, da gre za deljene odgovornosti za posamezna področja med obema ravnema vlade, kar pa ima lahko negativne vidike – dolgoročno lahko pride do nejasnosti glede odgovornosti (Howse 1995, 277–279).

### 3. DVODOMNOST IN TERITORIALNA VLOGA DRUGIH DOMOV

#### 3.1. POJEM IN ZGODOVINA DVODOMNOSTI

Parlamentarno dvodomnost lahko enostavno opredelimo kot ureditev parlamenta, ko je ta sestavljen iz dveh domov – prvega in drugega oziroma spodnjega in zgornjega. Tsebelis in Money (1997, 1) poudarjata še, da je odločujoči pogoj, da parlament lahko označimo za dvodomen, da domova zakone obravnavata ločeno.

##### 3.1.1. Vrste dvodomnosti

Dvodomni parlamenti tvorijo zelo heterogeno skupino, saj imajo njihovi drugi domovi zelo različne oblike in funkcije. Vloga dvodomnega parlamenta v političnem življenju je v veliki meri odvisna od dveh dejavnikov, in sicer njegovih *pristojnosti v primerjavi s pristojnostmi prvega doma* in njegovo *sestavo glede na sestavo prvega doma*, torej ali so člani izbrani na enaki ali drugačni osnovi. Delitev politične moči med domova je odvisna od *formalnih pristojnosti*, ki so določene z ustavo in *stopnje demokratične legitimnosti*, ki jo ima drugi dom. Glede na formalne pristojnosti so drugi domovi večinoma podrejeni prvim. Stopnja demokratične legitimnosti je odvisna od metode izbire članov. Vsi prvi domovi v demokratičnih državah so izvoljeni neposredno, medtem ko je veliko drugih domov izvoljenih posredno ali oblikovanih z imenovanjem. Drugi domovi, ki niso neposredno izvoljeni, imajo manjšo stopnjo demokratične legitimnosti, medtem ko neposredne volitve lahko do neke mere kompenzirajo manko formalnih pristojnosti. Dvodomne parlamente lahko razdelimo na:

- *popolnoma simetrične*, v katerih imata domova enake formalne pristojnosti in kjer so člani drugega doma praviloma neposredno izvoljeni,
- *zmerno asimetrične*, v katerih ima drugi dom manjše pristojnosti, vendar je izvoljen neposredno, ali pa ima enake pristojnosti, vendar je izvoljen posredno,
- *zelo asimetrične*, v katerih imajo drugi domovi manjše pristojnosti kot prvi, njihovi člani pa niso izvoljeni neposredno (Lijphart 1987, 102–104).



Vpliv drugega doma ni odvisen le od njegovih pristojnosti, ampak tudi od tega, ali se njegova sestava značilno razlikuje od sestave prvega doma. Če sta oba doma enako sestavljena, gre za t. i. *skladno* (»kongruentno«) *dvodomnost*. Močna dvodomnost zahteva drugi dom, ki je glede na pristojnosti čim bolj enak prvemu domu, po sestavi pa čim bolj drugačen. V tem primeru govorimo o *neskladni* (»nekongruentni«) *dvodomnosti*. Neskladnost med domovoma lahko nastane zaradi različnih volilnih sistemov ali pa tako, da drugi dom nesorazmerno močno predstavlja določene manjšine; npr. majhne teritorialne enote v federacijah (Lijphart 1987, 105).

Glede na simetričnost in skladnost (kongruentnost) dvodomnih parlamentov Lijphart (1984, 99–100) razlikuje med *močno*, *šibko* in *neznatno* dvodomnostjo. Pogoji za močno dvodomnost je simetričnost (ali zmerna asimetričnost) pristojnosti prvega in drugega doma ter njuna neskladna sestava. Za šibko dvodomnost gre takrat, ko sta domova simetrična, vendar skladna, ali pa neskladna, vendar zelo asimetrična. Za neznatno dvodomnost gre takrat, ko sta domova zelo asimetrična in hkrati skladna.

Kristan (1997, 294–296) deli parlamentarne sisteme na enodomne in dvodomne. Dvodomne nato deli na popolne in nepopolne sisteme (kriterij za delitev je vloga drugega doma v zakonodajni funkciji parlamenta). Ti dve skupini imata potem še vsaka po dve podskupini – (ne)popolna dvodomnost najvišje in najnižje stopnje. Prednost takšne klasifikacije vidi Kristan v tem, da predstavlja razpon od primerov najbolj razvite dvodomnosti do primerov najmanj razvite dvodomnosti, in sicer:

1. *popolna dvodomnost najvišje stopnje*, kjer imata oba doma enake pristojnosti na vseh področjih,
2. *popolna dvodomnost najnižje stopnje*, kjer prvi dom prevladuje, drugi dom ima zmanjšane pristojnosti, vendar je enakopraven pri zakonodajni funkciji,
3. *nepopolna dvodomnost najvišje stopnje*, kjer prvi dom prevladuje, vendar je drugi dom aktiven vsaj v zakonodajni funkciji, kjer je njegovo najmočnejše orodje absolutni veto,
4. *nepopolna dvodomnost najnižje stopnje*, kjer prvi dom prevladuje v vseh funkcijah, drugi dom v skrajnem primeru ne sodeluje v zakonodajnem postopku in nima možnosti pobude, temveč le dati svoje mnenje, ko je zanj vprašan.

### 3.1.2. Zgodovina dvodomnosti

Ideje, na katerih temelji dvodomnost, so precej starejše od samih institucij, ki bi jih lahko opredelili kot dvodomne. Ena od dveh ključnih idej je, da moč oblasti ne bi smela biti skoncentrirana v eni osebi ali instituciji, niti v enem družbenem razredu, ampak bi moralo biti več virov oblasti. Druga pomembna ideja se navezuje na potrebo po modrosti pri vladanju, kar zahteva poslušanje nasvetov iz različnih virov, predvsem s strani modrih, izkušenih, uglednih in starejših – vladanje ni samo izvajanje oblasti, je tudi pametna presoja in prepričevanje na podlagi razumskih argumentov. Ti dve ideji sta se prvič izrazili v antični Grčiji, kasneje pa tudi v antičnem republikanskem Rimu<sup>5</sup>. Dvodomne institucije so se prvič pojavile v srednjem veku v različnih evropskih državah. Nastale so iz potrebe kraljev po posvetovanju z različnimi deli družbe. Prva zakonodajna institucija v tem okviru je bil angleški parlament. Ta je bil sprva enodomen, dvodomen je postal v zgodnjem 14. stoletju. V Angliji je bila prevladujoči model razumevanja ustavne ureditve t. i. klasična teorija mešane vlade. Kralj je predstavljal monarhijo, lordski dom aristokratični ter spodnji dom demokratični element v družbi. Vsak od teh treh delov oblasti je moral biti v ravnotežju z ostalima dvema. Ta teorija sicer ni bila razlog za sam nastanek parlamenta, ki je pravzaprav nastal zaradi praktičnih potreb vladarjev po posvetovanju. V 13. in 14. stoletju so se podobne institucije pojavile po vsej Evropi. Lordski dom je bil pogosto razumljen kot posrednik med spodnjim domom in monarhom oziroma kot pregrada med vladarjem in ljudstvom. Sčasoma je postal neodvisen od monarha, vendar zaradi razvoja demokratičnih načel ni imel več avtoritete, da bi to neodvisnost uveljavil (Shell 2001, 5–9).

Naseljenci v Severni Ameriki so že od začetka 17. stoletja naprej ustanavljali svoje organe oblasti. Vse do ameriške revolucije so bili ti organi vzpostavljeni po britanskem vzoru. Ustanovljeni so bili dvodomni parlamenti<sup>6</sup>, vendar ker ni bilo aristokracije, niti želje po njej, ni bilo vedno jasno, koga naj bi drugi domovi predstavljali. Večina držav je za člane ali volivce drugega doma postavila visok premoženjski cenzus – če so prvi domovi predstavljali ljudstvo, so v tem primeru drugi domovi predstavljali lastnino,

---

<sup>5</sup> Ime njihove najslavnejše institucije (senat) se še danes uporablja kot ime večine drugih domov parlamentov (Shell 2001, 6).

<sup>6</sup> Večina ameriških kolonij je imela sicer sprva enodomne parlamente, ki pa so se potem razvili v dvodomne. Ob ustanovitvi Združenih držav Amerike le še dve državi nista imeli dvodomnega parlamenta (Tsebelis in Money 1997, 27).

skoraj kot nadomestek modrosti in izkušenj. Razširjeno je bilo mnenje, da so drugi domovi potrebni kot most med močjo ljudstva in močjo vlade, zato je bilo nujno, da so ostali neodvisni. Z ameriško revolucijo se je uveljavila drugačna utemeljitev dvodomnosti. Zakonodajni veji naj bi bili sestavljeni na bistveno drugačen način. Drugi dom je predstavljal dodatno zaščito ljudi pred slabo preišljenimi odločitvami oblasti, saj je zahteval, da z odločitvijo soglašata dva ločena organa. Poleg tega je omogočal več časa v zakonodajnem postopku za ponoven razmislek. Hkrati naj bi drugi dom zagotavljal bolj kakovostne odločitve ter manj pogosto spreminjanje zakonov ter s tem večjo konstantnost. Povsem nov razlog za dvodomnost pa je temeljil na konceptu federalizma – t. i. veliki kompromis, v okviru katerega bi velike države privolile v enako predstavništvo vseh držav v drugem domu (senatu), ne glede na velikost njihovega prebivalstva, medtem ko bi bilo število članov v prvem (predstavniškem) domu sorazmerno številu prebivalcev. Člane senata bi imenovali parlamenti posameznih držav. Ugled senata je postopno rasel in uveljavljale so se neposredne volitve senatorjev, ki so postale z ustavnim amandmajem leta 1913 obvezne za vse države (Shell 2001, 9–12).

Ameriška revolucija je torej tradicionalnemu upravičenju dvodomnosti dodala še federalistični argument. Istočasno je v Evropi francoska revolucija uveljavila načelo nedeljive ljudske suverenosti, ki je predpostavljalo izključno enodomni parlament oziroma z besedami pisca ustave de Sieyesa: »Če se drugi dom ne strinja s prvim, je škodljiv; če se strinja, je odveč«. Vendar je Francija kmalu po revoluciji uvedla dvodomni parlament, ki je bil kasneje sicer ukinjen, od leta 1875 naprej pa ima ponovno dvodomni parlament. Drugod po Evropi se je postopno zmanjševal aristokratski značaj drugih domov. Najdlje so šle z demokratizacijo skandinavske države, kjer so volitve postale pravilo. Primeri oblikovanja ustav v Evropi v 19. stoletju kažejo tudi vplive ameriške ureditve, in sicer pri dvodomnih parlamentih federalnih držav, npr. Švice in Nemčije. S koncem evropskega imperializma so se mnoge novonastale države, tako federalne kot unitarne, odločile za dvodomne parlamente (Shell 2001, 12–13).

Tako kot vse politične institucije se tudi drugi domovi spreminjajo, ko se prilagajajo pomembnim dogodkom ter spremenjenim političnim okoliščinam, običajem in normam. Najstarejši drugi domovi obstajajo že zelo dolgo in so se v tem času močno spremenili (npr. britanski lordski dom). Nekateri drugi domovi so danes izpostavljeni močnim

pritisikom po reformi (npr. kanadski senat).<sup>7</sup> Nekatere države so svoje domove tudi ukinile. Znani primeri po 2. svetovni vojni so bili Nova Zelandija (1950), Danska (1953) in Švedska (1971) (Patterson in Mughan 1999, 16–18). Podporniki enodomnosti sicer menijo, da naj bi obstajal trend k enodomnosti. V začetku 20. stoletja je zelo malo držav imelo enodomne parlamente. Okrog leta 1950 je imelo enodomne parlamente manj kot dve petini samostojnih držav. Med 1950 in 1979 je nekoliko več držav ukinilo drugi dom kot pa ga je na novo ali ponovno uvedlo. V zadnjih dveh desetletjih 20. stoletja pa ne moremo več govoriti o trendu k enodomnosti. V tem obdobju je bilo ukinjenih manj drugih domov kot ustanovljenih (na novo ali ponovno). Delež enodomnih parlamentov se je torej v tem obdobju zmanjšal (Massicotte 2001, 53–54). Shell (2001, 14) pravi, da v sodobnem svetu nikakor ni opaznega trenda k enodomnosti. Vzporedno s procesom demokratizacije ni prišlo do zavračanja drugih domov.

## **3.2. FUNKCIJA DVODOMNOSTI**

### **3.2.1. Pomen in vloge drugih domov**

Pomen drugih domov lahko strnemo v štiri ključne vloge:

- predstavništvo različnih oziroma drugačnih interesov,
- večja neodvisnost od izvršne veje oblasti,
- delovanje kot veto akter,
- izvajanje drugačnih parlamentarnih nalog (Russell 2001a, 442–453).

Klasični namen drugih domov je predstavljati drugačne interese od tistih, ki so predstavljeni v prvem domu. Sprva so ti interesi temeljili na družbenih razredih (zgornji domovi so predstavljali zgornje družbene razrede, spodnji pa spodnje). Kljub temu da je predstavništvo družbenih razredov praktično izumrlo, je predstavništvo različnih interesov še vedno pomembna funkcija, ki naj bi omogočala drugim domovom preprečevati »tiranijo večine«, ki naj bi jo predstavljali splošno izvoljeni prvi domovi.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Smith (2003a, 17) ugotavlja, da je zgodba o dvodomnosti povsod, razen v Združenih državah Amerike, polna nezadovoljstva. Vsepovsod obstajajo kritiki, ki trdijo, da želijo spremembe.

<sup>8</sup> Riker (1992, 101–105) meni, da je največja slabost enodomnih parlamentov, ki odločajo z navadno večino, da omogočajo neuravnotežene odločitve, kar lahko pomeni tiranijo večine – ko večina nasprotuje tistemu, kar je večina sprejela (t. i. ciklične večine). Da bi minimizirali takšno tiranijo večine, je potrebno

Velikokrat ta zaščita manjših preko zgornjih domov temelji na teritoriju, etničnosti ali jeziku. Parlamentarna dvodomnost je zelo značilna za velike države in federacije.<sup>9</sup> Razdelitev parlamenta na dva domova je lahko v teh primerih potrebna zaradi učinkovitosti, izvira pa tudi iz potrebe predstavljanja različnih interesov v različni družbi. Najpogostejša oblika predstavništva v dvodomnih parlamentih, tako v federalnih kot unitarnih političnih sistemih, je teritorialna. Člani običajno predstavljajo območja, ki pokrivajo podnacionalne ravni oblasti (npr. province, regije ali države). Predstavljajo lahko vlade teh območij, njihove predstavniške organe ali prebivalce. Takšna ureditev sama po sebi ne zagotavlja zaščite manjšin, čeprav lahko daje članom drugih domov drugačen pogled in razumevanje podnacionalnih enot kot članom prvih domov. Velikokrat imajo manjša območja posebno zaščito, npr. prek neproporcionalnega predstavništva v njihovo korist (npr. v Združenih državah Amerike, kjer ima vsaka država dva predstavnika v senatu, ne glede na število prebivalcev države). Ali je takšna ureditev uspešna pri zaščiti manjšinskih interesov, je vprašljivo, še posebej v primerih, ko imajo v drugih domovih velik vpliv politične stranke in člani glasujejo glede na njihovo pripadnost politični stranki. V teh primerih je morda najpomembnejša vloga drugih domov odvratanje – močno predstavništvo manjših teritorialnih enot lahko vlado odvrne od predlaganja politik, ki bi te enote lahko združile nasproti vladi. Tudi v primeru močne vloge političnih strank v drugih domovih so teritorialni pogledi lahko upoštevanji v zakulisju, v okviru pogajanj znotraj strank (Russell 2001a, 443–445).

Drugačno predstavništvo ni edini razlog za drugačno vlogo drugih domov. Na to vplivajo tudi njihove pristojnosti ter drugi vidiki njihove sestave. Drugi domovi velikokrat nimajo enakih pristojnosti pri sprejemanju zakonov, npr. v mnogih primerih lahko drugi domovi le upočasnijo sprejetje zakona, ne morejo pa ga preprečiti. Na splošno se pristojnosti drugih domov najbolj razlikujejo od pristojnosti prvih domov v

---

zadržati odločanje, dokler se ne oblikuje prava večina v družbi. Po Rikerjevem mnenju je med različnimi metodami, s katerimi to lahko dosežemo, dvodomnost najprimernejša. Tradicionalno opravičenje dvodomnosti je, da upočasnijo zakonodajni postopek, oteži nenadne velike spremembe in omogoči ponovni premislek, s čimer omogoča bolj pravične rešitve.

<sup>9</sup> Leta 1996 so imele države z dvodomnim parlamentom v povprečju 47 milijonov prebivalcev, države z enodomnim parlamentom pa 24 milijonov (čeprav obstajajo tudi velike države z enodomnim parlamentom in majhne države z dvodomnim parlamentom). V istem letu je od 22 demokratičnih federacij imelo 18 federacij dvodomne parlamente, med 156 unitarnimi državami pa le 40 (Coakley in Laver v Russell 2001a, 444).

njihovem odnosu do izvršne veje oblasti, vsaj v parlamentarnih ureditvah. V parlamentarni ureditvi parlament imenuje vlado in ta mora imeti v svojem mandatu njegovo podporo, saj je v nasprotnem primeru lahko tudi zamenjana (hkrati lahko vlada v nekaterih ureditvah razpusti parlament in razpiše nove volitve). V dvodomnih ureditvah takšno razmerje skoraj brez izjeme velja samo za prve domove. Tudi v primerih demokratično voljenih drugih domov, običajno ti ne morejo izglasovati nezaupnice vladi (nasprotno tudi za vlade, ki lahko razpustijo prve domove, običajno velja, da ne morejo razpustiti drugih domov). Zaradi tega lahko člani drugih domov nastopajo bolj svobodno kot člani prvih domov, saj je strankarska disciplina manj stroga, in s tem krepijo nadzorno funkcijo parlamenta. Večjo neodvisnost članov drugih domov krepi tudi daljše trajanje njihovih mandatov v primerjavi s člani prvih domov (Russell 2001a, 446–449). Wheare (v Franks in Olson 1993, 15) poudarja, da obstaja konflikt med dvodomnostjo in kabinetnim parlamentarnim sistemom. V federalizmu naj bi obstajal močan parlamentarni dom, ki bi predstavljal teritorialne enote nasproti izvoljenemu predstavniškemu domu, medtem ko je načelo parlamentarne vladavine, naj bo vlada izbrana s strani enega doma in mu odgovorna, ne pa s strani dveh domov in odgovorna obema. Če sta oba domova enako močna, hkrati pa drugače sestavljena, se lahko vlada sooči z dvema različnima in sovražnima večinama.

Drugi domovi lahko delujejo kot pomembni veto igralci v zakonodajnem procesu. Tako sestavljajo del sistema nadzora in ravnotežij (*angl. checks and balances*). Omogočajo dodaten, naknaden premislek o predlogih zakonov. Ker predloge zakonov obravnavata dva domova, naj bi vlada vlagala predloge bolj premišljeno in s širšim soglasjem, hkrati pa podvojen pregled predlogov omogoča popravek napak, ki se jih v obravnavi v prvem domu spregleda. Nesoglasja glede predlogov zakonov med domovoma se rešuje predvsem na dva načina. Prvi dom ima lahko moč, da preglasuje odločitev drugega doma, npr. po preteku določenega obdobja ali po več krogih usklajevanja oziroma prehajanja predloga med domovoma. Drug način je srečanje predstavnikov obeh domov v usklajevalnem odboru, kjer se poišče kompromis. Odločitev tega odbora je lahko obvezujoča oziroma se je ne da spremeniti, lahko pa prvi dom še vedno sprejme svojo različico predloga zakona. V nekaterih ureditvah imajo drugi domovi večjo moč pri spreminjanju ustave kot pri navadnih zakonih (Russell 2001a, 450–451).

Drugi domovi lahko organizirajo delo na drugačen način kot prvi. Lahko se bolj osredotočijo na natančno obravnavo predlogov zakonov. Lahko so manj odvisni od neposrednih pritiskov volivcev (v primerih, ko niso voljeni ali če predstavljajo širše teritorialne enote kot predstavniki v prvih domovih) in manj odvisni od pritiskov medijev in političnih strank. Poleg obravnave predlogov lahko drugi domovi na drugačen način kot prvi domovi izvajajo druge funkcije parlamentov, lahko npr. oblikujejo preiskovalne odbore, v okviru katerih obravnavajo teme, ki so za člane prvih domov preveč občutljive oziroma kontroverzne ali pa nimajo dovolj časa, da se jim posvetijo; npr. evtanazija, legalizacija uporabe drog v medicinske namene ipd. (Russell 2001a, 451–453).

Obstajajo tudi močni argumenti proti dvodomnosti. Če imata v parlamentarnem sistemu oba domova resnično moč in različno članstvo, je lahko v nevarnosti podpora vladi v parlamentu. Tudi če je vlada odgovorna le prvemu domu, se lahko z vmešavanjem drugega doma zdi načelo demokratične odgovornosti manj pomembno. Da se to ne bi zgodilo, imajo drugi domovi velikokrat precej omejene pristojnosti. V tem primeru so dokaj šibke institucije, zaradi česar je lahko njihov nadaljnji obstoj neredko pod vprašajem, saj je njihova politična vloga marginalizirana. Dvodomnost naj bi tudi povzročala zmedo, neučinkovitost in zastoje, ki nastanejo zaradi prehajanja predlogov zakonov iz enega doma v drugega. Ustrezen pregled predlogov zakonov in odgovornost vlade bi morda lahko zagotovili tudi z ustrezno organizacijo enega doma. Nadzor, ravnotežje in modrost so potrebni, vendar se jih lahko zagotovi tudi drugače. Pravosodna veja oblasti lahko npr. izvaja nadzor boljše kot parlamentarni dom (Shell 2001, 14–15). Kritiki opozarjajo tudi na neprimerno reprezentativnost drugih domov (npr. če gre za enako predstavništvo neenakih teritorialnih enot, če so volilne enote neustrezne ali če je volilni proces nedemokratičen) ter elitizem pri izbiri članov nekaterih drugih domov (Patterson in Mughan 1999, 15–16). Hague in Harrop (2001, 219–220) pravita, da odločitev med enodomnostjo in dvodomnostjo odraža različno razumevanje demokracije. Enodomnost temelji na večinskem načelu – parlament, ki je izvoljen na neposrednih volitvah, odraža voljo ljudstva in pri tem ga drugi dom ne bi smel ovirati. Zagovorniki dvodomnosti poudarjajo liberalni vidik demokracije – drugi dom zagotavlja nadzor in ravnotežje ter lahko ščiti posamezne, skupinske in regionalne interese pred potencialno nasilno večino v prvem domu.

### 3.2.2. Učinkovitost drugih domov

Drugi domovi lahko v parlamente prinesejo nekatere zaželene značilnosti, kot so neodvisnost, konsenzualno sprejemanje politik in natančen nadzor nad vlado in njenimi predlogi zakonov. Pravzaprav lahko nekatere parlamentarne funkcije opravljajo celo bolje kot prvi domovi. Vendar lahko dvodomnost prinaša tudi težave, kot so npr. blokada odločanja, neučinkovitost zaradi podvajanja dela in podaljševanja postopkov. Dvodomnost je neučinkovita tudi v primeru, ko je drugi dom zaradi premajhnih pristojnosti ali drugih razlogov v procesu odločanja potisnjen na stranski tir. Vlade velikokrat v javnosti kritizirajo druge domove, po eni strani jim sicer drugi domovi ne predstavljajo močne neposredne grožnje, vendar so po drugi strani bolj neodvisni in lahko predstavljajo večjo oviro kot prvi domovi. Pri omalovaževanju drugih domov so vlade lahko bolj uspešne v primerih, ko je drugi dom manj očitno demokratičen kot prvi dom. Za učinkovito delovanje dvodomnih ureditev so torej potrebne tri ključne značilnosti drugih domov:

- *primerno velike pristojnosti* (zelo velike pristojnosti lahko sicer omogočijo drugemu domu, da je pomemben akter, vendar lahko to izniči druge koristne značilnosti, po katerih se drugi domovi razlikujejo od prvih),
- *drugačna sestava* (glede na prve domove),
- *ustrezna percepcija legitimnosti* – če javnost drugih domov ne zaznava kot dovolj legitimnih, ti ne morejo dosledno uporabljati svojih pristojnosti, tudi če jih imajo in jih želijo uporabljati (Russell 2001a, 453–456).

Dokaj splošno sprejeto je mnenje, da dvodomnost zmanjša število zakonov, ki jih parlament sprejme (ne obstaja sicer soglasje, ali je to dobro ali slabo). Rogers (2003, 509–514, 526) temu ugovarja in meni, da ko imajo drugi domovi možnost tako predlagati kot zavračati predloge zakonov, obstaja enaka verjetnost, da se bo zakonodajna produktivnost povečala, kot da se bo zmanjšala. Celo če ima drugi dom zgolj možnost veta, ni nujno, da to zmanjša število sprejetih zakonov, saj lahko vpliva na to, da prvi dom predlaga več zakonov, kot bi jih, če drugega doma ne bi bilo. Svoje mnenje podkrepi z ugotovitvami zgodovinske analize štirih ameriških zveznih držav, ki so enodomni parlament spremenile v dvodomnega ali obratno. Tudi če dvodomnost sama po sebi ne vpliva na število sprejetih zakonov, to seveda ne pomeni, da nima vpliva na njihovo vsebino.



### 3.2.3. Nekatere značilnosti sodobnih drugih domov

Večina nacionalnih parlamentov v svetu je enodomnih. Dvodomnih parlamentov je več kot tretjina. Dvodomne parlamente najdemo povsod po svetu. Večina nacionalnih parlamentov na zahodni polobli je dvodomnih. Veliko dvodomnih parlamentov je tudi v Zahodni Evropi. V 90. letih 20. stoletja je dvodomne parlamente oblikovalo tudi veliko nekdanjih socialističnih evropskih držav. Drugod po svetu so drugi domovi nekoliko bolj redki (Patterson in Mughan 2001, 40).

Drugi domovi parlamentov so glede na število članov običajno manjši od prvih domov. Pregled drugih domov, ki sta ga pripravila Patterson in Mughan, je pokazal, da imajo drugi domovi v povprečju 83 članov (britanski lordski dom ni bil upoštevan). Pri večini drugih domov je število članov točno določeno. Pri večini je točno določena tudi dolžina mandata. Velikokrat je mandat drugega doma posameznega parlamenta daljši od mandata prvega doma. V nekaterih primerih dolžina mandata ni določena (če se drugi dom razpusti istočasno s prvim ali če so člani drugega doma predstavniki parlamentov ali vlad teritorialnih enot in je njihov mandat v drugem domu vezan na mandat teh parlamentov oziroma vlad). Način oblikovanja drugih domov posameznih parlamentov se običajno razlikuje od načina oblikovanja prvih domov. Prvi domovi temeljijo na predstavništvu posameznikov in prebivalstva, medtem ko je pri drugih domovih pogosto osnova predstavništva teritorij, predvsem v federacijah. Obstaja več načinov izbire članov, v veliki večini gre za imenovanje ali volitve. Večina drugih domov je voljenih (vsi člani ali vsaj del), posredno ali neposredno. Bolj pogoste kot neposredne so posredne volitve ali pa kombinacija posrednih in neposrednih volitev. Pri posrednih volitvah člane drugega doma običajno volijo lokalni zakonodajni organi, regionalne vlade ali parlamenti oziroma spodnji dom nacionalnega parlamenta (Borthwick 2001, 20–24).

Nekatere države z dvodomnimi parlamenti imajo za izvolitev ali imenovanje v drugi dom parlamenta predpisano višjo minimalno starost kot za izvolitev v prvi dom. Posledica tega je, da so člani drugih domov v povprečju starejši od članov prvih domov. Razlog za to je tudi to, da v nekaterih parlamentih članstvo v drugem domu predstavlja zaključek politične kariere. Delež žensk v drugih domovih je v povprečju enak deležu

žensk v prvih domovih. V nekaterih parlamentih je delež žensk v obeh domovih enak, v nekaterih večji v prvem, v nekaterih pa v drugem domu. Delež žensk v prvih domovih je višji tam, kjer uporabljajo proporcionalni volilni sistem in nižji tam, kjer uporabljajo večinski volilni sistem. To velja tudi za druge domove, vendar v manjši meri. V veliki večini drugih domov opravljajo člani svojo funkcijo poklicno, njihova plača pa je enaka plači članov prvih domov (Rush 2001, 28–30).

Druge domove lahko na osnovi njihove relativne moči glede na prvi dom razdelimo na kontinuum od simetričnih do asimetričnih ureditev. V prvih ureditvah imata oba domova enake pristojnosti, medtem ko je v drugih en dom podrejen drugemu. Na eni strani so drugi domovi, ki imajo povsem enake pristojnosti kot prvi domovi ali pa skoraj enake (najpogostejše so omejitve na področju finančne zakonodaje). Med njimi so tudi drugi domovi, katerih absolutna moč je sicer precej šibka, ker je v teh državah vloga celotnega parlamenta manjša (v le deloma demokratičnih državah). Na drugi strani so drugi domovi, ki imajo predvsem svetovalno vlogo ali pa lahko zgolj upočasnijo sprejemanje zakonov. Vmes so drugi domovi, ki imajo z nekaterimi omejitvami enake zakonodajne pristojnosti kot prvi domovi, hkrati pa imajo nekatere ekskluzivne pristojnosti. Obstaja povezava med močjo drugega doma in tipom vladavine. Druge domove, ki imajo enake pristojnosti kot prvi domovi, najdemo predvsem v državah s predsedniškim sistemom, šibke druge domove pa v državah s parlamentarnim sistemom. Moč drugih domov je povezana tudi z načinom izbire njihovih članov. Voljeni drugi domovi so večinoma močnejši od drugih domov, katerih člani so imenovani (Patterson in Mughan 2001, 41–47).

Nekateri domovi nimajo praktično nikakršnih pomembnejših pristojnosti. To še ne pomeni, da so ti drugi domovi povsem nepomembni. Lahko namreč delujejo kot lobi za posamezne poglede ali pa skušajo z odpiranjem nekaterih tem spraviti vlado v zadrego. Strankarska sestava takšnih drugih domov je le malo pomembna, vendar je v primeru, ko večina v drugem domu nasprotuje vladi, drugi dom nekoliko bolj glasen oziroma aktiven. Veliko, morda celo večina drugih domov ni niti povsem brez moči niti povsem enakopravnih drugim domovom. Omejitve moči drugih domov so zelo raznolike. Kljub omejenim pristojnostim imajo lahko opazen političen vpliv. Bolj redki so primeri parlamentov, kjer so drugi domovi enakopravni prvim. Če ima drugi dom močne pristojnosti in je zaznan kot legitimen (če je demokratično izvoljen), lahko nudi zelo

močan odpor večini v prvem domu. V primerih močnih drugih domov je strankarska sestava zelo pomembna. Različna strankarska razmerja v obeh domovih so lahko posledica različnih načinov izbire članov ali trenutka volitev. V močnih drugih domovih je pomembna tudi strankarska disciplina, tako v smislu enotnosti znotraj strank v drugem domu kot v smislu enotnosti znotraj iste stranke v različnih domovih (Scully 2001, 98–101).

Ker v dvodomnih parlamentih običajno obstajajo različne preference obeh domov, so potrebni postopki za reševanje sporov (nestrinjanj) med domovoma. Obstajajo različni načini reševanja teh sporov: sistem prehajanja, konferenčni odbor, skupno zasedanje, končna odločitev enega doma in nove volitve. Najpogostejši način je *sistem prehajanja*. Dom, ki prvi obravnava in sprejme predlog zakona, le-tega pošlje v obravnavo še v drugi dom. Če še ta sprejme predlog, je zakon sprejet, če pa se z njim ne strinja, sprejme dopolnila in dopolnjen predlog vrne izvornemu domu. To prehajanje predloga se nadaljuje dokler predlog ni sprejet oziroma dokler se postopek ne prekine (prostovoljno ali na osnovi uradnih pravil). Drugi način reševanja sporov je *konferenčni odbor*. Ko je ta sklican, oba domova imenujeta svoje predstavnike, ki potem skupaj iščejo rešitev, ki bo sprejemljiva za oba domova. Nesoglasje se lahko reši s *skupnim zasedanjem obeh domov*. V tem postopku imajo običajno prednost prvi domovi, saj imajo večinoma večje število članov kot drugi domovi. V nekaterih primerih *končno odločitev sprejme en dom*, največkrat je to prvi (v nekaterih parlamentih ima končno besedo tisti dom, v katerem je bil predlog zakona vložen). Skrajna možnost reševanja spora so *ponovne oziroma predčasne volitve* (ta možnost obstaja v Avstraliji) (Tsebelis in Money 1999, 54–55, 63).

### **3.3. TERITORIALNA VLOGA DVODOMNOSTI**

Drugi domovi tradicionalno izvajajo funkcijo nadzora ter ponovnega pregleda in popravka vladnih politik in predlogov zakonov. Pri tem praviloma sledijo delu prvega doma in imajo manjše pristojnosti. Vendar imajo nekateri drugi domovi posebno funkcijo, ki je prvi domovi nimajo, to je predstavništvo teritorialnih interesov provinc, regij ali držav na nacionalnem nivoju (Russell 2001b, 105).

### 3.3.1. Izvor teritorialne vloge

Teritorialna funkcija drugih domov se je pojavila z nastankom prvih federalnih držav. Ko je skupina samoupravnih teritorialnih enot ustanovila federacijo, je bilo samoumevno, da ustanovijo institucijo, v okviru katere bi se srečevali predstavniki vseh enot. Tako je imela švicarska konfederacija iz 13. stoletja eno zakonodajno telo, ki so ga sestavljali ambasadorji držav. Podoben model so uporabili v nemški konfederaciji iz 19. stoletja. V obeh primerih so šele kasneje vpeljali neposredno voljeni dom parlamenta, v katerem so bili državljani federacije neposredno predstavljeni. Ko so nastale federacije Združene države Amerike (1787), Kanada (1867) in Avstralija (1901), so uvedle parlamente, v katerih so bili prvi domovi oblikovani po westminstrskem modelu. Domovi so bili voljeni neposredno, v enočlanskih volilnih okrožjih, z uporabo enokrožnega večinskega sistema. Sedeži so bili razdeljeni na osnovi števila prebivalcev, tako da so bili vsi državljani predstavljeni približno enako. Zaradi takšne ureditve so bile manjše države in province, v katerih je živelo manj ljudi, zaskrbljene, da bodo njihovi interesi v parlamentu preglasovani. Zato so v Združenih državah Amerike v drugem domu parlamenta (senatu) vse države dobile po dva predstavnika, poleg tega je dobil senat enake pristojnosti kot prvi dom. Tako naj ne bi mogel biti sprejet noben zakon, ki ne bi hkrati imel podpore predstavnikov večine državljanov in večine držav. Tudi v Avstraliji je bilo vprašanje sestave senata eno najtežjih točk pri nastajanju ustave. Manjše države so enako predstavništvo držav v senatu in velike pristojnosti tega postavile kot pogoj za vstop v federacijo. Večje države so ta pogoj sprejele, vendar v zameno za nekoliko manjše pristojnosti senata kot v primeru Združenih držav Amerike. Podobne zahteve so se pojavile tudi v Kanadi, kjer pa enako predstavništvo provinc v senatu ni bilo vpeljana. Namesto tega je bilo sprejeto načelo enakega predstavništva treh »geografskih območij«, od katerih sta dve predstavljali vsaka po eno od dveh največjih provinc, ena pa dve manjši. Kasnejša širitev Kanade z novimi provincami je to načelo sicer izničilo. Tudi v Kanadi je senat dobil velike pristojnosti. Ameriški in avstralski drugi dom sta bila dodatno zaščitena še z načinom izbire članov. Prvi in drugi dom imata v teh državah podoben status, saj sta oba izvoljena.<sup>10</sup> Kanadski

---

<sup>10</sup> V ameriškem senatu so bile sicer neposredne volitve uvedene naknadno. Sprva so senatorje imenovala države.

senat ima bolj tradicionalno metodo izbire članov – imenovanje, kar je bližje westminstrskemu modelu kot v Združenih državah Amerike in Avstraliji in eden ključnih razlogov, zakaj nima tako pomembne dejanske vloge kot senata v teh dveh državah. Teritorialno predstavništvo danes ne obstaja le v federacijah, ampak je najpogostejša oblika predstavništva tudi v unitarnih državah, predvsem v tistih, kjer obstaja vsaj določena stopnja regionalizacije (Russell 2001b, 105–107).

### **3.3.2. Teritorialno predstavništvo**

Prednost teritorialnega predstavništva je, da daje drugemu domu drugačno predstavniško osnovo, kot jo ima prvi dom. Zadnji predstavlja državljane, medtem ko prvi predstavlja teritorialne enote. To omogoča, da sta domova različna in imata drugačne poglede in tipe članov. Drugi domovi se med seboj razlikujejo glede na to, kako se sedeži razdelijo med teritorialne enote. Klasični model je enako predstavništvo vseh enot, vendar večina federalnih držav pri delitvi sedežev upošteva tudi število prebivalcev. Kljub temu so enote z manj prebivalci praviloma nesorazmerno močno predstavljane. Kombinacija načela enakosti in načela prebivalstva omogoča, da v drugem domu ne dominirajo niti majhne niti velike enote (Russell 2001b, 107).

V veliko primerih se sestava drugega doma razlikuje od sestave prvega doma ne samo po razdelitvi sedežev, ampak tudi po načinu izbire članov. Teritorialni model omogoča predstavljanje treh različnih interesov znotraj ene geografske enote: parlament, vlado ali ljudi. V primeru predstavljanja parlamenta ali vlade gre za posredno obliko odgovornosti do ljudi (preko volitev na podnacionalnem nivoju), hkrati pa gre za neposredno vez med podnacionalnimi organi in nacionalnim parlamentom. Ta vez je praviloma šibkejša v primeru neposrednega predstavništva, po drugi strani pa le-to omogoča drugemu domu večjo demokratično legitimnost in javno podporo. Razširjena oblika posrednega predstavništva so volitve v državnih oziroma provincialnih predstavniških organih (izvoljeni predstavniki so lahko člani organov, ki so jih imenovali, ali pa ne – odvisno od posamične ureditve). Manj pogosto je predstavništvo teritorialnih vlad v drugem domu (npr. v Nemčiji). V primeru neposrednega predstavništva ljudi se izbira člane drugega doma z neposrednimi volitvami. Volitve v drugi dom se lahko od volitev v prvi dom razlikujejo glede na meje volilnih območij, dolžino mandata in volilni sistem (Russell 2001b, 108–109).

Kot je bilo že omenjeno, je teritorialno predstavništvo najpogostejša oblika predstavništva v drugih domovih tako v federalnih kot tudi unitarnih državah. Patterson in Mughan (2001) sta ugotovila, da je med 178 državami s parlamentarnim sistemom 158 unitarnih in 20 federalnih. Med federalnimi državami jih je vseh 20 imelo dvodomne parlamente, med unitarnimi pa 47 (30 odstotkov). Med 36 dvodomnimi parlamenti, ki sta jih bolj natančno analizirala<sup>11</sup>, jih je bilo približno pol v federalnih državah (17), približno pol pa v unitarnih (19). Iz njunega pregleda lahko ugotovimo, da je pri vseh drugih domovih v federacijah teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vsaj dela članov (pri vseh razen enemu je teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma). Pri drugih domovih v unitarnih državah je slika nekoliko drugačna – teritorialno predstavništvo je osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma v približno polovici primerov (10) (Patterson in Mughan 2001, 45, 55–60). Po podatkih Medparlamentarne zveze (Inter-Parliamentary Union) je trenutno med 187 državami s parlamentarnim sistemom 75 držav, ki imajo dvodomne parlamente (40 odstotkov). Med 24 federacijami jih ima 19 dvodomni parlament (štiri petine), med 163 unitarnimi državami pa 56 (tretjina). Pri vseh domovih v federacijah je teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma, medtem ko je v unitarnih državah teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma v približno polovici primerov (27 od 56). Skupaj je teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma v treh petinah (46 od 75) vseh dvodomnih parlamentov (Inter-Parliamentary Union 2010).

### **3.3.3. Teritorialne vloge drugih domov**

V državah, ki imajo razvite različne nivoje oblasti, lahko uporaba drugih domov kot vezi med teritorialnimi enotami in nacionalnim parlamentom prinaša različne koristi. Takšna ureditev ima potencial združevati nacijo, minimizirati možnost razdrobljenega odločanja in pospeševati iskanje rešitev, ki koristijo tako naciji kot sestavnim teritorialnim enotam. Teritorialne vloge drugih domov lahko povzamemo v treh kategorijah:

---

<sup>11</sup> 31 zgornjih domov zaradi pomanjkanja podatkov ni bilo vključenih v analizo (Patterson in Mughan 2001, 60).

- predstavljanje teritorijev in njihovih interesov na nacionalni ravni,
- zagotavljanje foruma, kjer različne teritorialne enote razpravljajo o politikah in oblikujejo skupna stališča,
- povezovanje nacionalnih parlamentov s teritorialnimi parlamenti ali vladami.

Različni drugi domovi pristopajo k tem vlogam na različne načine in z različnim uspehom. Teritorialna funkcija se v drugem domu lahko izraža v obliki posebnih pristojnosti glede zakonodaje, ki vpliva na teritorije, posebnih postopkov za glasovanje v skladu s teritorialnim načelom (da predstavniki teritorija glasujejo kot blok), dodatnih razprav v drugem domu o teritorialnih temah, odborov s teritorialnimi odgovornostmi, omogočanja članom teritorialnih parlamentom, da govorijo v nacionalnem parlamentu ter zagotavljanja kanala za poročanje članov drugega doma teritorialnim parlamentom (Russell 2001b, 109–112).

### 3.4. FEDERALIZEM IN DVODOMNOST

Primarna funkcija večine drugih domov je dodaten pregled predlogov zakonov – dvodomni sistemi dodajo v zakonodajni postopek element namernega podvajanja, kar lahko tvori pomemben del sistema ovir in ravnotežij. Drugi dom lahko pri ponovnem pregledu predloga zakonov odkrije probleme, ki jih je prvi dom spregledal. Daljši zakonodajni postopek ustvarja tudi priložnost za večjo pozornost medijev in javno razpravo, s čimer se lahko ustvari javni pritisk, da prvi dom spremeni svojo odločitev. To je predvsem pomembno v primerih, ko so bili predlogi zakonov pripravljani v naglici in sprejeti v prvem domu pod strogo strankarsko disciplino. Načelo dodatnega pregleda oziroma ponovnega premisleka je pomembno tako v federalnih kot unitarnih državah. Druga funkcija drugih domov v večini federalnih držav (in mnogih unitarnih), je *predstavlanje regionalnih interesov na federalni oziroma nacionalni ravni*. Glede razumevanja koncepta predstavništva regionalnih interesov je potrebno izpostaviti sledeče:

- Kaj so regije, katerih interesi naj bi bili predstavljeni? V večini sodobnih federacij so to sestavne enote federacije, kot jih opredeljuje ustava: države, province, kantoni, dežele ipd.
- Regionalno predstavništvo v federalnih drugih domovih omogoča predstavništvo manjšinskih interesov, vendar običajno za federalne manjšine, ki same v eni ali več enot predstavljajo večino. Zato regionalno predstavništvo ne krepi predstavništva

tistih manjšin, ki ne predstavljajo večine v nobeni od enot oziroma so razpršene po celotni federaciji.

- Predstavništvo regionalnih interesov v federalnih parlamentih skozi druge domove ima dva vidika. Prvi vidik je zagotavljanje foruma za neposredno izražanje regionalnega pogleda na različne vidike federalnih politik. Drugi vidik je zagotavljanje, da mnenja manjših teritorialnih enot niso utišana s strani večine, ki jo predstavlja nekaj večjih regionalnih enot (Watts 2003, 68–70).

Povezava federalizma in dvodomnosti vključuje štiri ločene, vendar tesno povezane vidike (Sharman 1987, 82–90):

- *Narava političnega kompromisa, ki je bil potreben za nastanek federacije:* dvodomni parlament z močnim drugim domom, v katerem so enakovredno zastopane vse teritorialne enote kot cena, ki so jo morale plačati velike teritorialne enote, da so dobile soglasje manjših enot za nastanek federacije.
- *Vprašanje federalne vloge drugega doma v nacionalnem parlamentu:* ali je drugi dom v parlamentu dom teritorialnih enot ali samo majhnih teritorialnih enot, torej ali je vloga drugega doma v tem, da deluje kot zastopnik interesov teritorialnih enot na splošno nasproti nacionalni vladi ali pa je njegova vloga v tem, da zagotavlja, da imajo sprejete odločitve tudi podporo predstavnikov manjših enot, ki so enakovredno predstavljane v drugem domu, in ne samo podpore v prvem domu, kjer prevladujejo enote z večjim številom prebivalcev.
- *Ustavna oblika nacionalne vlade:* dvodomnost je povezana s temo delitve oblasti – ustavna vloga drugega doma izvira iz dveh ločenih tradicij, v prvi je drugi dom sredstvo za nadzor in omejevanje drugih elementov v procesu vladanja znotraj sistema omejene oblasti – npr. v Združenih državah Amerike. V drugi, mnogo starejši tradiciji drugi dom v parlamentu predstavlja posebne skupine ljudi ali posebne družbene interese. Takšen drugi dom težko doseže močno vlogo v sodobni politični družbi, kjer je legitimnost povezana s predstavljanjem ljudstva kot celote, ki je rezervirano za prvi dom, s tem pa je prikrajšan legitimnosti nasprotovanja vladi, zlasti v parlamentarnem sistemu, kjer je vlada odgovorna parlamentu, ki jo imenuje in razrešuje.
- *Razvoj drugih domov kot odziv na spreminjajoč se politični in vladni kontekst:* drugi domovi lahko v praksi delujejo drugače, kot je bilo zamišljeno ob njihovi uvedbi. To je še posebej očitno takrat, ko izvorna oblika strukture vključuje



nasprotujoča si načela. V primeru drugih domov v federacij je eno od večjih nasprotij nasprotje med načelom regionalnega predstavništva in ustanovitvijo nacionalne oblasti (npr. v Združenih državah Amerike, kjer je senat postal predvsem nacionalna institucija, njegova federalna vloga kot vloga predstavnika držav je povsem drugotnega pomena, ali pa v Avstraliji, kjer je drugi dom neposredno voljen in ima skoraj enake pristojnosti kot prvi dom, vendar je vlada odgovorna le prvemu domu – v okviru westminstrskega sistema pa naj bi bila vlada dominanten organ v političnem procesu). Poleg oblike drugega doma vpliva na njegov razvoj tudi politično okolje. Na druge domove je npr. močno vplival pojav množičnih političnih strank (predvsem na odnos med vlado in drugim domom, karijerne poti članov ter je določil, ali je drugi dom ostal del osrednjega političnega življenja). Tudi manjše spremembe imajo lahko velik vpliv (npr. sprememba volilnega sistema).

Skorajda vsak federalni politični sistem je poskušal upoštevati in zaščititi položaj regionalnih enot znotraj federacije tako z delitvijo pristojnosti med federalno in regionalnimi oblastmi kot z ureditvami, ki so namenjene zagotavljanju, da bodo interesi regionalnih enot upoštevani in zaščiteni v strukturah in postopkih federalne oblasti (Watts 1993, 291–293). V letu 1999 so imele vse federalne države na svetu (20) dvodomne parlamente (Patterson in Mughan 2001, 45).

Pomemben dejavnik, ki vpliva na vlogo federalnih drugih domov, je *oblika vladavine* – ali federalna ureditev temelji na ločitvi oblasti med zakonodajno izvršno vejo oblasti (predsedniški sistem) ali na relativni spojenosti obeh vej v obliki odgovornosti vlade izvoljenemu prvemu domu parlamenta (parlamentarni sistem). V federacijah obstajata dva tipa parlamentarnih sistemov – britanski westminstrski model (npr. v Kanadi, Avstraliji, Indiji, Maleziji) ter model, ki temelji na evropski tradiciji odgovorne vlade, ki jo pogosto sestavlja koalicija (npr. v Avstriji, Nemčiji, Španiji, Belgiji). Obstaja še tretja kategorija – hibridna predsedniško-vladna oblika vladavine oziroma polpredsedniški sistem (npr. Rusija). Kombinacija parlamentarnih in federalnih institucij nekoliko omejuje vlogo, ki jo ima lahko drugi dom. V primeru ločitve oblasti med zakonodajno in izvršno vejo oblasti imata običajno oba domova enake pristojnosti. V primeru parlamentarnih vlad pa ima večinoma prvi dom, ki je neposredno izvoljen in kateremu je vlada odgovorna, večji vpliv kot drugi dom. V parlamentarnih sistemih se

na druge domove pogosto gleda kot na dopolnilo prvim domovom. Njihova omejena vloga lahko poraja vprašanje, ali sploh lahko zagotavljajo ponoven pregled predlogov zakonov in ustrezno zastopanje regionalnih interesov v odločanju na federalni ravni<sup>12</sup> (Watts 2003, 72–73). Močna dvodomnost sicer ni nezdržljiva s parlamentarno obliko vladavine, kvečjemu morda z westminstrskim tipom, ki predpostavlja minimalno večinsko vlado. Težavam s podporo vlade v obeh domovih se je namreč moč ogniti z oblikovanjem širokih koalicijskih vlad (Lijphart 1984, 101–104).

Tako kot federacije same se morajo tudi njihovi drugi domovi prilagajati spreminjajočim se pogojem in okoliščinam. Prilagajanje se lahko izrazi v dveh splošnih oblikah:

- kot sprememba oziroma dopolnilo ustave, kar v večini federacij zahteva široko soglasje in je zato težko dosegljivo,
- kot postopne razvojne spremembe v obliki praks in običajev, ki ne zahtevajo sprememb ustave (Watts 2003, 74).

---

<sup>12</sup> Obstajajo seveda izjeme, kot je npr. drugi dom v Avstraliji, ki ima zelo velik vpliv pri odločanju, in drugi dom v Nemčiji, ki ima dobro razvito funkcijo predstavljanja interesov teritorialnih enot (Watts 2003, 73).

## **4. FEDERALIZEM IN DVODOMNOST V KANADI**

### **4.1. FEDERALIZEM**

Kanada je parlamentarna demokracija. Šef države je kraljica Združenega kraljestva, ki jo na federalni ravni predstavlja generalni guverner, v provincah pa guvernerji provinc. Kanada je nastala leta 1867 z združitvijo treh britanskih kolonij, danes pa jo sestavlja deset provinc in trije teritoriji. V Kanadi obstajata dve glavni jezikovni skupnosti, angleška in francoska (slednja je večinoma skoncentrirana v provinci Quebec), angleški in francoski jezik pa sta uradna jezika. Osnovna ustavna dokumenta sta ustavni akt iz leta 1867, s katerim je britanski parlament ustanovil Kanado, in ustavni akt iz leta 1982, s katerim se je kanadska ustava dokončno ločila od britanske oblasti. Ustavni akt iz leta 1982 vključuje tudi listino pravic in svoboščin (Cameron 2002, 106, 108).

V Kanadi obstajajo tri ravni oblasti: nacionalna (federalna), provincialna in lokalna. Vsaka raven ima pristojnosti na določenih področjih, vendar razmerje med federalno in provincialno ravno ni enako razmerju med provincialno in lokalno ravno. Lokalne oblasti sodijo pod pristojnost provincialnih oblasti, ki jih lahko spremenijo ali celo ukinejo, medtem ko provincialne oblasti niso podrejene federalni oblasti nič bolj, kot je federalna oblast podrejena provincialnim. Obe ravni oblasti sta enako podrejeni ustavi. Ustava določa, da se morajo province in federalna oblast strinjati o morebitnih spremembah ustavno določene federalne razdelitve oblasti (Malcolmson in Myers 2002, 74–75).

#### **4.1.1. Zgodovinski razvoj federalizma v Kanadi**

V 60. letih 19. stoletja je britansko Severno Ameriko sestavljalo šest kolonij: Britanska Kolumbija, Novi Brunswick, Nova Škotska, Otok princa Edwarda, Nova Fundlandija in Kanadska provinca (današnja Ontario in Quebec). Območje je obsegalo še zelo veliko ozemlja v lasti družbe Hudson's Bay Company. Vsaka kolonija je imela svojo oblast, ki pa je v Kanadski provinci zaradi razlik med francoskimi in angleškimi kolonisti slabo delovala. Iz različnih razlogov se je pojavila potreba po združitvi vseh teh britanskih

kolonij v eni državi. Združitev bi imela številne prednosti: nova oblast bi preseгла mrtvo točko med Francozi in Angleži, saj bi se ravnotežje prevesilo v stran angleško govorečih kolonistov, možnost koordiniranega razvoja prometne infrastrukture, zaščito manjših kolonij, razbremenitev Velike Britanije z vidika upravljanja kolonij, olajšala bi širitev v zahodni del Severne Amerike ter onemogočila širitev Združenih držav Amerike na sever. Angleško govoreči kolonisti v osrednji Kanadi so se zavzemali bolj za unitarno združitev kot za federacijo, kar pa zaradi nasprotovanja francosko govorečih kolonistov in atlantskih kolonij ni bila nikoli realna možnost. Kanada je bila tako že ob svojem nastajanju soočena z dvema resnima političnima delitvama: delitvijo med francosko in angleško govorečimi Kanadčani ter delitvijo med središčem in obrobjem Kanade. Rešitev bi bila federalna ureditev, glede katere pa so bili skeptični. Na federalno ureditev v Združenih državah Amerike, kjer se je ravnokar končala krvava državljanska vojna, so gledali kot na neuspeh. Federalizem naj bi v Združenih državah Amerike ustvaril sistem deljene oblasti, šibkost federalne vlade pa naj bi bil eden od vzrokov za vojno. Drugi razlog proti federalizmu je bilo razmišljanje, da bi bila federalna ureditev, ki bi imela dve ravni oblasti, predraga, takšna ureditev pa bi bila tudi šibka in bi bilo težko ustvariti nacionalno identiteto oziroma zvestobo. Izziv je bil torej oblikovati takšen federalni sistem, ki bi minimaliziral domnevne pomanjkljivosti federacij in hkrati zadovoljil koloniste, ki so nasprotovali unitarni ureditvi (Malcolmson in Myers 2002, 75–76).

Ustava iz leta 1867 je za najpomembnejša področja določila, da so v pristojnosti federalnega parlamenta (npr. trgovina, kazensko pravo, možnost obdavčevanja), tudi preostala (rezidualna) področja (področja, ki jih ustava ne navaja) so bila v pristojnosti federalne oblasti. V ustavi je bilo določeno celo, da lahko guvernerji provinc, ki jih imenuje federalna oblast, zadržijo uveljavitev provincialne zakonodaje, da jo federalna oblast lahko pregleda – t. i. pravica zadržanja (*angl. reservation*). Federalni oblasti je ustava dala tudi pravico razveljaviti provincialno zakonodajo (*angl. disallowance*). Pravici zadržanja in razveljavitve sta dejansko pomenili, da so bile province podrejene federalni oblasti, tako da lahko rečemo, da je bila Kanada ustanovljena kot »kvazi« federalni sistem (Malcolmson in Myers 2002, 77–78).

Ustanovitelji Kanade so torej želeli ustvariti zelo centralizirano federalno zvezo, vendar je danes Kanada ena najbolj decentraliziranih federacij na svetu. V zelo decentralizirano

federacijo se je razvila iz različnih razlogov. Nekatera področja, ki so v pristojnosti provinc, sredi 19. stoletja še niso bila pomembna, vendar so sčasoma postala zelo pomembna (npr. zdravstvo, neposredni davki). Najpomembnejši dejavnik pa je bil verjetno javno mnenje, ki se je nagnilo na stran provinc. Kanadski federalizem lahko razdelimo v štiri osnovna obdobja:

- »Kvazi« *federalizem (1867–1896)*, v katerem je bila federalna oblast močnejša od provinc. Razmerje med federalno oblastjo in provincami je bilo podobno razmerju med Združenim kraljestvom in Kanado. Pravici do zadržanja in razveljavitve sta se pogosto uporabljali, večino velikih pobud je sprožila federalna oblast.
- *Klasični federalizem (1896–1914)*, se je začel z vzponom liberalne stranke. V tem obdobju se je ravnotežje nagnilo k bolj enakopravnemu razmerju med provincami in federalno oblastjo. Tudi sodišča so z odločitvami z ustavnega področja zmanjšala moč federalne oblasti, predvsem z vidika rezidualnih pristojnosti, hkrati pa razširila pristojnosti provinc.
- *Izredni (angl. emergency) federalizem (1914–1960)* je prevladal v času dveh svetovnih vojn, ki sta zahtevali močno in odločno vodstvo s strani federalne oblasti. Tudi velika gospodarska kriza (depresija) je pospešila centralizacijo. Vloga države se je v tem času razširila na zagotavljanje družbene pomoči ljudem in ker so provincialne vlade večinoma bankrotirale, je to vlogo lahko prevzela samo federalna oblast.
- »Kooperativni« *federalizem (od 1960 naprej)* se je razvil po 2. svetovni vojni v času gospodarske rasti, ko so se province tudi finančno okrepile. Ko so se zahteve ljudi po novih storitvah države povečale, se je pomen pristojnosti provinc povečal. Ker federalna in provincialna raven oblasti pogosto zagotavljata storitve na istih območjih, je federalizem postal sistem sodelovanja (kooperacije), v katerem se ti dve ravni oblasti neprestano pogajata in koordinirata svoje aktivnosti. V zadnjih desetletjih so se v okviru procesa sodelovanja razvila stalna srečanja prvih ministrov in drugih članov zvezne vlade in provincialnih vlad. Zaradi tega se to obdobje pogosto označuje tudi kot *izvršni (eksekutivni) federalizem* (Malcolmson in Myers 2002, 78–81).

Od poznih 60. let do leta 1982 so na kanadski federalizem vplivale štiri pomembne okoliščine, od katerih so tri okrepile centrifugalne sile in zmanjšale moč centra:

- *Naraščajoča odvisnost atlantskih provinc od federalne pomoči.* V začetku 80. let so štiri atlantske province prejemale od federalne vlade skoraj polovico vseh svojih prihodkov. Posledično je bil glavni cilj teh provinc obdržati ali povečati te subvencije.
- *Rastoča politična samozavest z naravnimi viri bogatih zahodnih provinc.* Rast cen energentov, predvsem nafte, je okrepila moč nekaterih zahodnih provinc. Hkrati je večina zahodnih provinc prejemale le malo federalne pomoči, kar je okrepilo zamero, da morajo zahodne province subvencionirati vzhod.
- *»Tiha revolucija« v Quebecu, ki je vodila k vzponu quebeškega nacionalizma.* Nacionalizem v Quebecu, ki je temeljil na uporabi in pomenu francoskega jezika, se je od 1969 do začetka 80. let močno okrepil. Hkrati je provinca hitro gospodarsko napredovala. Zaradi nezaupanja v federacijo je prevladovalo mnenje, da lahko quebeško družbo zaščiti le sprememba ustave, ki bi pomenila ali prenos precejšnega dela pristojnosti federalne ravni oblasti na provinco ali popolno neodvisnost.
- *Krepitev pomena konference prvih ministrov v kanadski politiki.* Ta konferenca je v obdobju razprav o ustavnih spremembah od leta 1968 do 1982 uradno pridobila ustavni status.

Med temi dejavniki je imel največji vpliv odnos med Quebecom in ostalo Kanado (McKay 2001, 49–51).

#### **4.1.2. Dimenzije kanadskega federalizma**

Na razvoj kanadskega federalizma so vplivali nasprotujoči si koncepti, norme in vrednote, tako da si tisti, ki govorijo o federalizmu, o tem pojmu pogosto predstavljajo različne stvari. To se najbolj izraža v razpravah o ustavnih spremembah. Nasprotujoči si pogledi in zahteve po spremembah v zadnjih desetletjih temeljijo na različnih opredelitvah politične identitete. Rocher in Smith (2003, 21–31) opredeljujeta štiri dimenzije ustavnih razprav oziroma štiri ustavne vizije<sup>13</sup>:

- *Kompaktna teorija* poudarja enakopravnost in avtonomijo provinc. Po tem pogledu so province ustvarile Kanado, razmerje med federalno in provincialno ravno oblasti pa je enakopravno. Province morajo imeti pravico računati na določeno

---

<sup>13</sup> Posamezne vizije se lahko deloma tudi prekrivajo.

gospodarsko in finančno neodvisnost, kar vključuje tudi prepričanje, da morajo biti koristi federacije razdeljene tako med bolj kot tudi manj bogate province. Province in federalna oblast imata enako pravico govoriti v imenu državljanov. Sodobni izraz te teorije so zahteve, naj federalne politične institucije bolje predstavljajo province, tako da se bo provincialna in regionalna raznolikost, ki je značilna za Kanado, odražala tako v sestavi kot delovanju teh institucij. Ta pogled nasprotuje temu, da bi ena provinca dobila poseben status. Vizija enakopravnosti provinc je bila potrjena z deklaracijo federalne vlade po porazu referendumu o quebeški suverenosti leta 1995, ki je poudarila, da so kljub spoštovanju drugačnosti kulture, jezika in tradicije Quebeca province enakopravne.

- *Asimetrični federalizem* predstavlja različne asimetrične ureditve, ki omogočajo kanadskim nacionalnostim, da se razvijajo v skladu s svojimi posebnimi potrebami. Sprva je ta ideja temeljila na dualizmu, ki je predpostavljala, da Kanado sestavljata dve dominantni kulturi (francosko in angleško govoreči Kanadčani). Številne skupine so se zaradi takšnega pogleda počutile izključene in dualizem je bil spodkopan z vzponom multikulturalizma in nacionalizma staroselcev.<sup>14</sup> Upravičenje asimetričnih ureditev je torej sprva temeljilo na dualističnem, pozneje pa na multinacionalističnem razumevanju federacije. Mnogi so preživetje kanadske federacije povezali z možnostjo prilagajanja njenim velikim raznolikostim – v tem okviru je asimetričnost ustrezna pot. Drugi pa menijo, da na osnovi tega načela ni mogoče priti do vsestransko sprejemljivega kompromisa.
- *Nacionalizirajoči federalizem* je vizija, ki podobno kot asimetrični federalizem in kompaktna teorija temelji na politični identiteti na osnovi teritorija. V tem primeru je teritorij Kanada kot celota, ki pomeni več kot vsoto njenih sestavnih delov. Ta vizija je centralistična in skuša zanikati druge vire politične identitete, kot so regije, province ter quebeški in staroselski nacionalizem. Z zgodovinskega vidika obstajajo vsaj tri različice te vizije: vizija ustanoviteljev Kanade, katerih cilj je bil izgradnja nacije, vizija angleško govorečih socialnih demokratov v 30. letih 19. stoletja, ki so želeli okrepiti intervencijsko moč federalne vlade v času velike depresije, ter vizija liberalcev v 70. in začetku 80. let 20. stoletja, ki je bila odgovor na vzpon

---

<sup>14</sup> Medtem ko nasprotja med Quebecom in federalno ravno oblastjo sodijo v okvir tradicionalnega razumevanja federalizma, pa staroselski narodi želijo novo raven samouprave. Njihovih zahtev ni mogoče enostavno vključiti v obstoječo federalno ureditev, ampak morajo novi odnosi z njimi temeljiti na »dekolonizaciji kanadske ustave« (Rocher in Smith 2003, 32–33).

quebeškega nacionalizma. Ta verzija je kot prva izrecno vključevala koncept državljanstva. Predpostavljala je, da bi federalna oblast lahko delovala proti volji provinc, ki predstavljajo centrifugalno silo, in je ostro nasprotovala kakršni koli obliki posebnega statusa ali asimetričnemu federalizmu. To vizijo odraža tudi ustavni akt iz leta 1982 (vključuje listino pravic), ki je bil sprejet kljub nasprotovanju Quebeca.

- *Na pravicah utemeljena ustavna vizija* izvira iz že prej omenjene listine pravic iz leta 1982. V nasprotju z ostalimi vizijami ne temelji na teritorialni politični identiteti, temveč na posameznikih in skupinah kot nosilcih pravic. Po tej viziji je ustava bolj mehanizem zaščite pravic posameznika kot pa nacionalnih ali teritorialnih identitet in interesov. Pravice dostikrat temeljijo na političnih identitetah, kot sta npr. rasa in spol, ki so tradicionalno imele le majhno, če sploh kakšno, mesto v kanadski politiki na splošno in ustavni politiki. Zagovorniki te vizije zahtevajo ustavno participacijo na osnovi pravic, ki jih imajo kot posamezniki in člani skupin, kot so npr. rasne ali etnične manjšine, staroselska ljudstva ali ženske. Obstaja več različic te vizije, od katerih se številne prekrivajo s teritorialnimi političnimi identitetami. Različice vključujejo kanadsko identiteto na osnovi enakih pravic, kolektivne pravice ustavno priznanih skupin (npr. ženske, manjšine in staroselci) ter povezavo kolektivnih pravic z nacionalnimi skupnostmi (npr. kolektivne pravice Quebecanov in staroselcev).

#### **4.1.3. Izvršni federalizem**

Izraz izvršni federalizem (*angl. executive federalism*) je postal priljubljen v 70. in 80. letih 20. stoletja kot označevalec narave medvladnih odnosov v Kanadi. Pri izvršnem federalizmu gre za odnose med izvoljenimi in imenovanimi predstavniki provinc in federalne ravni oblasti, obstaja pa tudi t. i. »izvršni medprovincializem« (*angl. executive interprovincialism*), ki označuje odnose samo med predstavniki provinc in je pogosto odziv na izvršni federalizem. Od 80. let 20. stoletja naprej so multilateralne pogajanja bolj redno vključevala tudi teritorije in občasno tudi predstavnike vlad staroselskih ljudstev (Brock 2003, 68).

Izvršni federalizem se nanaša na ureditve, ki se uporabljajo pri pogajanju o dogovorih glede programov, storitev in koordinacije javnih politik med federalno in provincialno



ravnjo oblasti. Rezultati pogajanj so lahko dogovori o fiskalnih mehanizmih in transferjih federalne vlade provincialnim, harmonizacija javnih politik, zmanjševanje ali odprava ovir za trgovanje med provincami, ustavne spremembe idr. Izvršni federalizem predstavljajo številne medvladne konference, odbori in uradi, vključenost predstavnikov na najvišjih ravneh ter koncentracija moči in odgovornosti za pogajanja in izvedbo v oddelkih in pri specialistih za koordinacijo. Vse večje zanašanje na izvršni federalizem kot sredstvo za interakcijo med ravnema oblasti je posledica treh ključnih dejavnikov:

- Razvoj kanadskega federalizma je vključeval decentralizacijo pristojnosti od federalne na provincialno raven oblasti, ki je izvorna ustavna ureditev Kanade ni predvidela. Decentralizacija je provincialne vlade spremenila v močne akterje, ki se lahko enakovredno pogajajo s federalno vlado. Istočasno se je okrepila vloga države nasploh in posvetovanja, sodelovanje ter pogajanja med federalno in provincialnimi vladami so postajala vse bolj nujna za oblikovanje in izvedbo javnih politik.
- Konfiguracija kanadskih političnih institucij je spodbujala razvoj izvršnega federalizma. Zaradi westminstrske parlamentarne oblike vladavine je politična moč skoncentrirana v federalnem in provincialnih vladnih kabinetih, ki imajo tako moč, da v medsebojnih odnosih nastopajo kot enakopravni suvereni, ki imajo moč sprejete dogovore tudi udejanjiti. Ta moč je sicer lahko omejena v času manjšinskih vlad ali volitev.
- Tretji dejavnik je posledica kanadske politične kulture in narave demokracije. Kanadska izvorna ustava je bila elitistična in ni priznala možne vloge ljudstva pri ratifikaciji in pogajanjih. Ta avtoritativnost v politični kulturi je omogočala, da so pogajanja med političnimi elitami na federalni in provincialni ravni lahko potekala v zaprtih procesih brez resnega nasprotovanja (Brock 2003, 69–70).

Razvoj izvršnega federalizma je potekal skozi štiri glavna obdobja in je vstopil že v peto:

- Prvo obdobje omejene medvladne interakcije je trajalo do 2. svetovne vojne. V tem obdobju so federalna vlada in vlade provinc delovale relativno izolirano ena od druge. Izjema so bila področja deljene pristojnosti, npr. kmetijstvo in imigracija.
- V obdobju od 2. svetovne vojne do sredine 60. let so postali stiki med oblastnima ravnema bolj formalizirani. Velika depresija in obe svetovni vojni sta okrepili moč federalne oblasti glede na province. Formalna posvetovanja so v tem obdobju

potekala večinoma na uradniški ravni in le redko na višji politični ravni, kjer so se določali cilji javnih politik. Medvladni odnosi so bili torej večinoma osredotočeni na tehnične zadeve.

- Krepitev provinc v 60. letih je predstavljala zagon k bolj strukturiranemu mehanizmu za medvladne odnose, ki so se odmaknili od administrativnega in kooperativnega federalizma k bolj konfliktnemu slogu pogajanj, saj sta obe ravni oblasti tekmovali za nadzor nad novimi in razširjenimi zakonodajnimi področji. V pogajanja so se začeli vključevati tudi višji uradniki. Med oblastnima ravnema je prišlo do velikih razhajanj na mnogih področjih, kar se je okrepilo z vzponom quebeškega avtonomizma in odtujenostjo zahodnih provinc.
- Odziv na rast napetosti je bil razvoj prefinjenega mehanizma za pogajanja in reševanje medvladnih nesoglasij. Urad za federalno-provincialne odnose, ki je že od 60. let skrbel za nadzor in koordinacijo medvladnih zadev, je v letu 1993 postal neposredno odgovoren prvemu ministru federalne vlade. V istem letu je bilo ustanovljeno ministrstvo za medvladne zadeve. Tudi province so ustanovile podobne organe. Do 80. let je bil tako vzpostavljen mehanizem, ki je omogočal upravljanje odnosov na bolj strateški in javno-politično usmerjeni osnovi. Število srečanj oziroma konferenc prvih ministrov se je močno povečalo, prav tako število dogovorov. Spremenila pa se je tudi narava interakcij, ki so postale zelo konfliktno. Krizna točka odnosov je bila »patriacija« in sprememba ustave leta 1982, pri kateri je federalna vlada uspela zaobiti Quebec. Kljub temu so se konference prvih ministrov obdržale. V 80. letih je prišlo do poskusa zmanjšanja konfliktnosti, pomiritve Quebeca in prehoda k ponovno bolj kooperativnemu federalizmu. V letu 1987 so po javnosti zaprtih pogajanjih federalna vlada in vlade vseh desetih provinc podpisale dogovor o spremembi ustave, t. i. sporazum na jezeru Meech (*Meech Lake Accord*), ki pa ga v naslednjih treh letih niso uspeli ratificirati. Nadaljnji proces ustavnih sprememb, ki se je končal leta 1992 s t. i. sporazumom v Charlottetownu (*Charlottetown Accord*), je bil bolj javen in transparenten, vendar se je končal neuspešno, ko je bil sporazum zavrnjen na referendumu. Izid teh ustavnih pogajanj je bilo razumevanje, da je za večje spremembe postalo nujno sodelovanje državljanov oziroma javnosti, razočaranje nad politiki in sprememba sprejemljivih oblik političnega vodstva (v smislu poslušanja in upoštevanja javnosti ter zmožnosti prepričevanja). V »ustavnih vojnah« v 80. in 90. letih je bila

institucija izvršnega federalizma označena kot elitistična, nereprezentativna in težko uporabna.

- Trenutno obdobje izvršnega federalizma zaznamuje visoka kompleksnost. Posebne značilnosti tega obdobja so najbolj vidne na višjih vladnih ravneh: teme ne vključujejo ustavnih sprememb, srečanja so predstavljena kot bolj neformalna in manj konfliktna, revnejše province so potisnjene na stranski tir, obstaja vzdušje nezaupanja in cinizma, nelagodje (federalna vlada se ne želi pogajati, če pričakuje, da bodo province združeno nastopile proti njej ali če nima na voljo dovolj finančnih sredstev), nerešeno vprašanje Quebeca ter bolj vključevalen proces in večja odprtost k javnosti (Brock 2003, 67, 70–79).

#### **4.1.4. Fiskalni federalizem**

Kanadski federalizem je vseskozi spremljal problem neuravnoteženosti vladnih prihodkov in pristojnosti. Z rastjo moči provinc se je povečala njihova nezmožnost, da se same financirajo. Kot rešitev za to se je razvila mreža finančnih razmerij, ki se jih običajno označuje kot *fiskalni federalizem*. Tega lahko razdelimo na tri področja:

- *davke* – ustava daje federalni ravni oblasti občutno večje pristojnosti na področju davkov kot provincam, deloma deljena pristojnost na tem področju pa zahteva nenehna pogajanja med obema ravnema,
- *federalno moč trošenja* – federalna oblast ima pravico trošiti denar na vseh področjih, tudi tistih, kjer imajo pristojnosti province, zato finančno pomaga provincam, s čimer si lahko pridobi precejšen politični vpliv na teh področjih,
- *izenačevalna plačila* – federalna vlada zagotavlja določena sredstva provincam, ki so glede na gospodarski razvoj pod nacionalnim povprečjem, s ciljem, da regionalne razlike v Kanadi ne bi postale prevelike (Malcolmson in Myers 2002, 81–84).

#### **4.1.5. Izzivi kanadskega federalizma**

V nasprotju z večino drugih sodobnih federacij je v Kanadi vprašanje federalizma še vedno zelo aktualna in konfliktna tema. Glavni izzivi oziroma težave kanadskega federalizma so quebeški separatizem, odtujenost zahodnih provinc, odgovornost za

financiranje zdravstva in drugih storitev, regionalni gospodarski razvoj ter ustavna reforma (Malcolmson in Myers 2002, 81–84).

V Kanadi so močno prisotni pritiski po centralizaciji in nevmešavanju federalne vlade na področja, ki so v pristojnosti provinc, predvsem v Quebecu in zahodnih provincah (najbolj v Alberti in Britanski Kolumbiji). Na drugi strani številni Kanadčani nasprotujejo nadaljnji decentralizaciji že tako precej decentralizirane države. Prisotnost federalne vlade na ključnih področjih, ki so v pristojnosti provinc, naj bi namreč ščitila nacionalne standarde storitev, npr. v zdravstvu, socialni pomoči in izobraževanju. Kljub temu je prišlo do določene mere decentralizacije, deloma zaradi močnih pritiskov (predvsem) Quebeca, deloma zaradi proračunskih omejitev (Malcolmson in Myers 2002, 88–89).

Štirje ključni izzivi legitimnosti kanadskega federalizma so:

- nezmožnost priznati specifičnost Quebeca znotraj obstoječe federalne ureditve,
- status staroselskih ljudstev,
- vloga skupin ljudi in skupnosti, ki nimajo jasno opredeljene teritorialne osnove (npr. jezikovne manjšine, predvsem manjšine znotraj manjšin),
- demokratični deficit izvršnega federalizma (Bakvis in Skogstad 2002, 17–19).

Obstajajo trije možni scenariji razvoja kanadskega federalnega sistema:

- Po prvem scenariju postopne spremembe ne bi bistveno spremenile razmerja moči med ravnema oblasti. Še naprej bi obstajali kooperativni in kompetitivni elementi, kot tudi neformalna asimetričnost. Z večanjem vrzeli med bogatimi in revnimi provincami bi federalna vlada s svojo pomočjo imela bolj pomembno vlogo v revnejših kot pa bogatejših provincah.
- Drugi scenarij predvideva bistveno več devolucije in precej bolj omejeno vlogo federalne vlade, vendar še vedno brez institucionalnih oziroma ustavnih sprememb. V tem primeru bi se razlike med bogatejšimi in revnejšimi provincami povečale, saj federalna vlada s financiranjem programov ne bi več tako aktivno posegala na področja njihovih pristojnosti.
- Po tretjem scenariju bi bil federalni sistem preoblikovan z veliko ustavno reformo. Tak scenarij bi lahko sprožila velika kriza, npr. pozitivna odločitev za suverenost na referendumu v Quebecu. Takšna reforma bi zagotovo vključevala obsežno

devolucijo pristojnosti, ni pa jasno, ali bi obdržala elemente asimetričnosti in priznanje posebnosti Quebeca.

Najbolj verjeten je prvi scenarij, vendar ni mogoče izključiti ostalih dveh. Možno si je sicer zamisliti še kak scenarij, vključno s Kanado brez Quebeca ali celo popolni neuspeh kanadske federacije (Bakvis in Skogstad 2002, 21–22).

## **4.2. DVODOMNOST**

Kanadski parlament sestavljajo trije deli: prvi dom (predstavniški dom), drugi dom (senat) in britanska krona (v Kanadi jo predstavlja generalni guverner). Pravice britanske krone izvaja vladni kabinet (vlada) oziroma izvršni svet. Vloga izvršne veje oblasti je zelo močna in člani parlamenta, ki niso v vladnem kabinetu, imajo majhno neposredno moč. Vlada mora imeti podporo predstavniškega doma, za katerega je značilna zelo stroga strankarska disciplina. Veliko moč ima prvi minister, ki vodi vlado in samostojno izbira ostale člane vlade in jih lahko tudi samostojno zamenja (Atkinson in Docherty 2000, 8–10).

### **4.2.1. Kanadski senat**

Pogoje za članstvo v senatu je določila ustava iz leta 1867 in so veljavni še danes. Senatorji morajo biti stari vsaj 30 let in imeti vsaj 4000 dolarjev osebne premoženja (ta vsota je leta 1867 predstavljala precejšnjo vrednost). Ustava je članstvo razdelila med regije: po 24 sedežev so dobili Quebec, Ontario in atlantska regija (Nova Škotska in Novi Brunswick). V današnjem senatu imata Quebec in Ontario še vedno vsak po 24 senatorjev, 24 senatorjev imajo tudi štiri zahodne province (Britanska Kolumbija, Alberta, Saskatchewan in Manitoba) in tri atlantske province (Nova Škotska, Novi Brunswick in Otok princa Edvarda)<sup>15</sup>. Šest senatorjev ima še Nova Fundlandija, ki se je Kanadi priključila leta 1949, tri pa teritoriji (Jukon, Severna teritorija in Nunavut) (Atkinson in Docherty 2000, 11–12). Skupaj ima torej danes senat 105 članov (v predstavniškem domu je 308 poslancev). Članstvo v senatu je bilo sprva dosmrtno, leta 1965 pa je sprememba ustave določila, da so senatorji imenovani do svojega 75. leta

---

<sup>15</sup> Med zahodne province je 24 senatorjev razdeljenih enako, vsaka jih ima torej šest. Med atlantskimi provincami imata Nova Škotska in Novi Brunswick po deset senatorjev, Otok princa Edvarda pa štiri (Guy 1995, 150).

starosti. Smith (2003a: 20) navaja, da je bil izvorni namen senata izvajati združevalno funkcijo, za kar je bilo potrebno, da njegovi člani niso izvoljeni s strani volilnega telesa, kakor koli je že to opredeljeno. Senat naj bi predstavljal celotno skupnost in ne posameznih političnih opcij ali teritorijev. To naj bi mu omogočalo bolj nacionalni pogled.

Namen senata je delovati kot dom »ponovnega premisleka«, ki pregleduje predloge zakonov, ki jih sprejme predstavniški dom. Izvorno je bilo mišljeno, da bi senat to vlogo opravljal z dveh vidikov: zaščitil bi lastniške pravice pred (revno) večino, ki bi lahko svojo demokratično moč uporabila v škodo bogate manjšine (za članstvo v senatu je bila postavljena minimalna premoženjska meja), hkrati pa bi posebno pozornost namenil regijam z manj prebivalci (vsaka regija je imela enako število senatorjev). Ustavno določene pristojnosti senata so skoraj enake predstavniškemu domu, vendar jih v popolnem obsegu v praksi skorajda nikoli ne uporablja. Glavni razlog za to je način imenovanja senatorjev. Ti namreč niso izvoljeni, ampak imenovani. Imenuje jih generalni guverner na predlog prvega ministra federalne vlade. Z demokratizacijo politične kulture je ugled senata postopoma padal (deloma zato, ker se je zmanjšala sprejemljivost parlamentarnega doma, ki ni voljen, deloma zaradi patronažnega imenovanja senatorjev s strani prvega ministra<sup>16</sup>). Zaradi manjka demokratične legitimnosti senata se je do sredine 20. stoletja uveljavil običaj, da senat ne nasprotuje zakonu, ki ima podporo v predstavniškem domu. V zadnjih desetletjih je bil senat sicer nekajkrat pripravljen nastopiti proti vladni večini, predvsem ko sta bili strankarski večini v obeh domovih različni.<sup>17</sup> Večina v senatu se je pri tem sklicevala predvsem na javno mnenje (Malcolmson in Myers 2002, 139–141). Franks (1999, 149) meni, da je

---

<sup>16</sup> Običajno so bili imenovani podporniki vladajoče stranke, npr. poslanci v predstavniškem domu, kandidati za poslance, ki so izgubili na volitvah, upokojeni provincialni vodilni politiki ter ministri v federalnem vladnem kabinetu (Dyck 1996, 562).

<sup>17</sup> Sredi 80. let 20. stoletja je liberalna večina v senatu z grožnjo, da bo preprečila sprejetje svobodnega trgovinskega sporazuma z Združenimi državami Amerike, prisilila konservativno vlado v predčasne volitve. Kmalu potem ko je konservativna vlada na teh volitvah zmagala, je vložila v parlament zakon o uvedbi splošnega prometnega davka. Ko je bil predlog v predstavniškem domu sprejet, je senat zavrnil potrditev zakona. To je prisililo prvega ministra, da je uporabil ustavno določbo, ki mu omogoča, da v primeru nestrinjanja med parlamentarnima domovoma predlaga imenovanje štirih ali osmih dodatnih senatorjev. Z imenovanjem osmih senatorjev iz Konservativne stranke je omogočil potrditev zakona v senatu (Malcolmson in Myers 2002, 140).

treba argument javnega mnenja pri senatu zavrniti. Vladanje vključuje sprejemanje tako neprijetnih kot prijetnih odločitev, edini pravi test javnega mnenja pa je njegov izraz na splošnih volitvah glede splošne uspešnosti vlade v preteklem mandatu. Samo vlada, ki je odgovorna predstavniškemu domu, je odgovorna ljudstvu.

Senat lahko predlaga zakone, razen finančnih. Vsak zakon (tudi finančni) mora biti potrjen v senatu, preden stopi v veljavo. Senat ima torej pravico do absolutnega veta, razen pri spremembah ustave, ki jih lahko zadrži za največ 180 dni. Senat ne more preprečiti lastne ukinitve – to se lahko naredi s spremembo ustave, ki jo podpre vsaj sedem provinc, ki predstavljajo 50 odstotkov skupnega prebivalstva provinc (Guy 1995, 151). Watts (2003, 87) sicer navaja, da je za ukinitve senata potrebno soglasje vseh desetih provinc, enako meni tudi Smith (2003b, 232).

#### **4.2.2. Pristojnosti senata**

Senat ima pet zakonodajnih pristojnosti, ki v osnovi izhajajo iz njegove pristojnosti veta in ki jih lahko izvaja istočasno ali posamično:

- *Pristojnost pregleda* je najpogosteje izvajana pristojnost. Senat sam določi, na kakšen način bo pregledal predlog zakona (kateri odbor bo poročal o njem, število prič, ki bodo nastopile pred odborom, lokacijo zaslišanj odbora). Ker je brez omejitev, lahko senat izvaja kakovosten pregled predlaganih zakonov.
- *Pristojnost zadržanja* ima dve pomembni funkciji: omogoča izvedbo temeljite razprave, v okviru katere se javnost lahko bolje seznanj z možnimi posledicami predlaganih zakonov, hkrati lahko prisili vlado, da ponovno premisli o predlaganem zakonu, oziroma da ga dopolni v skladu s predlogi senata.
- *Pristojnost pogajanja* se izvaja na različne načine: kot pogajanje s predstavniškim domom glede dopolnil predlogom zakonov, kot pogajanja z ministri glede naknadnih dopolnil, kot pogajanja glede ustanovitve neodvisnih svetovalnih organov.
- *Pristojnost dopolnitve* je najbolj otipljiv izraz zakonodajne pristojnosti senata. Dopolnilo, ki ga sprejme senat, mora potrditi še predstavniški dom. Če ta dopolnila ne sprejme, lahko senat vztraja in ponovno vrača predlog v predstavniški dom, dokler dopolnilo ni sprejeto.

- *Pristojnost zavrnitve* je najmočnejša in hkrati najbolj sporna pristojnost senata. Ker javnost ni naklonjena temu, da bi imenovani politiki preglasovali izvoljene predstavnike, se senat zelo redko poslužuje tega ukrepa (Joyal 2003, 301–302).

Koristi, ki so rezultat pristojnosti senata, lahko vidimo skozi štiri učinke:

- Možnost veta senata sama po sebi pomeni, da sta vlada in predstavniški dom bolj previdna pri predlaganju in sprejemanju zakonov.<sup>18</sup>
- Senat ima vpliv na odgovornost vlade v zakonodajnem postopku. Lahko si vzame čas za temeljito preučitev predloga in vlada mora biti zmožna natančno obrazložiti in upravičiti svoj zakonodajni program.
- Senat lahko odigra vlogo pri odpravljanju slabosti oziroma napak v posameznih zakonih.
- Pristojnosti senata imajo tudi učinek nadzora nad zakonodajno aktivnostjo vlade. Senatorji imajo v povprečju veliko izkušenj, ki omogočajo visoko kakovost pregleda predlogov zakonov, poleg tega so pri svojem delu manj strankarsko opredeljeni, imajo bolj dolgoročen pogled na ocenjevanje zakonodajnih prioritet kot predstavniški dom, ki je bolj podvržen trenutnemu javnemu mnenju (Joyal 2003, 303–304).

#### **4.2.3. Predstavništvo v senatu**

Ustava je določila enako predstavništvo regij v senatu in ne provinc (to načelo je bilo sicer nekoliko spremenjeno s kasnejšim predstavništvom Nove Fundlandije in teritorijev). Zato predstavništvo provinc v senatu ni ne enako, niti ni sorazmerno številu prebivalcev. Kot je razvidno iz tabele 4.1, so glede na število prebivalcev pričakovano najbolj privilegirano zastopani trije teritoriji ter najmanjša provinca (Otok princa Edvarda), ki imajo približno od sedem- do desetkrat večji delež senatorjev kot prebivalcev. Močno so predstavljeni tudi Nova Škotska, Novi Brunswick in Nova Fundlandija, ki imajo približno od tri- do štirikrat večji delež senatorjev kot prebivalcev. Tudi Manitoba in Saskatchewan imata večji delež senatorjev kot prebivalcev. Quebec ima približno enak delež senatorjev in prebivalcev, medtem ko imajo Ontario, Britanska

---

<sup>18</sup> Ker vlada, ki sicer ne bi imela težav s sprejetjem svojega predloga v predstavniškem domu, lahko računa na odpor ali vsaj natančno preučitev njenega predloga zakona v senatu, je manj verjetno, da bo vložila predlog z zelo kontroverznimi ali pretiranimi določili (Smith 2003a, 117).



Kolumbija in Alberta manjši delež senatorjev kot prebivalcev. Zahodne province so torej najslabše predstavljane (poleg Ontaria, ki pa ima 24 senatorjev in je glede na število prebivalcev občutno največja provinca). Vse zahodne province so večje od Nove Škotske in Novega Brunswicka, ki pa imata več senatorjev (Britanska Kolumbija ima npr. šestkrat več prebivalcev kot Novi Brunswick). Britanska Kolumbija in Alberta imata skupaj toliko prebivalcev kot Quebec, vendar imata skupaj pol manj senatorjev kot le-ta.<sup>19</sup>

Tabela 4.1: Sestava kanadskega senata po provincah

Provinca (teritorij)	Število senatorjev	Delež senatorjev (%)	Število prebivalcev	Delež prebivalcev (%)
Ontario	24	22,9	13.119.251	38,7
Quebec	24	22,9	7.856.881	23,2
Britanska Kolumbija	6	5,7	4.479.934	13,2
Alberta	6	5,7	3.703.979	10,9
Manitoba	6	5,7	1.226.196	3,6
Saskatchewan	6	5,7	1.034.974	3,1
Nova Škotska	10	9,5	940.397	2,8
Novi Brunswick	10	9,5	750.457	2,2
Nova Fundlandija	6	5,7	510.272	1,5
Otok princa Edvarda	4	3,8	141.374	0,4
Severozahodna teritorija	1	1,0	43.244	0,1
Jukon	1	1,0	33.963	0,1
Nunavut	1	1,0	32.435	0,1
<b>Skupaj</b>	<b>105</b>	<b>100,0</b>	<b>33.873.357</b>	<b>100,0</b>

Opomba: število prebivalcev je ocena na dan 1. 10. 2009

Vir: Statistics Canada 2010 (podatki o številu prebivalcev)

Za kanadski senat bi na nek način lahko dejali, da predstavlja ljudi, saj imenovani člani niso povezani s provincialnimi vladami ali parlamenti. Glede na to, da so člani senata imenovani na federalni ravni brez sodelovanja provinc, pa ima javnost v provincah te predstavnike le v zelo majhni meri za »svoje« (Russell 2001b, 109).

<sup>19</sup> Glede na to ni nepričakovano, da predvsem zahodni Kanadčani enakega predstavnštva regij ne vidijo kot primeren federalističen odgovor na zaznano pomanjkanje političnega vpliva senata (Archer in drugi 1995, 181).

Po mnenju Russellove (2001b, 114) je v primeru kanadskega senata zelo vprašljivo, ali sploh predstavlja interese provinc. Provincam ni zagotovljeno, da jih bodo predstavljale vse politične stranke – prvi minister tradicionalno v senat ne imenuje članov opozicijskih strank, tako da stranke, ki na federalni ravni niso nikoli na oblasti, v senatu nimajo članov. Številni senatorji sicer imajo položaje v provincialnih strankah, kar jim omogoča povezavo s političnim dogajanjem v provincah. Prav tako se jih včasih vključi v vlado z namenom regionalnega uravnoteženja le-te (v primeru, da stranka na oblasti nima članov prvega doma v kateri od ključnih provinc). Ker pa province niso dovolj vključene v izbiro članov, je to resno škodovalo verodostojnosti senata kot teritorialnega doma, kar se je izrazilo v številnih pozivih k reformi. Predlogi sprememb so bili v razponu od vključevanja provinc v imenovanje članov do neposrednih volitev močnega senata po vzoru ameriškega ali avstralskega modela.

Ker senat nima ustrezno razvite regionalne vloge, se zaščita regionalnih interesov izvaja drugje v političnem sistemu:

- Na sodiščih, ki so v zgodovini Kanade s svojimi odločitvami okrepila moč provinc.
- Preko številnih federalno-provincialnih konferenc in odborov, kjer se obravnavajo različna javno-politična vprašanja s federalnih in provincialnih področij.
- V kabinetu federalne vlade, ki je bil vedno zamišljen kot pomembnejši forum regionalnih interesov kot senat. Kabinet je to vlogo še nadgradil z imenovanjem regionalnih ministrov.
- V razvejanem sistemu zasebnih srečanj nacionalnih, regionalnih in lokalnih (strankarskih) odborov, ki se jih udeležujejo tako člani predstavniškega doma kot senatorji iz različnih provinc (Thomas 2003, 207).

Malcolmson in Myers (2002, 87) opozarjata, da je eden od razlogov za visoko konfliktnost kanadskega federalizma obrobna vloga senata, ki v praksi ne izvaja funkcije regionalnega predstavništva. Province lahko svoje interese branijo le preko svojih vlad, ki nastopajo proti federalni vladi. Regionalna vprašanja se tako namesto znotraj federalne ravni oblasti rešujejo na federalno-provincialni dimenziji delitve oblasti, s čimer je federalizem glavno bojišče v državi.

Neobstoj učinkovitega drugega doma federalnega parlamenta, ki bi predstavljal province, omejuje priložnosti za formalno vključenost provinc pri sprejemanju politik na federalni ravni. To krepi legitimnost provincialnih vlad, da na federalni ravni govorijo v imenu državljanov z njihovih območij. Namesto da bi bili konflikti razreševani v zgornjem domu federalnega parlamenta, se le-ti kanalizirajo v forume, kot so npr. srečanja med ministri in višjimi uradniki, pri čemer so namesto državljanov oziroma izvoljenih predstavnikov glavni igralci vlade (Bakvis in Skogstad 2002, 5). Watts (1999, 119) pravi, da je v Kanadi zaradi značilnosti senata in pomanjkanja njegove politične legitimnosti, pa tudi načina delovanja parlamentarnega sistema ter federalnih in provincialnih političnih strank, manj možnosti za formalno predstavništvo in sodelovanje provinc v odločanju na federalni ravni kot v drugih federacijah. To je pripomoglo k vzponu izvršnega federalizma. Franks in Olson (1993, 26–27) pravita celo, da konference prvih ministrov lahko morda obravnavamo kot nov in dejanski zgornji dom, ki je s strani zvezne oblasti tudi ustavno priznan.

Thomas (2003, 209) opozarja, da je v senatu regionalno predstavništvo prisotno v večji meri, kot je to zaznano v javnosti. Večina aktivnosti v korist regionalnih interesov poteka neopaženo in obseg tega je težko oceniti (npr. neformalno sodelovanje senatorjev iz različnih strank v korist provinc). Stewart (1993, 39–40, 52, 57–58) pravi, da vsaj z vidika pasivnega predstavništva senat odraža teritorialno in dvokulturno raznolikost kanadskega regionalizma. Senat obstaja kot nekakšen kompromis med predstavništvom glede na prebivalstvo in enakim predstavništvom provinc (z nekaterimi odstopanji zaradi določbe, da so osnova za enako predstavništvo regije in ne province). Senatorji morajo imeti bivališče in lastnino v provinci, iz katere so imenovani, senat tudi vsebuje nekoliko večji delež francosko govorečih predstavnikov kot predstavniški dom in bistveno večji delež članov s predhodnimi izkušnjami v provincialni politiki. Z vidika aktivnega predstavništva (v smislu artikulacije interesov in uspešnega udejanjanja preferenc) obstajajo različna mnenja o vlogi senata, vendar je ta v svoji zgodovini pogostokrat celo nasprotoval provincialnim interesom (zaščita regionalnih interesov ni bila nikoli v ospredju delovanja senatorjev). Vendar pa nezadostno predstavništvo regionalnih interesov na federalni ravni oblasti ni značilno le za senat.

V publikaciji o regionalnem predstavnstvu, ki jo je izdala organizacija Canada West Foundation, so McCormick, Manning in Gibson (1981, 4) opredelili naslednje pogoje učinkovitega regionalnega predstavnstva:

- V procesu odločanja na nacionalni ravni morajo obstajati določeni posamezniki, ki zastopajo poglede, interese in potrebe prebivalcev posameznih regij.
- Ti posamezniki morajo biti zaznani kot legitimni s strani drugih udeležencev v odločanju na nacionalni ravni.
- Zaznani morajo biti kot odgovorni s strani ljudi, ki jih predstavljajo. Morajo biti zaznani kot odzivni na njihova mnenja ter občutljivi na lokalne težave.
- Imeti morajo posebno moč oziroma vpliv, ki odraža njihov status regionalnih predstavnikov. V procesu odločanja mora biti nek mehanizem za priznavanje regionalnih interesov in odzivanje na njih.
- Predstavniki morajo biti vsaj minimalno uspešni pri doseganju, da se pri oblikovanju in izvedbi nacionalnih politik upošteva regionalne interese.
- Ti pogoji ne smejo biti izpolnjeni slučajno ali občasno, temveč morajo biti ustavno zagotovljeni in del običajnega delovanja nacionalnih institucij.

Smith (2003a, 110) pravi, da je korist senata bolj v tem, kar dela, kot v tem, koga predstavlja. Tudi najostrejši kritiki priznavajo kakovost dela senatorjev pri nadzoru, preiskovanju in reviziji zakonodaje. Velikokrat je poudarjeno, da je senat manj strankarski kot predstavnški dom, da imajo njegovi člani več političnih in drugih izkušenj, kar jim omogoča večjo kritičnost, da imajo senatni odbori več znanja in talenta zaradi stalnosti članstva, da imajo senatorji dovolj časa za natančno analizo zakonodaje, da niso obremenjeni z rezultati volitev ter da mediji posvečajo njihovem delu zelo malo pozornosti.

#### **4.2.4. Kritike senata in predlogi reform**

Stalna tema v Kanadi, ki je povezana s senatom, je njegova reforma. Predlogi vključujejo spremembe načina imenovanja senatorjev, pristojnosti senata ter razmerja s predstavnškim domom. Del javnega mnenja se zavzema celo za ukinitvev senata. Nekateri pa se zavzemajo, da senat ostane takšen, kot je, in poudarjajo, da je senat bolj koristen, kot se ljudje zavedajo (Malcolmson in Myers 2002, 141). Najostrejše kritike obtožujejo senat oziroma del senatorjev celo sistemske korupcije in lobiranja za

poslovne in finančne interese (Dyck 1996, 564–565). Archer in drugi (1995, 199) poudarjajo, da je med zagovorniki reforme in ukinitve vedno težje najti podpornike nespremenjenega stanja.

Franks (2003, 182–183) pravi, da obstaja razlika med pravim in »namišljenim« senatom. Senat se je v zadnje pol stoletja razvijal in je danes pomemben za uspešno delovanje parlamenta (verjetno še v največji meri zaradi razvoja preiskav svojih odborov). Kritiki in mediji pa najpogosteje govorijo o »namišljenem« senatu kot neaktivnem ali konfliktnem organu, ki skrbi predvsem za partikularne poslovne interese.

Watts (2003, 87) pravi, da senat opravlja več koristnega dela v okviru zakonodajnega procesa in preiskavah, kot se mu običajno pripisuje. Po drugi strani pa je jasno, da je zaznava legitimnosti glede predstavnštva regionalnih interesov na centralni ravni pri kanadskem senatu najnižja med vsemi federalnimi drugimi domovi. Pomanjkanje zadovoljstva z vlogo in delovanjem senata je pripeljala do številnih predlogov za reformo ali celo ukinitve. Večina Kanadčanov se strinja, da bi bilo potrebno senat reformirati, vendar je zaradi nestrinjanj glede oblike reforme senat do danes ostal skoraj nespremenjen.

Watts (2003, 91) meni, da bi reforma senata morala odpraviti njegovo glavno pomanjkljivost, to je neustrezno predstavnštvo regionalnih in provincialnih interesov. Pomembno je tudi, da je predlog reforme praktičen oziroma izvedljiv. Predlogi reforme, ki bi zahtevala temeljito spremembo ustave, so težko izvedljivi. Reformo bi bilo lažje izvesti z ustavnimi spremembami, ki ne zahtevajo delnega ali popolnega soglasja provinc<sup>20</sup> ali s postopnimi spremembami brez spremembe ustave, ki bi postale običaj

---

<sup>20</sup> Kanadska ustava (ustavni akt iz leta 1982) vključuje dve formuli za spremembo ustave. Po splošni formuli morajo predlog spremembe ustave, ki ga je sprejel federalni parlament, potrditi dve tretjini provinc (7 od trenutnih 10), ki imajo skupaj vsaj 50 odstotkov prebivalstva vseh provinc. Soglasna formula, ki je predvidena za spremembo nekaterih delov ustave, zahteva soglasje vseh provinc. Po referendumu o avtonomiji Quebeca v letu 1995 je federalna vlada določila, da mora federalna vlada pridobiti posebna regionalna oziroma provincialna soglasja, preden predloži predlog spremembe ustave v predstavniški dom. Kot regije, katerih soglasje je potrebno, so bile opredeljeni Ontario, Quebec, Britanska Kolumbija, prerijske province (Alberta, Saskatchewan in Manitoba) in atlantske province (Nova Škotska,

oziroma praksa, vendar bi reforma v vsakem primeru morala biti zadostna, da bi popravila zaznavo legitimnosti senata.

Predlogov za reformo senata je bilo do zdaj veliko (v obdobju od 1969 do 1992 jih je bilo npr. 26). Predloge lahko razvrstimo med tiste, ki so se zavzemali za mešano imenovanje, za »dom provinc«, za voljen senat ter za spremenjen proces imenovanja. V 70. in 80. letih 20. stoletja je bilo veliko predlogov, da bi *obstoječi senat zamenjali z organom, ki bi ga sestavljali delegati provincialnih vlad*, ki bi delovali po navodilih teh vlad. Ti predlogi so se zgledovali po nemškem zveznem svetu. Ta model reformiranega senata je prevladoval, vse dokler se niso v 80. letih pojavili predlogi za voljen senat. Ta model je temeljil na prepričanju, da bi takšen drugi dom dosegel dva cilja: jasno vlogo provinc pri odločanju na federalni ravni ter bolj odprt in transparenten proces medvladnega sodelovanja. Tem predlogom je federalna vlada odločno nasprotovala, ker se je bala, da bi takšna reforma provincam dala preveliko moč. Najbolj utemeljen argument proti vpeljavi senata, podobnega nemškemu zveznemu svetu, v katerem sedijo delegacije federalnih enot (dežel), je razlika med nemškim in kanadskim federalizmom. V Kanadi delitev pristojnosti med federalno ravno oblasti in province daje poudarek na ekskluzivnosti pristojnosti in relativni avtonomiji vsake strani, medtem ko je v Nemčiji poudarek na medsebojni odvisnosti federalne, deželne in lokalne ravni oblasti. V Nemčiji velik del federalne zakonodaje izvajajo dežele, ki so zato močno zastopane na federalni ravni oblasti. Takšna reforma senata bi zahtevala temeljno ustavno spremembo, zato je tudi praktično težko izvedljiva (Watts 2003, 92–94).

Leta 1978 je federalna vlada predlagala *posredne volitve v senat*. Polovico senatorjev bi izvolili predstavniki provinc (sorazmerno glede na razmerje političnih strank na zadnjih provincialnih volitvah), polovico pa federalni predstavniki dom (sorazmerno glede na razmerje političnih strank na zadnjih federalnih volitvah). Glede na to, da bi bile v senatu tako federalne kot provincialne stranke, verjetno nobena stranka ne bi imela absolutne večine. Takšen senat bi imel pravico do le odločilnega veta. Ta predlog v javnosti ni dobil širše podpore. Posredne volitve zagotavljajo manjšo mero zaznane legitimnosti kot posredne volitve, poleg tega je rešitev, da bi pol senatorjev volil

---

Novi Brunswick, Otok princa Edvarda, Nova Fundlandija). S tem je federalna vlada še povečala razlike v moči med velikimi in majhnimi provincami glede na splošno formulo za spremembo ustave in dejansko postavila hierarhijo provinc (Smith 2002, 48–50).

spodnji dom, zelo neobičajna. Tudi takšna reforma bi zahtevala spremembo ustave s soglasjem provinc (Watts 2003, 95–96).

V 80. letih so se pojavili predlogi za *neposredno voljen senat*. Z neposrednimi volitvami bi si senat zagotovil močno demokratično legitimnost. Spremenila bi se tudi razdelitev sedežev med provincami, večina predlogov pa je tudi predvidela določeno obliko proporcionalnega predstavnštva, da bi bil način izbire članov drugačen kot v predstavniškem domu. Nekateri predlogi so predvideli zmanjšane pristojnosti senata (odložilni veto). Nekateri predlogi so vključevali enako število senatorjev za vse province, drugi pa neenako število senatorjev, vendar bi glede na število prebivalcev manjše province imele nesorazmerno več senatorjev kot velike. Takšne reforme bi zahtevale spremembo ustave s podporo provinc, kar bi bilo kljub javni podpori zahtevno. Lažja rešitev bi bila samo sprememba načina imenovanja članov, ne da bi se spremenile pristojnosti in razdelitev sedežev med province. Takšna rešitev bi bila potencialno nevarna za delovanje sistema odgovorne parlamentarne vlade, poleg tega ne bi rešila problema premajhne zastopanosti zahodnih provinc (Watts 2003, 96–98). V okviru predlogov o neposredno voljenem senatu je najbolj znan t. i. »trojni-E senat«, po katerem bi bil senat voljen, imel »učinkovite« pristojnosti ter z enakim predstavnštvom provinc (*angl. »Triple-E«: elected, effective, and equal*).<sup>21</sup> Podobna reforma senata je bila vključena v predlog celovite ustavne reforme, t. i. sporazum v Charlottetownu (Charlottetown Accord). Sporazum je predvidel 62-članski senat, v katerem bi imela vsaka provinca šest senatorjev, dva takratna teritorija pa vsak po enega. Člani bi bili izvoljeni, in sicer istočasno kot poslanci predstavniškega doma, razen v Quebecu, kjer bi senatorje imenovala nacionalna skupščina. Senatorji ne bi smeli biti člani vladnega kabineta. Če bi senat zavrnil sprejetje zakona, bi o predlogu zakona odločali na skupnem zasedanju obeh domov, kjer pa bi imel predstavniški dom več kot petkrat več članov. Na nekaterih zakonodajnih področjih, npr. obdavčenju naravnih virov, bi imel senat absolutni veto. Zakone, povezane s francoskim jezikom in kulturo, bi morala poleg večine celotnega senata potrditi tudi večina senatorjev iz Quebeca. Potem ko je bil

---

<sup>21</sup> Rocher in Smith (2003, 25) pravita, da se je ideja o »Triple-E« senatu, ki jo je razvila politična elita zahodnih provinc, razširila po vsej Kanadi in jo danes podpira večina Kanadčanov.

sporazum v Charlottetownu zavrnjen na nacionalnem referendumu, so resni predlogi reforme senata zamrli<sup>22</sup> (Dyck 1996, 567–568).

Bolj praktičen pristop k reformi senata bi bila *sprememba načina in pogojev izbire senatorjev*. To ne bi nujno niti zahtevalo spremembe ustave, temveč zgolj razvoj novih običajev in praks, na osnovi katerih bi prvi minister federalne vlade izbiral senatorje. Tu obstajajo tri glavne možnosti: oblikovanje nekakšne neodvisne komisije za imenovanja, izbira članov s seznama kandidatov, ki bi ga pripravili predsedniki vlad provinc, ter imenovanje članov, ki bi zmagali na posebnih volitvah v provincah. Ključna pomanjkljivost takšne rešitve je, da ne bi rešila problema razdelitve sedežev med provincami – to je možno le s spremembo ustave. Glede na to, da mandat senatorjev traja do njihovega 75. leta starosti in jih ni moč odpoklicati, takšna rešitev tudi ne bi rešila problema odgovornosti (Watts 2003, 98–99).

Smith (2003b, 229–230) pravi, da podporniki posameznih predlogov reforme senata, ki so prepričani, da bo njihova predlagana rešitev čudežno spremenila senat, ne pomislijo na celoten učinek, ki bi ga predlagana sprememba imela. Reformatorji pogosto ne razumejo, da ne vidijo političnega sistema kot sistema. Pogosto ne uspejo prikazati, kako bi njihovi predlogi privedli do izboljšane senata, ker si ne zamislijo dobro konkretne vloge senata v političnem sistemu. Razlogi za neuspeh reform so nasprotujoči si interesi, odsotnost jasnega namena in pomanjkanje zavezanosti k spremembam. Smith (2003a: xi) opozarja, da je izredno pomembno, da se Kanadčani uskladijo glede namena svojega drugega doma. Brez takšnega dogovora ne bo možno doseči konsenza glede njegove oblike. Po njegovem mnenju senat je pomemben, kar dokazuje to, da vsi govorijo o njegovi reformi, ki pa se ne zgodi – težava je, da različnim ljudem pomeni različno. Stilborn (2003, 55) pravi, da mora vsak poskus reforme senata temeljiti na jasni ideji, kakšen naj bo prispevek senata v političnem sistemu in zakaj se ta prispevek pričakuje od drugega doma in ne od kakšne druge institucije ali procesa.

Razprava o reformi senata razkriva več pomembnih institucionalnih napetosti v kanadskem političnem življenju:

---

<sup>22</sup> Reforma senata je ponovno aktualna v mandatu trenutne konservativne kanadske vlade, ki si je reformo senata zadala kot enega svojih ključnih ciljev. Predlog vključuje omejen mandat (osem let) in volitve senatorjev (Wikipedia 2010).



- Podporniki reforme senata nasprotujejo nekaterim temeljnim predpostavkam koncepta odgovorne parlamentarne vlade, saj želijo zmanjšati vpliv izvršne veje oblasti v zakonodajnem procesu.
- Podporniki reforme senata se zavzemajo za drugačno opredelitev odnosov moči med regionalnimi skupnostmi v Kanadi – praktično katera koli reforma senata bi okrepila moč obrobne (zahodnega in vzhodnega) dela Kanade.
- Reforma senata predstavlja precejšnje komplikacije za predstavništvo Quebeca in francosko govoreče manjšine v federalnem parlamentu. Francosko govoreča manjšina v Kanadi je pretežno skoncentrirana v Quebecu in premik k enakemu predstavništvu provinc bi pomenil, da bi francosko govoreča manjšina, ki predstavlja četrtno prebivalstva Kanade, v senatu lahko imela manj kot desetino sedežev (Archer in drugi 1995, 197).

Archer in drugi (1995, 197–198) izpostavljajo, da je presenetljivo, da je imelo gibanje za reformo senata konec 80. in v začetku 90. let tako močno podporo, saj bi skorajda vsi obstoječi politični igralci z reformo nekaj izgubili – ne samo osrednji provinci (Ontario in Quebec), ampak tudi poslanci v predstavniškem domu, vladni kabinet in prvi minister, provincialni predsedniki vlad (morda celo provincialne vlade v celoti) in obstoječi senatorji.

Sharman opozarja na nepredvidljivost institucionalnih reform. Celotna sprememba ima lahko velik razpon nepričakovanih posledic, ne samo za reformirano institucijo, ampak tudi za druge elemente političnega sistema (v Stewart 1993, 66–67). Tudi zato so nekateri previdni glede spreminjanja obstoječega stanja, tudi če ta ni optimalen. Možna ugotovitev, da institucionalna reforma ni rešitev za vse predstavniške pomanjkljivosti, bi lahko imela resne systemske posledice. Ne glede na institucionalno ureditev bo Kanada vedno država, s katero bo težko upravljati (Stewart 1993, 66–67). (Pre)oblikovanje institucije je zelo problematično, ne samo zaradi velikih razlik glede ciljev in načina spremembe, ampak tudi zato, ker je težko uganiti politični kontekst oziroma razpon političnih kontekstov, v katerem bo institucija delovala. To odlično ponazarja razprava o reformi senata. Nekateri skupine se zavzemajo za močan drugi dom, ki bo podobno kot ameriški in avstralski drugi dom sredstvo nadzora nad močno izvršno vejo oblasti. Nekateri želijo drugi dom, ki bo na nek način predstavljal regionalno raznolikost kanadske politike. Ta skupina se deli na tiste, ki želijo, da bi

podobno kot v nemškem zveznem svetu province v drugem domu predstavljale njihove vlade, ter tiste, ki hočejo senat, ki bo odziven na potrebe provinc neodvisno od provincialnih vlad, s čimer bi zmanjšal možnost teh vlad, da se predstavljajo kot edini zastopnik regionalne raznolikosti. Tretji pa se zavzemajo za nekakšno funkcionalno predstavništvo. Zavedati se je treba, da je preoblikovanje drugega doma težje kot je bilo prvotno oblikovanje, sprememba ene institucije pa lahko sproži reakcije v drugih delih procesa vladanja. Kakršna koli bistvena sprememba vloge senata tako sproži vprašanje sprememb vloge predstavniškega doma, vlade in morda tudi generalnega guvernerja. Senat z močnim regionalnim predstavništvom bi imel lahko tudi velik vpliv na strankarski sistem in federalni politični proces na splošno (Sharman 1987, 90–91).

## 5. FEDERALIZEM IN DVODOMNOST V KRALJEVINI ŠPANJI

### 5.1. FEDERALIZEM

#### 5.1.1. Zgodovina in razvoj federalizma v Španiji

Španijo je do 18. stoletja sestavljalo več kraljevin na Pirenejskem polotoku. Vsaka kraljevina je bila ločena entiteta z lastnimi zakoni in institucijami. Skupna monarhija je bila ohlapna dinastična zveza, ki je delovala proti nastanku močne skupne identitete, kar ima posledice še danes. V 18. stoletju je monarhija poskušala centralizirati državno oblast po vzoru francoskega modela (predvsem v škodo katalonskih institucij). V 19. letu je imela španska monarhija veliko težav pri ohranjanju in gradnji združene nacionalne države (vdor Napoleona, državljanske vojne, izguba kolonij). Posledica je bila šibka država, ki se je za ohranjanje reda v veliki meri zanašala na vojsko. Težava je bila tudi različna regionalna gospodarska razvitost – industrializacija je bila osredotočena v Kataloniji in kasneje še v Baskiji, medtem ko je Kastilja ostala pretežno kmetijska. Eden od odgovorov na težavnost gradnje države in nacije je bil federalizem. Španski federalizem je bil demokratičen projekt, ki so ga podpirali številni republikanci. Neuspeh republikanskega gibanja v 19. in začetku 20. stoletja je tako pomenil tudi neuspeh federalizma. Najprej je bil radikalni eksperiment federalne republike (t. i. prve republike) v letih 1873 in 1874, ki je želel vpeljati federalizem od spodaj navzgor. V času druge republike med leti 1931 in 1939 ni bilo izrecne zaveze ustvariti federacije, čeprav je bilo nekaj poudarkov na regijah<sup>23</sup>. V Madridu so prevladovali centralistično usmerjeni republikanci, v regijah pa federalni republikanci, ki so se zavzemali za samoupravo. Pri tem so bili vodilni v Kataloniji. Gibanje za avtonomijo je bil eden od razlogov, ki so privedli do izbruha državljanske vojne med leti 1936 in 1939, v kateri so zmagale sile pod vodstvom generala Franca. Eden od ciljev državljanske vojne je bil uničiti regionalno avtonomijo in ponovno okrepiti enotnost Španije. V času Francove diktature (od 1939 do 1975) je režim močno zatiral nacionalizem in regionalno kulturo

---

<sup>23</sup> Ustava druge republike je Španijo uvrstila med najbolj demokratične evropske države tistega časa. Institucionalizirala je demokratična, sekularna in decentralizirana načela vladanja. Poudarek ustave na verski, intelektualni in osebni svobodi je jasno zrcalil levičarsko usmerjenost druge republike (Lancaster 1997, 286).

v Baskiji, Kataloniji in Galiciji. Ob koncu diktature so se manjšinski narodi začeli zavzemati za ponovno uvedbo avtonomnosti. Zahteve po avtonomnosti in ideja federalizma sta postala precejšnji oviri za mirno tranzicijo v demokracijo, vendar so se politične elite zavezale, da bodo končale z diskriminacijo manjšin (Harty 2002, 297–299).

Španija je danes parlamentarna monarhija. Po imenu ni federacija, vendar ima številne institucionalne značilnosti federalnih držav. Ustava določa, da je Španija enotna in nedeljiva, hkrati pa podpira vidike federalizma. Najvišji podnacionalni nivo so avtonomne skupnosti (na nižjem nivoju samouprave obstajajo občine in province, slednje so bile oblikovane v 19. stoletju). Teritorialna enota se samostojno odloči, da bo postala avtonomna skupnost.<sup>24</sup> Ustava določa tri načine pridobitve avtonomnosti, zato se Španijo označuje za primer asimetričnega federalizma:

- Na prvi način, po t. i. hitri poti, so takoj na začetku tranzicije kot zgodovinske nacionalne skupnosti pridobile status avtonomne skupnosti Baskija (1979), Katalonija (1979) in Galicija (1981).
- Na drugi način, po t. i. počasni poti, so lahko postale avtonomne skupnosti mejne province s skupnimi zgodovinskimi, kulturnimi in gospodarskimi značilnostmi, otoki in province z zgodovinskim regionalnim statusom. Sprva je bila avtonomija omejena, saj so te skupnosti šele po petih letih pridobile vse pristojnosti avtonomnih skupnosti.
- Na tretji način, po t. i. izredni poti, so lahko postale avtonomne skupnosti tudi nezgodovinske skupnosti. Ta način sicer ni zahteval obdobja petih let čakanja na polne pristojnosti kot počasna pot, vendar je bil postopek pridobitve avtonomije še bolj zapleten kot pri slednji. Edina skupnost, ki je status pridobila po tej poti, je bila Andaluzija (Harty 2002, 299–300).

Dve regiji (Valencia in Kanarski otoki) sta postali avtonomni skupnosti po nekakšni vmesni poti med prvim in drugim načinom, tudi Navarra je imela zaradi svojih zgodovinskih okoliščin posebno pot. Dejansko je po počasni poti status avtonomne skupnosti pridobilo le deset (od sedemnajstih) regij (Heywood 1995, 144).

---

<sup>24</sup> Ustavni kompromis je vključeval priznanje pravic regij do avtonomnosti, vendar ni opredelil te avtonomnosti. Prav tako ni bilo določenih pristojnosti v okviru avtonomnosti. Reševanje teh vprašanj je bilo prepuščeno pogajanjem med centrom in regijami. Ustava tudi ni določila teritorialnega zemljevida (Heywood 1995, 143).

Po mnenju Huegline (1995, 217) je bil španski proces ustvarjanja regionalne avtonomije zelo inovativen, čeprav kompleksen. Ne strinja se z mnenjem političnih tehnokratov in neoliberalnih pristašev avtoritativnih vlad, ki vladajo svobodnim trgom, ki menijo, da bi morala biti demokratična vladavina enostavna oziroma preprosta. Po njegovem mnenju je lahko španski pristop vzor za druge države pri razvoju novih modelov in idej na področju politične, gospodarske in družbeno-kulturne prenove. Tudi Wattsu (1999, 31) se zdi Španija kot unitarna država, ki je v okviru svojih meja izvedla postopno federalizacijo v procesu, za katerega je značilna precejšnja asimetričnost, zanimiv primer prilagajanja razlikam v moči regionalnih pritiskov za avtonomijo. Po drugi strani meni Pasquino (v Bruneau in drugi 2001, 55), da se institucionalne ureditve, ki ustrezajo posebnim okoliščinam (npr. prehodu v demokracijo) lahko dolgoročno izkažejo za precej disfunkcionalne in z negativnimi posledicami za kakovost demokracije.

### **5.1.2. Avtonomne skupnosti**

Danes obstaja v Španiji 17 avtonomnih skupnosti. Vsaka ima svoj avtonomni statut, ki ga potrdi španski parlament (Harty 2002, 300). Vsaka avtonomna skupnost izvoli svoj zakonodajni organ, ki potem imenuje vlado. Volitve potekajo vsake štiri leta (Lancaster 1997, 324). Ekskluzivne pristojnosti avtonomnih skupnosti so zadeve, ki se nanašajo na institucije in delovanje samouprave, planiranje in javna dela, del prometne politike, kmetijstvo, gozdarstvo, ribolov in okolje, turizem, muzeji, knjižnice in promocija kulture, šport in prosti čas, zdravje in higiena ter socialna pomoč. Nekatere avtonomne skupnosti so se z osrednjo oblastjo dogovorile tudi za prenos nekaterih ekskluzivnih pristojnosti države preko mehanizma delegiranja pristojnosti, kjer država zagotavljanja finančna sredstva ter mehanizma, kjer so te pristojnosti pridobile avtonomne skupnosti, ki so to postale po t. i. hitri poti, npr. na področju pravosodja, financ, javnega reda in miru ter mednarodnih zadev. Avtonomne skupnosti so finančno avtonomne. Finance pridobivajo z davčnimi viri, ki jim jih posreduje država, lastnimi davčnimi viri, prenosi iz medteritorialnega sklada, prihodki iz lastnine ter prihodki iz kreditnega delovanja. Medteritorialni kompenzacijski sklad temelji na ustavnem načelu solidarnosti med teritorialnimi enotami in upošteva kriterije, kot so gostota naseljenosti, relativni prihodki, stopnja brezposelnosti, stopnja vključenosti, razpršenost prebivalstva ter

izoliranost. Le malo avtonomnih skupnosti dejansko pobira svoje davke. Morebitne spore med državo in avtonomnimi skupnostmi ali med samimi avtonomnimi skupnostmi rešuje ustavno sodišče (Harty 2002, 301–302).

Avtonomne skupnosti Baskija, Katalonija in Galicija promovirajo bolj federalno politično kulturo v Španiji in večjo stopnjo avtonomij manjšinskih narodov. Osrednje politične stranke so se na njihove zahteve odzvale z nasprotovanjem spremembam ustavne ureditve. Temu nasprotujejo tudi druge avtonomne skupnosti, ki zavračajo nadaljnje razlikovanje med avtonomnimi skupnostmi (Harty 2002, 304–305).

Heywood meni (1995, 6–7), da čeprav so bili odnosi med centralno vlado in regionalnimi vladami težavni in so še vedno vir političnega konflikta, predstavlja trenutna teritorialna organizacija v Španiji najbolj učinkovito rešitev regionalnega vprašanja, ki je bila tam kadar koli preizkušena.

## **5.2. DVODOMNOST**

Današnji španski parlament, »Cortes Generales«, sestavljata prvi dom, »Congreso de los Diputados« (predstavniški dom), in drugi dom, »Senado« (senat). Predstavniški dom ima 350 neposredno izvoljenih članov, senat pa trenutno 264 članov, ki so izvoljeni po načelu teritorialnega predstavništva. Približno štiri petine senatorjev (208) je izvoljenih neposredno, in sicer po štirje v vsaki provinci. Ostali so izvoljeni posredno, in sicer jih izberejo zakonodajni organi avtonomnih skupnosti. Vsi predstavniki obeh domov imajo štiriletni mandat (Flores Juberías 1999, 260; Senado 2009).

### **5.2.1. Zgodovina dvodomnosti v Španiji**

Ustavno zgodovino Španije je zaznamoval boj med enodomno in dvodomno vizijo parlamenta. Prvi parlament, ki je bil enodomen, je bil ustanovljen leta 1812. Enodomen parlament, v katerem naj bi člani predstavljali vso špansko nacijo kot celoto, je ustrezal liberalni ustavi iz leta 1812 bolj kot dvodomen parlament. S to ustavo se je enodomnost začelo povezovati z liberalizmom in močno zakonodajno vejo oblasti. Konservativne vlade so podpirale dvodomnost, predvsem iz ideoloških razlogov – drugi dom naj bi

predstavljala protitež ljudsko izvoljenemu prvemu domu ter razdelil parlament in s tem omejil njegovo moč (Flores Juberías 1999, 261).

Leta 1834 je bila v Španiji ponovno vpeljana ustavna oblast, v okviru katere je bil vpeljan tudi dvodomni parlament. Drugi dom, v katerem je bilo članstvo deloma dedno, je obstajal le do nove ustave leta 1837, ko je bil ustanovljen dvodomni parlament z današnjima imenoma domov. Prvi dom je bil v celoti voljen, medtem ko je bila sestava drugega doma bolj sporna – kralj je izbral senatorje s seznama kandidatov, ki so jih imenovali volivci iz vsake province (sorazmerno glede na število prebivalcev province), vsake tri leta naj bi se jih zamenjala tretjina. Ureditev drugega doma se je zaradi negativne zaznave obstoječe ureditve spremenila leta 1845. Senatorji so bili od zdaj imenovani dosmrtno izmed aristokratov, ki so bili dovolj premožni in so se izkazali z delom v vladi, cerkvi, vojski ali na višji ravni sodstva. Število članov senata ni bilo omejeno. Takšna ureditev naj bi okrepila vlogo kraljice, trajala pa je do revolucije leta 1868. Liberalno-demokratska ustava iz leta 1869 je ohranila dvodomnost, vendar je spremenila ureditev drugega doma. Vsaka provinca je imela štiri predstavnike, ki pa naj bi predstavljali nacijo kot celoto. Voljeni so bili posredno – volivci so izbrali delegate, ki so skupaj s člani provincialnih parlamentov izvolili senatorje. Senatorji so bili izbrani iz ozko omejenih skupin ljudi. Senat je tako ostal elitističen dom, čeprav je bil nekoliko liberaliziran. Federalna ustava iz leta 1873, katere uveljavitev je sicer preprečila vojaška intervencija, je predvidela spremenjeno ureditev senata. Člane naj bi izbirali parlamenti polsuverenih zveznih držav, njegova vloga pa bi bil nadzor nad prvim domom (Flores Juberías 1999, 262–264).

Nova ustava iz leta 1876, ki je veljala vse do diktature generala de Rivere leta 1923, je za senat določila tri vrste članov: člane, ki so sami po sebi imeli pravico biti senatorji, člane, ki jih je dosmrtno imenoval monarh in člane, ki so jih izvolile korporacije in največji davkoplačevalci. V zadnji skupini je bilo 180 senatorjev, v prvih dveh pa jih ni smelo biti več kot toliko. Senat je deloval kot konservativen organ. Republikanska ustava iz leta 1931 je vpeljala enodomnost. Ta ureditev je veljala do državnega udara leta 1936. Kmalu za tem, ko je oblast prevzel general Franco, je vpeljal skupščino, v okviru katere ni bilo potrebe po drugem domu (Flores Juberías 1999, 264–265).

### **5.2.2. Nastanek sodobnega senata**

Prvi predlog ponovne vpeljave dvodomnosti se je pojavil maja 1976, vendar se ni uveljavil. Konec istega leta je bil sprejet zakon za postopno politično reformo iz avtoritarne v demokratično ureditev, ki je vključeval ponovno uvedbo senata. Zakon je navedel naslednje značilnosti novega senata:

- sestavljalo bi ga 207 izvoljenih članov, po štiri iz vsake celinske province, po pet iz vsake od treh pomorskih provinc ter dva iz dveh afriških enklav,
- kralj bi imel možnost v vsakem zakonodajnem mandatu imenovati dodatne člane – do ene petine vseh članov,
- neposredne volitve v senat bi potekale po večinskem volilnem sistemu vsake štiri leta,
- predstavništvo v senatu naj bi bilo po svoji naravi teritorialno,
- pri sprejemanju zakonov bi bil senat podrejen prvemu domu,
- senatorji bi bili samostojni pri upravljanju senata, tako pri izbiri predsedujočega kot pri postavljanju organizacijskih pravil.

Ta prehodna ureditev se je z nekaterimi popravki prenesla v ustavo iz leta 1978. Razprava o strukturi drugega doma je bila tesno povezana z razpravo o teritorialni ureditvi Španije. V prvi fazi razprave je bil senat zamišljen kot dom za predstavništvo avtonomnih teritorijev. V drugi fazi je bilo zamišljeno predstavništvo teritorijev, vendar ni bilo določeno, katere teritorialne enote bi bile predstavljane. V tretji fazi je bilo za senat zamišljeno predstavljanje izključno provinc, kar je bil velik odklon od prvotnih zamisli. V zadnji fazi je prišlo do dogovora o hibridnem modelu, po katerem bi posamezne province predstavljali po štirje senatorji (trije za večje otoške province in po dva za vsako od dveh afriških enklav), avtonomne skupnosti pa bi bile predstavljane približno sorazmerno številu njihovih prebivalcev (Flores Juberías 1999, 265–267).

### **5.2.3. Osnova predstavništva in volitve v senat**

Približno štiri petine članov senata (208) je izvoljenih neposredno v provincah, ostali (trenutno 56) so izvoljeni posredno, in sicer jih imenujejo zakonodajne skupščine avtonomnih skupnosti. Neposredne volitve v provincah potekajo vsake štiri leta.



Pasivno volilno pravico imajo državljani, starejši od 18 let. Volitve potekajo v praksi istočasno kot volitve v prvi dom, zato je razmerje med političnimi strankami podobno v obeh domovih. V vsaki provinci izvolijo štiri senatorje, razen na treh večjih otokih, kjer izvolijo po tri, v dveh afriških enklavah, kjer izvolijo po dva, ter na manjših otokih oziroma skupinah otokov, kjer izvolijo po enega. Volilni sistem v ustavi ni natančno opredeljen, vendar so province ohranile večinski volilni sistem omejenega glasu. Običajno stranka, ki v provinci zmaga na volitvah za prvi dom, dobi tri od štirih senatorjev iz te province, druga stranka pa enega. Stranka, ki zmaga na volitvah v prvi dom, ima običajno v senatu še večji del članov kot v prvem domu, kar velja bolj za desnico, ki ima največ podpore v podeželskih provincah, ki imajo manjše število prebivalcev, kot za levico, ki ima največ podpore v urbanih provincah z večjim številom prebivalcev (Flores Juberías 1999, 268–271; Senado 2009).

Ustava nekoliko bolj natančno kot pri senatorjih iz provinc opredeljuje način izbora senatorjev iz avtonomnih skupnosti. Zakonodajna skupščina ali višji kolektivni organ v vsaki avtonomni skupnosti imenuje enega senatorja, poleg tega pa še po enega senatorja za vsak milijon prebivalcev v tej skupnosti (afriški enklavi Ceuta in Melilla ne imenujeta nobenega senatorja). Večina avtonomnih skupnosti izbira senatorje iz vrst poslancev v njihovih zakonodajnih skupščinah, ki morajo v večini primerov odstopiti kot senatorji, če izgubijo mesto v skupščini. Izbor v skupščinah temelji na razmerju med političnimi strankami – število senatorjev, ki pripada posameznim političnim strankam, se izračuna po d'Hondtovi formuli (razen v primeru, ko ima avtonomna skupnost samo enega senatorja – v tem primeru se enostavno izvede glasovanje med predlaganimi kandidati). O tem, ali ustava predvideva, da so ti senatorji delegati avtonomnih skupnosti ali ne, ni popolnega soglasja. Večina avtorjev meni, da je ustava sicer določila dva različna načina izbire senatorjev, vendar ne tudi dveh vrst senatorjev ter da je status senatorjev iz avtonomnih skupnosti enak statusu senatorjev iz provinc (Flores Juberías 1999, 271–274).

Iz tabele 5.1 je razvidno, da sestava senata favorizira najmanjše avtonomne skupnosti in enklavi (La Rioja, Ceuta in Melilla), čeprav imajo te le malo senatorjev. Glede na njihovo prebivalstvo imajo relativno malo senatorjev največje avtonomne skupnosti (Andaluzija, Katalonija, Madrid in Valencia), med katerimi ima sorazmerno najmanj predstavnikov Madrid. Srednje velike avtonomne skupnosti so favorizirane precej

različno – Stara Kastilja in León ima več kot dvakrat večji delež senatorjev kot je njen delež prebivalstva, medtem ko imata Asturija in Murcija celo manjši delež senatorjev kot je njun delež prebivalstva.<sup>25</sup>

Tabela 5.1: Sestava španskega senata po avtonomnih skupnostih

Avtonomna skupnost	Št. senatorjev iz provinc	Št. senatorjev, imenovanih v avt. skup.	Skupno št. senatorjev	Delež vseh senatorjev (%)	Št. prebivalcev	Delež vseh prebivalcev (%)
Andaluzija	32	9	41	15,5	8.202.220	17,8
Katalonija	16	8	24	9,1	7.364.078	16,0
Madrid	4	7	11	4,2	6.271.638	13,6
Valencia	12	5	17	6,4	5.029.601	10,9
Galicija	16	3	19	7,2	2.784.169	6,0
Stara Kastilja in León	36	3	39	14,8	2.557.330	5,5
Baskija	12	3	15	5,7	2.157.112	4,7
Kanarski otoki	11	3	14	5,3	2.075.968	4,5
Nova Kastilja – La Mancha	20	2	22	8,3	2.043.100	4,4
Murcija	4	2	6	2,3	1.426.109	3,1
Aragonija	12	2	14	5,3	1.326.918	2,9
Estremadura	8	2	10	3,8	1.097.744	2,4
Asturija	4	2	6	2,3	1.080.138	2,3
Balearski otoki	5	2	7	2,7	1.072.844	2,3
Navarra	4	1	5	1,9	620.377	1,3
Kantabrija	4	1	5	1,9	582.138	1,3
La Rioja	4	1	5	1,9	317.501	0,7
Ceuta	2	0	2	0,8	77.389	0,2
Melilla	2	0	2	0,8	71.448	0,2
<b>Skupaj</b>	<b>208</b>	<b>56</b>	<b>264</b>	<b>100,0</b>	<b>46.157.822</b>	<b>100,0</b>

Vir: prirejeno po Flores Juberías 1999, 269 (podatki so posodobljeni, razen pri številu senatorjev iz provinc, ki se ne spreminja); Instituto Nacional de Estadística 2009; Senado 2009

Russellova meni, da španski drugi dom nima jasnih teritorialnih odgovornosti, čeprav je teritorialno predstavništvo njegova ustavno določena naloga. Skozi čas je to postajalo

<sup>25</sup> Nenavadna nesorazmernost predstavništva po avtonomnih skupnostih je posledica tega, da je osnova za predstavništvo neposredno izvoljenih senatorjev provinca (Roller, 2002, 77). Nekatere avtonomne skupnosti namreč sestavlja večje število provinc (s povprečno manjšim številom prebivalcev) kot druge avtonomne skupnosti, ki imajo sicer podobno število prebivalcev.

očitno in pojavile so se zahteve po reformi. Senatu škodi, da le petina članov predstavlja regije (avtonomne skupnosti), ki so postale dominantna teritorialna sila. Tudi ti člani nimajo jasno določene odgovornosti do predstavniških organov, ki so jih izvolili. Niso zavezani delovati v regionalnih blokih, temveč se po strankarskem načelu pridružijo ostalim članom, ki so izvoljeni v provincah. Večina senatorjev, ki so izvoljeni s strani regionalnih parlamentov, ima dvojno vlogo – so hkrati tudi člani parlamentov, ki so jih izvolili, vendar ni nikakršnega mehanizma, da bi morali o svojih aktivnostih v senatu poročati parlamentom, ki so jih izvolili. Senat tako v glavnem deluje kot dom nacionalnih političnih strank. Prav tako zakonodaja, ki ima poseben pomen za regije, z redkimi izjemami ni obravnavana na drugačen način kot ostala zakonodaja. Senat je sicer nekoliko okrepil svojo teritorialno vlogo, ko je bil leta 1994 ustanovljen odbor za avtonomne skupnosti, v katerem lahko sodelujejo senatorji, ki so izvoljeni v avtonomnih skupnostih. Odbor je odprt tudi za predstavnike vlad teh skupnosti, ki lahko predlagajo sklic zasedanja odbora in točke razprave. Med pristojnostmi odbora so razpravljanje o regionalnih temah, nadzor nad zakonodajo s teritorialnega vidika ter nadzor nad predlogi zakonov, ki se tičejo teritorijev. Ustava omogoča regionalnim parlamentom, da predlagajo zakone v nacionalnem parlamentu. Kljub temu da ustava določa, da ima senat status »doma teritorialnega predstavništva«, pa so ti predlogi vloženi v prvem domu parlamenta. Drugi dom ni bil učinkovit pri združevanju nacije in razprševanju teritorialnih napetosti. Bilo je že veliko pozivov k spremembam, vendar nacionalistične in separatistične sile trdno nasprotujejo bolj federalno urejenemu drugemu domu (Russell 2001b, 111–114).

#### **5.2.4. Pristojnosti senata in njegova organizacija**

Sestava senata je bila v razpravi ob sprejemanju nove ustave bolj pomembna kot njegove pristojnosti. Poleg tega politične stranke niso imele jasne predstave o tem, kakšna naj bi bila vloga dvodomnosti v novi demokratični ureditvi. Zato so bile odločitve o njegovih pristojnostih sprejete le po krajši razpravi. Tako senat ni bil ustvarjen kot »tehnični« dom, ki bi izboljševal zakonodajo, sprejeto v prvem domu, niti kot »zrcalni« dom, ki bi imel enake pristojnosti kot prvi dom, niti ni dobil posebnih pristojnosti na posameznih področjih, npr. na področju teritorialne ureditve države, kar bi ga naredilo za »teritorialni« dom. Pristojnosti senata lahko prikažemo v naslednjih širokih kategorijah:

- *Ustavne spremembe*: senat ima možnost predlagati spremembo ustave, v primeru temeljnih ustavnih sprememb sta domova enakopravna – predlog spremembe mora biti potrjen z dvotretjinsko večino v obeh domovih, zatem je celoten parlament razpuščen in so razpisane volitve. V novem parlamentu morata spremembo oba domova ponovno potrditi z dvotretjinsko večino. Nazadnje mora biti sprememba potrjena še na referendumu. V t. i. običajnem postopku za manjše spremembe ustave je senat nekoliko šibkejši od prvega doma.
- *Organizacija*: oba domova samostojno določata svojo notranjo organizacijo in način dela, v kolikor ni to določeno že z ustavo.
- *Zakonodajne pristojnosti*: ustava določa, da je zakonodaja v pristojnosti parlamenta, ki ga sestavljata kongres in senat, kar pomeni, da ima senat vedno pravico sodelovati v zakonodajnem postopku in ga ni moč zaobiti. Po drugi strani ni določenih nobenih področij, kjer bi imel senat ekskluzivne pravice. Kljub temu da senat vedno sodeluje v zakonodajnem postopku, je dejansko mnogo šibkejši od prvega doma. Lahko predlaga zakone, ki pa so vedno najprej obravnavani v prvem domu. Ko je predlog zakona sprejet v prvem domu, lahko senat v roku dveh mesecev (v roku 20 dni v primeru, da vlada ali prvi dom predlog zakona označita kot nujnega) predlaga dopolnila ali pa z absolutno večino sprejme veto. Prvi dom lahko veto preglasuje z absolutno večino oziroma navadno večino po obdobju dveh mesecev (v primeru temeljnih zakonov vedno samo z absolutno večino). Predlagana dopolnila lahko prvi dom sprejme ali zavrne z navadno večino.
- *Nadzor nad vlado*: v nasprotju z zakonodajnimi pristojnostmi, kjer je senat v zelo podrejeni vlogi, ima pri nadzoru nad vlado enake pristojnosti kot prvi dom (preiskave, zahteve po informacijah, zahteve po nastopih članov vlade in visokih uradnikov na zasedanjih, vprašanja in interpelacije), razen pri imenovanju in odstavitvi predsednika vlade, kjer nima nikakršne vloge. Ker ne more vplivati na imenovanje ali odstavitev vlade, je uspeh njegovega nadzora odvisen predvsem od vpliva na javno mnenje.
- *Teritorialna vprašanja*: senat je uradno označen kot dom za teritorialno predstavništvo, vendar nima posebnih pristojnosti na področju teritorialnih politik. Standarden način za razreševanje težav, povezanih z avtonomnimi skupnostmi, so postali bilateralni ali multilateralni sporazumi med federalno vlado in vladami avtonomnih skupnosti, ki zaobidejo parlament in s tem bistveno zmanjšajo vlogo in avtoriteto senata. Senat ima sicer okrepljeno vlogo pri sprejemanju

najpomembnejših mednarodnih pogodb, potrditvi sporazumov o sodelovanju med avtonomnimi skupnostmi ter delitvi finančnih virov v okviru medteritorialnega kompenzacijskega sklada. V teh primerih prvi dom sicer lahko uveljavi svojo voljo mimo senata, vendar kasneje in po bolj zapletenem postopku kot pri običajnem zakonodajnem postopku. Enake pristojnosti imata oba domova v izjemnem postopku določanja načel za harmonizacijo norm avtonomnih skupnosti tudi na področju njihovih pristojnosti, kadar to zahteva splošni interes. Edina pristojnost, ki jo ima izključno senat, je potrditev prisilnih ukrepov zoper avtonomno skupnost, ki deluje v nasprotju s splošnimi interesi Španije.

- *Nominacije*: senat kot del parlamenta sodeluje pri imenovanju vseh predstavnikov državnih institucij, razen predsednika vlade, kar je v izključni pristojnosti prvega doma. Senat sodeluje kot del skupnega zasedanja parlamenta pri zadevah, povezanih z monarhijo in pri napovedi vojne oziroma sklepanju miru. V tem primeru ima senat manjšo vlogo kot prvi dom, saj ima manj članov. Senat in prvi dom imenujeta enako število članov ustavnega sodišča, pravosodnega sveta in računskega sodišča (Flores Juberías 1999, 282–290).

Osnovna sestavna celica v obeh domovih parlamenta so parlamentarne skupine, oblikovane na podlagi strankarske pripadnosti. Skupine se oblikujejo na začetku mandata. Ob oblikovanju mora biti v skupini vsaj 10 senatorjev, kasneje lahko skupina obstaja, dokler je v njej vsaj še šest senatorjev. V okviru posameznih parlamentarnih skupin se lahko oblikujejo t. i. teritorialne skupine, ki jih sestavljajo vsaj trije senatorji, izvoljeni v posamezni avtonomni skupnosti – posredno v skupščinah avtonomnih skupnosti ali neposredno v provincah te avtonomne skupnosti. Teritorialne skupine so bile vpeljane leta 1982 z namenom, da okrepijo teritorialno vlogo senata, kar pa ni bilo doseženo. Močno vlogo v senatu imajo tudi odbori, ki so lahko stalni (zakonodajni in nezakonodajni) ali preiskovalni oziroma posebni. Obstajajo tudi mešani odbori, v katere so vključeni člani iz obeh domov, ter skupni odbori, v katere so vključeni člani različnih stalnih odborov senata. Sestava članstva v odborih odraža razmerja med političnimi strankami v senatu. Do večje spremembe strukture senatnih odborov je prišlo leta 1994, ko je bil oblikovan splošni odbor za avtonomne skupnosti, s katerim naj bi okrepili vlogo senata kot teritorialnega doma. Ta odbor ima precej več članov kot stalni odbori, na zasedanjih so lahko prisotni in nastopajo tudi vsi senatorji avtonomnih skupnosti ter predstavniki federalne vlade in vlad avtonomnih skupnosti. Pristojnosti odbora so:

- obveščati o vsebinah predlogov, ki se nanašajo na avtonomne skupnosti še pred razpravo na odborih ali plenarnem zasedanju,
- razpravljati o predlogih, katerih vsebina se v veliki meri nanaša na avtonomne skupnosti,
- vlagati predloge zakonov,
- prejemati informacije s strani federalne vlade in vlad avtonomnih skupnosti o zadevah z njihovega področja, ki se nanašajo na avtonomne skupnosti in po potrebi o njih razpravljati,
- razpravljati o sporazumih o sodelovanju, ki jih želijo skleniti avtonomne skupnosti,
- predlagati vladi glede predstavništva Španije v mednarodnih institucijah, v katerih so predstavljane regije.

Poleg tega v odboru vsako leto poteka razprava o stanju v avtonomnih skupnostih, kjer lahko govorniki uporabljajo španski ali kateri koli uradni regionalni jezik (Flores Juberías 1999, 275–282).

#### **5.2.5. Zahteve po reformi senata**

Kmalu po uvedbi senata so se zaradi njegovih slabo domišljenih funkcij in pristojnosti pojavile kritike njegove politične vloge in dosežkov. Sprva so bile kritike deloma utišane zaradi upanja, da bodo senatorji iz avtonomnih skupnosti, ki so prišli v senat šele v zgodnjih 80. letih, ko so bile oblikovane prve avtonomne skupnosti, spremenili profil senata. Še kasneje se je pojavilo upanje, da bodo teritorialne skupine v okviru parlamentarnih skupin okrepile teritorialno zavest senatorjev. Sčasoma se je izkazalo, da te spremembe niso bile dovolj in da bi bila potrebna temeljna reforma. Pojavili so se različni predlogi reforme, med katerimi se je zdel najbolj obetaven in uresničljiv predlog za temeljno spremembo poslovnika senata. To je privedlo do uvedbe splošnega odbora za avtonomne skupnosti, vendar je cel proces trajal kar šest let in povzročil več nezadovoljstva kot zadovoljstva, kar je okrepilo mnenje, da je edina rešitev za pomanjkljivosti senata ustavna sprememba. Po mnenju bivšega senatorja Sospedre bi morala biti takšna reforma vsaj toliko soglasna kot prvotni sprejem ustave, ne bi smela spremeniti teritorialne ureditve države, oblikovana na tak način, da bi jo bilo možno sprejeti v okviru običajnega postopka za spremembo ustave ter bi morala spoštovati splošna načela parlamentarne demokracije, kot je npr. odgovornost vlade samo prvemu domu. Pri večini predlogov za reforme ni bila v ospredju krepitev zakonodajne

pristojnosti senata – zaradi strahu pred težavami, povezanimi z močnim drugim domom. Po nekaterih predlogih bi bil senat stalen dom, ki bi ga sestavljali senatorji, imenovani s strani vlad ali parlamentov avtonomnih skupnosti ter bi imel posebne pristojnosti na področjih teritorialne narave (po vzoru nemškega zveznega sveta). Po mnenju Flores Juberías bi takšna reforma težko našla soglasje, bolj sprejemljiva reforma bi bila usmerjena v krepitev vloge avtonomnih skupnosti pri oblikovanju nacionalnih politik, ki pa obsega nasprotujoče si predloge, preference in težave:

- Eno vprašanje je *način izbire senatorjev*. Lahko bi bili neposredno izvoljeni v volilnih okrožjih, ki bi ustrezala območjem avtonomnih skupnosti. To bi lahko okrepilo njegovo demokratično legitimnost, vendar bi bilo to v konfliktu z njegovo podrejeno vlogo, hkrati pa ne bi nujno okrepilo predstavništva avtonomnih skupnosti, saj bi izvoljeni senatorji zelo verjetno podobno kot poslanci v prvem domu delovali v skladu z njihovo pripadnostjo političnim strankam. Alternativna možnost so posredne volitve, npr. s strani parlamentov avtonomnih skupnosti.
- Drugo vprašanje je, *katere teritorialne enote naj bi senat predstavljal*. Po mnenju večine avtorjev bi moral senat predstavljati prebivalce avtonomnih skupnosti, medtem ko nekateri menijo, da bi morali ohraniti tudi predstavništvo provinc, ki so marsikje globoko ukoreninjene.
- Tretje vprašanje je *razdelitev sedežev med teritorialnimi enotami* – koliko sedežev bi morala dobiti posamezna avtonomna skupnost in zakaj. Ena možnost bi bilo enako število predstavnikov vseh skupnosti, vendar to zaradi velikih razlik v številu prebivalcev ne bi bilo sprejemljivo za največje skupnosti. Večina predlogov za reforme je bila bližje proporcionalni razdelitvi sedežev glede na število prebivalcev kot enaki razdelitvi.
- Četrto vprašanje je, *s katerimi temami bi se moral senat ukvarjati*. Tu so možnosti zelo različne. Obstaja precejšnje soglasje, da reforma ne bi smela okrepiti vloge senata pri nadzoru nad vlado, zlasti pri imenovanju in odstavitvi predsednika vlade. Soglasje je tudi pri mnenju, da bi senat moral postati osrednje mesto za multilateralna pogajanja in dogovore centralnih in perifernih akterjev. Prav tako obstaja soglasje o tem, da bi morali okrepiti zakonodajne pristojnosti senata v primerih, ko se vsebina zakonov nanaša na avtonomne skupnosti, vendar pri tem ni soglasja o tem, ali bi bilo dovolj, da bi bile pristojnosti senata izenačene s pristojnostmi prvega doma, kar bi zahtevalo kompromise, ali bi moral imeti senat v nekaterih primerih možnost uveljaviti svojo voljo preko prvega doma, ali pa da bi

moral senat imeti na določenih področjih celo povsem ekskluzivno pristojnost. Vprašanje je tudi, kdo bi odločal, ali se vsebina zakonov nanaša na avtonomne skupnosti ter kakšne pristojnosti bi senat imel pri ostali zakonodaji, če sploh kakšne (Flores Juberías 1999, 291–296).

Rastoča zavest po potrebi reforme senata med vsemi političnimi silami ni privedla do združitve predlogov reforme. Reforma senata je postala pomembna politična tema, vendar so bili poizkusi reforme neuspešni, deloma zaradi zgodovinskega in deloma zaradi institucionalnega konteksta. Reformirati institucije je pogosto lahko težje kot njihovo prvotno oblikovanje. Ko so politične institucije oblikovane, jih je težko spremeniti, običajno zaradi spreminjajočih se političnih prioritiet, strategij in vrednot. V Španiji je prvotno oblikovanje senata potekalo v politični klimi kompromisa in konsenza. Reforma senata tako ne bi zahtevala le spremembe v strukturnem smislu, temveč tudi spremembe prepričanj in vrednot političnih akterjev, zaradi česar je proces institucionalne reforme politično občutljiv in zahteven (Roller 2002, 69–71).

Vzporedno s federalizacijo Španije ni prišlo do oblikovanja učinkovitih mehanizmov dialoga, pogajanj in koordinacije, institucij ali procesov, ki bi bili potrebni za uravnoteženje različnih centrov moči. Oblikovalci ustave niso predvideli vprašanja oblikovanja zakonskih in institucionalnih okvirov za urejanje odnosov med osrednjo oblastjo in avtonomnimi skupnostmi, oziroma so se odločili, da se s tem vprašanjem ne bodo ukvarjali. Kasneje so se regionalne vlade, namesto da bi ustanovile vseobsegajoče multilateralne institucije za dialog in koordinacijo, raje zanašale na bilateralne odnose (Roller 2002, 73).

Osredotočenost na reformo je bolj povezana z doseganjem konsenza med vodilnimi političnimi strankami kot pa pritiskom za dejansko reformo. Razlog za takšen pristop je verjetno v prepričanju, da bi tisto, kar je bilo ustvarjeno s konsenzom, moralo biti tudi reformirano s konsenzom. Poudarek je tako bolj na reformi delovanja, ki se ne bi dotaknila ustave. K temu prispeva tudi zelo zahteven proces spremembe ustave v Španiji (Roller 2002, 74).

Po nekaterih mnenjih so se v Španiji medvladni odnosi postopoma pomaknili od tekmovalnega regionalizma k bolj sodelovalnemu pristopu, kar je omogočilo nastanek



okvirov za multilateralno sodelovanje. Vendar primer reforme senata kaže, da ta sprememba institucionalne kulture še zdaleč ni končana. Primer senata kaže tudi na neučinkovitost uradnega institucionalnega okvira, ki jo še krepi institucionalna kultura bilateralnosti, konfrontacije in tekmovanja. Konfliktna narava medvladnih odnosov se je od 80. let sicer umirila, vendar je pustila pomembne sledi v institucionalni kulturi medvladnih odnosov. V primeru senata je bil jezik, povezan z reformo, zelo konflikten in ideološki (Roller 2002, 74).

Roller meni, da šibkost senata izvira predvsem iz njegove sestave in njegove vloge v zakonodajnem procesu. Ustava senat opredeljuje kot dom teritorialnega predstavništva, vendar ostale določbe v zvezi s senatom v ustavi to navedbo negirajo. Med sprejemanjem ustave je bilo vprašanje strukture senata ena izmed najbolj kontroverznih tem. Nekateri so se zavzemali, da bi vse senatorje imenovala avtonomne skupnosti, drugi so se zavzemali, da bi bili vsi senatorji neposredno voljeni. Končni rezultat je bil kompromis, kjer je del (večina) senatorjev neposredno izvoljenih v provincah, del pa jih imenujejo avtonomne skupnosti. To, da so senatorji neposredno izvoljeni v provincah in ne v avtonomnih skupnostih, je v veliki meri dediščina španske tranzicije, ko se je razprava o ustanovitvi drugega doma osredotočila na vprašanje, kako naj bodo njegovi člani izvoljeni, namesto na vprašanje, kakšne naj bodo njegove funkcije. Problem pri sestavi senata je tudi v tem, da se senatorji, ki jih imenujejo parlamenti avtonomnih skupnosti, menjajo takrat, ko se konča mandat federalnega parlamenta in ne takrat, ko se izvoli nov parlament avtonomne skupnosti. Zaradi institucionalne šibkosti senata so tako regionalne vlade kot tudi nacionalistične politične stranke nenaklonjene uporabljati senat kot sredstvo neposrednega predstavništva in dialoga s federalno vlado, ampak se raje zanašajo na svojo politično težo v prvem domu in na bilateralne odnose s federalno vlado (Roller 2002, 75–80).

Prva nekoliko večja reforma senata je bila leta 1997. Reforma, katere namen je bil okrepiti teritorialno vlogo senata, se je izognila spremembi ustave, saj se je osredotočila na spremembo internih pravil senata. Kot je bilo že omenjeno, je bil eden od ukrepov ustanovitev splošne komisije avtonomnih skupnosti, ki bi pospeševala prehod k bolj teritorialnemu domu. Isto leto je razprava med predsedniki avtonomnih skupnosti privedla do priporočila za spremembo ustave, ki bi senat spremenila v teritorialni dom, ki bi bil uradna institucija za neposredno sodelovanje avtonomnih skupnosti na

zakonodajnem področju, poleg tega bi predstavljal tudi neposredni stik avtonomnih skupnosti z evropsko unijo in bi predstavljal njihove interese v finančnih zadevah. Predlagane rešitve so bile kontroverzne in vprašanje reforme je ostalo nerešeno (Roller 2002, 80).

Predlogi reforme različnih političnih strank<sup>26</sup> se med seboj precej razlikujejo. Katalonski, Baskovski in Galicijski nacionalisti menijo, da bi reformiran senat moral odražati razlike med avtonomnimi skupnostmi (v smislu posebnega predstavnškega statusa teh treh »zgodovinskih« skupnosti). Zahtevajo pravico veta na vseh področjih, povezanih z njihovim zgodovinskim statusom (npr. jezik in kultura). Pogled Socialistične stranke na reformo senata odraža njihovo federalistično vizijo Španije. Zanje je cilj reforme narediti korak k oblikovanju prave multilateralne oziroma medvladne institucije, kar bi pomenilo korak k spremembi Španije v bolj funkcionalen federalni sistem. Stališče konservativne Ljudske stranke do reforme je bolj kompleksno. Ko je prišla leta 1996 na oblast, so jo na eni strani njene regionalne veje pozivale, da spremeni senat v bolj uniformno institucijo, v kateri bi bile vse avtonomne skupnosti predstavljane enako. Na drugi strani so jo nacionalistične koalicijske partnerice pozivale k reformi, ki bi upoštevala posebni status »zgodovinskih« skupnosti. Ljudska stranka se je zavezala k reformi senata, vendar je leta 1998 vse poskuse reforme zaustavila. Poleg razlik med političnimi strankami obstajajo še drugi razlogi za težavnost reforme senata:

- Nejasnost glede ustavnih določil, povezanih s teritorialno vlogo senata in odsotnost jasnega institucionalnega okvira za odnose med nacionalno vlado in avtonomnimi skupnosti po eni strani omogočata različne interpretacije, po drugi strani pa zagotavljata obstojnost sistema. Vendar temu španskemu modelu ustavne dvoumnosti manjka vzajemno zaupanje, ki je ključni element ustreznega delovanja ustavnih ureditev.
- Institucionalna kultura medvladnih odnosov oziroma t. i. kompetitivni regionalizem otežuje reformo senata, saj se nacionalistične stranke iz močnih, »zgodovinskih« skupnosti raje neposredno pogajajo s federalno vlado, kot bi se v okviru potencialne multilateralne institucije.

---

<sup>26</sup> V Španiji na nacionalnem nivoju močno prevladujeta dve politični stranki – Socialistična stranka (Partido Socialista Obrero Español – PSOE) in Ljudska stranka (Partido Popular – PP). Določeno vlogo v federalnem parlamentu imajo tudi močne regionalne stranke.

- Tretji problem je vprašanje, kaj narediti s t. i. posebnim statusom »zgodovinskih« skupnosti. Dve možni alternativni sta podeliti tem skupnostim avtonomno sfero odločanja na področju njihov avtonomnih pristojnosti ali pa jim dati možnost veta.
- Četrti problem je odpor drugih institucij, predvsem prvega doma parlamenta, reformi senata (reforma bi lahko namreč ogrozila oziroma omejila njegovo vodilno vlogo v zakonodajnem procesu). Vlade so namreč na splošno nenaklonjene spreminjanju institucij, ki jih ne ogrožajo, v močnejše institucije.
- Peti problem je dediščina španske tranzicije in predvsem vprašanje ustavne reforme. Da bi se dotaknili ene od glavni šibkosti senata, njegove sestave, bi bila potrebna sprememba ustave. To vzbuja strah, da bi takšna sprememba ustave sprožila nove zahteve po ustavnih spremembah. Zaradi različnih političnih stališč glede potreb ustavne reforme je verjetnost, da bo senat reformiran z bistveno spremembo ustave, le majhna (Roller 2002, 80–87).

## **6. REGIONALIZEM IN DVODOMNOST V REPUBLIKI ITALIJI**

### **6.1. REGIONALIZEM**

#### **6.1.1. Nastanek italijanske države**

Možnost poenotenja Italije v en politični sistem je v 19. stoletju sprožila dokaj obsežno razpravo o tem, kakšna ustavna oblika oziroma model vladavine bi bil najprimernejši za ljudi, ki so več kot 13 stoletij živeli v ločenih in raznolikih političnih sistemih. Unitarni sistem, ki je nastal, je bil rezultat zavestne izbire med različnimi alternativami. Prav toliko kot možne alternativne rešitve je na izbiro vplival okvir in kontekst razprave. Cilj nastanka italijanske države je bil ustvariti, spodbujati in krepiti politično svobodo in »dobro« vladavino. Federalistična načela so bila tako pomemben element italijanske politične kulture, da jih zmaga unitarnih načel ob združitvi Italije ni mogla v celoti zasenčiti. Prvo široko obdobje razprave o tem, kakšna ureditev bi bila najprimernejša za združeno Italijo, lahko umestimo med napoleonsko obdobje in revolucije leta 1848. To obdobje je povezano s širjenjem nacionalizma in liberalizma. Drugo obdobje razprave obsega čas med propadom revolucij leta 1848 in razglasitvijo Kraljevine Italije leta 1861. To obdobje je povezano s prevlado Piemonta v gibanju za poenotenje. Prvo obdobje razprave se je končalo z zatonom federalizma, drugo z zmago centralizma (Sabetti 2000, 25–30).

Še v 18. stoletju je bilo območje Italije sestavljeno iz številnih in raznolikih političnih sistemov – teokracij, monarhij, vojvodstev in republik. Med napoleonskim obdobjem so številne državnice izginile (bile so priključene Franciji ali združene v območja, ki so jim vladali Napoleonovi sorodniki). Dunajski kongres leta 1815 je Apeninski polotok razdelil na osem oziroma devet držav, v skladu z »legitimistični« in absolutističnimi načeli. Sistem centralizirane oblasti in uprave, ki so jo uvedli Francozi, je postal uporabno orodje za krepitev absolutistične oblasti. Samo v avstrijski kraljevini Lombardije in Benečije je ostala precejšnja mera lokalne in celo regionalne oblasti (Sabetti 2000, 30–31).

Več kot 13 stoletij trajajoča politična razdelitev Apeninskega polotoka je ustvarila in podpirala močno pripadnosti skupnosti in regionalnim vprašanjem ter zelo raznolik niz družbenih institucij, kultur in jezikov. Po besedah Gramscija sta bili najbolj značilni dimenziji italijanske politične kulture lokalni partikularizem in katoliška kozmopolitanskost (Sabetti 2000, 32).

### **6.1.2. Unitarizem ali federalizem**

Po Napoleonovi okupaciji Lombardije leta 1796 je francoska uprava v Milanu razpisala nagrado za najboljši esej o tem, kakšna oblika vladavine bi najbolj ustrezala združeni Italiji. Nagrado je dobil Gioia, ki je bil zagovornik unitarne republike. Federalna načela organiziranosti je zavrnil, ker naj bi vladavina na osnovi takšnih načel prej predstavljala »slabo« kot »dobro« vladavino. Federalni sistem naj bi bil počasen z vidika načrtovanja in še počasnejši z vidika izvedbe načrtov ter hkrati zelo odprt za spore. Unitarna republika bi po drugi strani presegla neenotnost, razumela regionalno in občinsko pripadnost, hkrati pa delovala hitro. Podoben sistem je kasneje predlagal Mazzini, ki mu je bilo bolj kot vprašanje ustavne ureditve pomembna sama združitev in suverenost Italije (Sabetti 2000, 33–34).

Gioberto je nasprotoval ideji unitarne republike. Menil je, da Italije, ki je bila razdeljena dolga stoletja, ni mogoče na miren način družiti v unitarno državo. Predlagal je ligo obstoječih držav, ki bi jo nadziral papež. Takšna ureditev naj bi zmanjšala in sčasoma odstranila vmešavanje tujih držav, naredila iz Italije evropsko velesilo ter odstranila ali vsaj zmanjšala razlike v merskih standardih, valutah, carinah, upravnih sistemih idr. Njegove ideje so postale zelo priljubljene po celem Apeninskem polotoku (v nasprotju npr. z Mazzinijevimi), vendar ni bilo verjetno, da bi domači nacionalisti ter domači in tuji monarhi sprejeli italijansko konfederacijo pod papeškim vodstvom. Kljub temu je njegov načrt, ki ga je sicer kmalu opustil tudi sam, usmeril razpravo k neunitarnim načelom organizacije (Sabetti 2000, 35–36).

Tudi Balbo ni bil pristaš centralizirane vladavine, vendar je zavrnil Giobertov predlog, saj bi bil papež najverjetneje nasprotnik širše italijanske zveze. Balbove ideje so bile manifest za krog intelektualcev in politikov v Piemontu, ki so menili, da je primarni cilj neodvisnost, ki ima prednost tudi pred enotnostjo ali ustavno svobodo, neodvisnost pa

bo možna šele takrat, ko se bo Avstrija odpovedala posestvom in vplivu v Italiji. Balbo, ki je bil leta 1848 premier v Piemontu, se je zavzemal za svobodno trgovino in carinsko unijo med italijanskimi državami kot predpogoj, da bodo imeli ljudje na polotoku skupno identiteto. Ekonomskemu liberalizmu bi tako sčasoma sledila politična osvoboditev in poenotenje (Sabetti 2000, 36).

Za federalno zvezo se je zavzemal predvsem Cattaneo, ki je bil ena od vodilnih osebnosti v republikanskem, demokratičnem in federalističnem toku Risorgimenta. Bil je proti papeški oblasti, hkrati pa je nasprotoval Mazziniju in Balbu. Menil je, da italijanske združitve ne bi smeli doseči po kakršni koli ceni, še posebno ne za ceno svobode in samouprave. Prisilna združitev Italije v unitarnem oziroma centraliziranem sistemu bi zavrla samoupravo in razvoj. Zavrnil je Giobertovo idejo konfederacije monarhov, namesto tega se je zavzemal za federacijo ljudstva. Ta bi nastala kot policentričen sistem oblasti s prekrivajočimi se pristojnostmi – večustavna oziroma sestavljena republika. Takšen federalni sistem bi po njegovem mnenju predstavljal teorijo demokracije v praksi, saj bi združil in uravnotežil red in svobodo, zvezo in raznolikost ter samoupravo in delitev oblasti. Cattaneo in drugi federalisti so menili, da je »dobro« vladavino v Italiji možno ustvariti le s premislekom ter izbiro in ne na silo oziroma po naključju (Sabetti 2000, 36–37).

Upori leta 1848 so na Apeninskem polotoku privedli do opustitve absolutistične oblasti in ustav oziroma statutih v več italijanskih državah. Hkrati je prišlo do združitve različnih monarhov in revolucionarjev, tako federalistov kot republikancev, v boju proti avstrijskim vojaškim silam. Vendar so bile v tem združenem gibanju za neodvisnost nepremostljiva nasprotja, ki jih v revolucionarnem času ni bilo moč zgladiti. Do leta 1849 se je vstaja izjalovila. Neuspeh je imel več posledic za združevanje Italije:

- Podprl je Mazzinijev pogled, da mora imeti boj za italijansko poenotenje in neodvisnost prednost pred vprašanjem, kakšna ureditev je za Italijo najprimernejša. Ustavna vprašanja, ki so se pojavila med upori (monarhija ali republika, centralizacija ali federalizem, zveza ali unitarizem), so ovirale njihov uspeh.
- Končal je programe za italijansko federacijo pod nadzorom papeža in močno ošibil kakršne koli pozive k federalizmu. Izoblikovalo se je tudi mnenje, da so vsi italijanski monarhi, razen morda novega kralja Piemonta, protinacionalistični.

Posledično je postala vloga Piemonta pri nadaljnji zgodovini Italije odločujoča (Sabetti 2000, 38–40).

### 6.1.3. Centralizacija ali decentralizacija

Drugo obdobje ustavne razprave je potekalo v letih tik pred in po razglasitvi združene Italije leta 1861. Veljalo je, da je italijanska osvoboditev odvisna od aktivnosti vlade Piemonta, ki jo je vodil Cavour. To je implicitno pomenilo, da bo sistem centralizirane vlade in uprave Piemonta postal model vladavine za celo Italijo. Niz dogodkov tik pred poenotenjem Italije pod vodstvom Piemonta je še okrepil dejstvo, da bo prihodnja Italija unitarna in monarhična država. Vprašanje je bilo samo še glede centralizacije oziroma decentralizacije. Razprava je bila najbolj burna na Siciliji, ki se je pridružila gibanju za poenotenje Italije predvsem zato, da bi se rešila vladavine Neaplja. Nacionalizem je tako na Siciliji temeljil na federalizmu. Ferrara je predlagal štiri možne rešitve, kako združiti Sicilijo s preostalo Italijo:

- *Švedsko-norveški sistem*, ki bi predstavljal zvezo Sicilije z italijansko kraljevino, v kateri institucije obeh kraljevin ne bi bile povezane. Tej rešitvi je Ferrara nasprotoval, saj bi bila zveza prešibka, razvoj obeh kraljevin pa bi lahko potekal povsem drugače in bi se sčasoma ločili.
- *Francoski sistem* bi pomenil popolno zlitje – Sicilija bi bila le ena izmed provinc v Italiji. Ferrara je nasprotoval tudi tej rešitvi, ki bi bila na Siciliji zelo nezaželena in tudi praktično težko izvedljiva.
- *Škotski sistem* bi pomenil, da bi Sicilija razen nacionalnega parlamenta obdržala sekundarne zakone in institucije. Ferrara je bil sicer skeptičen, da bi tak sistem lahko deloval v Italiji.
- *Ameriški sistem*, ki se je zdel Ferrari najprimernejši za Italijo, bi pomenil decentralizacijo pristojnosti od nacionalne k regionalnim in lokalnim vladam. Utemeljitev je bila zelo podobna načelu subsidiarnosti – vse, kar ni resnično nujno za izraz italijanske nacionalnosti, bi moralo biti vzeto splošnemu italijanskemu parlamentu in nič ne bi smelo biti brez ustreznega razloga vzeto sicilijanski samoupravi. Ameriški sistem bi imel dve ključni prednosti pred ostalimi oblikami ustavne ureditve: zagotovil bi soglasje prebivalcev Sicilije k italijanski zvezi, hkrati bi zadovoljil političnim prizadevanjem tako Sicilije kot ostale Italije. Tretja,

dolgoročna prednost bi bila možnost uporabiti to rešitev tudi za druge dele Italije, v kolikor bi se pri Siciliji izkazala za uspešno (Sabetti 2000, 40–47).

Cavour in drugi graditelji italijanske države iz različnih razlogov niso upoštevali predloga Ferrare. Niz nenačrtovanih dogodkov (uspeh nekoordiniranih aktivnosti Garibaldija in ostalih), zaskrbljenost zaradi centrifugalnih tendenc v federalističnih in decentralističnih predlogih ustavne ureditve ter optimizem, da bo nov politični sistem deloval kot bi moral, so vodili v nastanek združene in unitarne Italije pod piemontskim kraljem, kateri je bila kot provinca brezpogojno priključena tudi Sicilija (Sabetti 2000, 47–49).

Fašizem (med letom 1921 in 2. svetovno vojno) je še okrepil centralizacijo oblasti, ki je – kot dokazuje počasna devolucija pristojnosti regijam v povojni republiki – fašistični režim preživela (Ammendola 1997, 229).

#### **6.1.4. Današnje regije**

Italija je sicer unitarna država, vendar ustava deli državo na 20 regij.<sup>27</sup> Med regijami obstajajo precejšnje kulturne, družbene in politične razlike, ki izvirajo iz kompleksne zgodovine države ter geografsko raznolikega okolja. Po koncu 2. svetovne vojne so obstajale močne centralistične sile. Izobraževanje je imelo z nacionalnim učnim načrtom in standardi močno homogenizirajočo vlogo, televizija je imela zelo močan vpliv na utrditev nacionalne kulturne identitete (predvsem zaradi monopola državne televizije do 70. let), podobno tudi časopisi z nacionalnim dosegom. Dejanska ustanovitev večine regij kot administrativnih podenot je bila preložena za približno 25 let, njihove pristojnosti pa so bile zelo omejene. Obstajajo velike razlike med severnimi in južnimi regijami – severne regije so gospodarsko bolj razvite, boljša je tudi kakovost javnih storitev (Ammendola 1997, 230).

Italijanska država je razdeljena in organizirana v tri vrste teritorialnih podenot: regije, province in komune (občine). Med dvajset regijami jih ima pet »posebno avtonomijo«

---

<sup>27</sup> Elazar (v Watts 1999, 7) Italijo uvršča med federalne državne ureditve, in sicer »decentralizirane unije z nekaterimi federalnimi značilnostmi«.



(nekoliko večjo neodvisnost): Sicilija, Sardinija, Trentino – Južna Tirolska, Furlanija – Julijska krajina, Valle d'Aosta. Politični organi regij so podobni organom na nacionalnem nivoju (regionalni svet, regionalna vlada in predsednik regije).<sup>28</sup> Področja, na katerih so imele sprva regije zakonodajne pristojnosti, so vključevale lokalno policijo, turizem, socialno pomoč, zdravstveno pomoč, prevoz, urbano planiranje, lov in ribolov. Zakonodajno je morala potrditi še centralna oblast. Na upravnem področju so imele regije pristojnosti tam, kjer so imele zakonodajne pristojnosti. Finančna avtonomija regij je bila omejena, saj je bil sistem pobiranja davkov zelo centraliziran (Ammendola 1997, 260).

V 90. letih 20. stoletja so se v Italiji pojavili močni pritiski po subsidiarnosti in federalizmu (predvsem v severnih regijah). Osrednja država je bila zaznana kot neproduktiven mehanizem za podporo regionalnega gospodarskega razvoja. Zahtevalo se je, da bi bili procesi odločanja o lokalnih zadevah na državljanskem bližnji ravni. Leta 1999 je ustavni zakon uvedel neposredne volitve predsednikov regij in mandat regionalnih skupščin vezal na njegov mandat. Zakon je določil tudi, da lahko regije samostojno (brez nadzora nacionalnega parlamenta) spreminjajo svoje statute. Na začetku 21. stoletja je bil izveden pomemben proces ustavne reforme, ki je okrepil vlogo regij in lokalnih oblasti. Konec leta 2001 je vstopila v veljavo precejšnja sprememba dela ustave, ki se nanaša na regije in lokalne oblasti, potem ko je bila sprejeta v parlamentu in potrjena na referendumu. Sprememba opredeljuje, da so občine, province, metropolitanska mesta, regije in država (osrednja oblast) enakopravni deli republike, s čimer zanika absolutno enačenje države in republike.<sup>29</sup> Sprememba ustave je vpeljala drugačno delitev zakonodajnih pristojnosti med osrednjo oblast in regije. Pred spremembo so imele regije pristojnosti le na tistih področjih, ki jih je ustava izrecno opredelila. Po spremembi ustava opredeljuje področja, kjer ima izrecne pristojnosti osrednja oblast, in področja, kjer si pristojnosti osrednja oblast in regije delijo.<sup>30</sup> Na vseh ostalih področjih so pristojnosti rezervirane za regije (brez vmešavanja

---

<sup>28</sup> Prve volitve v regijah so potekale leta 1970 (Ammendola 1997, 246).

<sup>29</sup> Ustavno sodišče je leta 2002 potrdilo, da ustava določa, da je edini suveren ljudstvo in ne država ter da je ljudstvo vir legitimnosti za lokalne in regionalne institucije na enak način kot za nacionalni parlament in vlado (Caravita 2004, 3).

<sup>30</sup> Osrednja oblast ima prioritete pristojnosti na številnih ključnih področjih, kot so npr. zunanja in obrambna politika, koordinacija na evropskem nivoju, državljanstvo, organizacija pravosodnega sistema,

osrednje oblasti). Regije lahko tudi zaprosijo za večjo stopnjo avtonomnosti na področjih deljenih pristojnosti in tudi na področjih, kjer ima izrecne pristojnosti osrednja oblast. Osrednja oblast nima več nadzora nad regionalno zakonodajo – regionalni zakoni začnejo veljati, ko jih sprejmejo in potrdijo regionalni organi (prej jih je morala potrditi še osrednja oblast). Enako regije nimajo več nadzora nad lokalno upravo. Ustavna sprememba je reorganizirala tudi razdelitev upravnih funkcij. Vloge in naloge je želela racionalizirati in razdeliti glede na evropska načela enotnosti, subsidiarnosti, diferenciacije in zadostnosti. Občine so dobile močnejšo upravno vlogo, regije pa so zadolžene za upravo na področjih, kjer imajo zakonodajne pristojnosti. Kar se tiče finančne avtonomnosti, ustavne spremembe niso vpeljale načela, da se viri porabijo na ravni njihovega izvora, vendar imajo regije, province, metropolitanska mesta in občine avtonomne finančne vire, prejemajo del davkov, ki se poberejo na njihovem območju in ustanavljajo svoj sistem finančnih virov in obdavčenja – koordinacija javnih financ je deljena pristojnost osrednje oblasti in regij (Caravita 2004, 1–5).

V zadnjem desetletju je bila torej Italija v procesu federalizacije. Zaostanki na tej poti so vodili k oblikovanju federalnega ustavnega okvira okrog centralistične politične kulture. Hkrati bogatejše severne regije zahtevajo več avtonomije, medtem ko so revnejše južne regije zaskrbljene, da bi nadaljnja federalizacija še povečala razlike v gospodarski razvitosti med severom in jugom. Nadaljnje ustavne spremembe so trenutno malo verjetne. Ustavni okvir omogoča federalno obliko vladavine, v kolikšni meri bodo izkoristile možnosti, ki so jim na voljo, pa je v precejšnji meri odvisno od regij samih (Palermo in Woelk 2007).

Po mnenju Bulla in Rhodesa (1997, 10) bi bila najbolj daljnosežna reforma italijanske države demontiranje unitarne in decentralizirane države in vpeljava prave federalne strukture. Želja po takšni ureditvi je prisotna, vendar obstajajo globoka nasprotja glede tega, kakšen tip federalizma bi bil uporaben in na kakšen način bi to dosegli. Prav tako

---

civilno in kazensko pravo, lokalna samouprava, varovanje okolja ter enaka zaščita političnih in socialnih pravic na nacionalnem nivoju. Deljene pristojnosti so npr. na področjih infrastrukture, socialne varnosti, politike dela ter urbanega in teritorialnega planiranja (Caravita 2004, 3–4). Nadaljnja reforma, ki bi na raven regij v celoti prenesla pristojnosti na področju zdravstva in izobraževanja, je bila na referendumu leta 2006 zavrnjena (Lanzillotta 2007, 7).

je majhno zavedanje o tem, kako kompleksna in temeljna vprašanja bi bilo pri takšni ustavni spremembi potrebno razrešiti.

## **6.2. DVODOMNOST**

Italijanski parlament sestavljata prvi dom, »Camera dei deputati« (predstavniški dom), in drugi dom, »Senato de la Repubblica« (senat). Domova sta glede zakonodajnih pristojnosti in glede imenovanja vlade povsem enakopravna (Lodici 1999, 225).

### **6.2.1. Zgodovina dvodomnosti v Italiji in nastanek sodobnega senata**

Kraljevina Italija, ki je nastala leta 1861, je prevzela ustavo oziroma statut države Piemont. Ta ustava je ostala v veljavi do leta 1922, ko je oblast prevzel Mussolini. Državna ureditev je bila ustavna monarhija in ne parlamentarni sistem – vlada je bila odgovorna kralju in ne parlamentu (v praksi je bila vlada kljub temu odvisna od večine, ki jo je imela v predstavniškem domu). Izraz parlament v ustavi sploh ni bil omenjen, vendar sta bila omenjena predstavniški dom, voljen na osnovi zelo omejene volilne pravice, ki si je s kraljem delil zakonodajno oblast, ter senat, ki je bil zamišljen podobno kot britanski lordski dom – kot konservativni organ za zagotavljanje zmernosti in stabilnosti. Člane senata je dosmrtno imenoval kralj iz 21 družbenih skupin, ki so bile opredeljene v ustavi. Domova sta imela enake zakonodajne pristojnosti, razen pri finančnih zakonih, kjer je imel večjo moč prvi dom. Senat je imel tudi sodne pristojnosti in se je lahko sestal kot visoko sodišče. Vloga senata pri nadzoru nad vlado je bila manjša od vloge predstavniškega doma. Mussolinijevemu prevzemu oblasti ni takoj sledil popoln prelom z obstoječimi institucijami liberalne države. Ustava ni bila ukinjena, vendar je bila kršena iz številnih vidikov, s čimer je dejansko postala nepomembna (Lodici 1999, 226–230).

Konec leta 1947 je ustavodajna skupščina sprejela novo ustavo, ki je v veljavi še danes. Nova ustava je določila demokratično, parlamentarno in predstavniško republiko, ki temelji na delitvi oblasti. Osrednja vloga je bila namenjena parlamentu, ki ga sestavljata dva doma. Prvi dom je voljen vsakih pet let, drugi dom (senat) pa izvorno vsakih šest let (leta 1963 je bil mandat senata skrajšan na pet let, vendar je bil že ob prejšnjih volitvah prvega doma senat predčasno razpuščen, tako da so volitve potekale istočasno v oba

domova). Oba domova sta voljena neposredno. Izjema je del članov senata, ki jih dosmrtno imenuje predsednik republike in nekdanji predsedniki republike, ki avtomatično postanejo člani senata. Leta 1963 je bilo določeno nespremenljivo število voljenih senatorjev, in sicer 315 (Lodici 1999, 232–235).

### **6.2.2. Sestava, pristojnosti in organizacija senata**

Ustava je sicer vpeljala popolno dvodomnost, vendar se sestava in kriterij za volitve članov med domovoma razlikujeta. Senatorje volijo državljani, starejši od 25 let, kandidati za senatorje pa morajo biti starejši od 40 let. Člani prvega doma morajo biti starejši od 25 let, volijo jih pa državljani, starejši od 18 let. Pristojnosti parlamenta vključujejo: spreminjanje ustave, sprejemanje zakonov, razglasitev vojne, volitve predsednika republike, potrditev oziroma zavrnitev mandata vlade, ustanovitev vladne administracije, preiskovanje zadev javnega interesa, koordinacijo avtonomnih družbenih iniciativ in avtonomnih teritorialnih organov. Večinoma domova delujeta samostojno oziroma ločeno, razen v nekaterih primerih, ko odločata na skupnem zasedanju kot eno telo, npr. pri izvolitvi predsednika republike (Lodici 1999, 235).

Senat ima 315 izvoljenih članov in manjše število neizvoljenih članov, imenovanih s strani predsednika republike in nekdanjih predsednikov republike. Članstvo v senatu temelji na teritorialnem načelu. Nobena od dvajsetih regij ne more imeti manj kot 7 predstavnikov, razen Molise z dvema in Valle d'Aosta z enim (Lodici 1999, 236–237). Leta 1993 je bil izveden referendum o volilnem sistemu. V nasprotju z dokaj čistim proporcionalnim sistemom preteklih štirih desetletij je nov zakon določil, da se tri četrtine senatorjev izvoli na podlagi večinskega sistema. Ostali senatorji so bili izbrani na podlagi proporcionalnega sistema. Prve volitve na podlagi spremenjenega sistema so potekale spomladi 1994. Sprememba volilnega sistema pa ni privedla k večinskemu stilu vladanja. Strankarski sistem je bil še bolj razdrobljen kot prej, pojavili so se tudi novi viri konfliktov in potencialne nestabilnosti (Bruneau in drugi 2001, 70–71, 78). Kombinirani volilni sistem iz leta 1993 je bil uporabljen samo trikrat. Dvakrat je bil izveden referendum za ukinitvev proporcionalnega dela volilnega sistema, vendar neuspešno. Konec leta 2005 je bil volilni sistem ponovno spremenjen. Nov volilni sistem za oba domova je v osnovi proporcionalen, vendar zagotavlja zmagoviti koaliciji strank v prvem domu približno 55 % sedežev. Znotraj koalicij so sedeži razdeljeni med

stranke proporcionalno glede na število prejetih glasov. Določeni so različni volilni pragi za vstop v parlament za koalicije, stranke izven koalicij in stranke v koalicijah. Enak sistem velja za volitve v senat, vendar znotraj posameznih regij. Izid volitev v senat je zato težje napovedati kot izide volitev v prvi dom (Fusaro 2009, 5–6, 8).

Kot je razvidno tudi iz tabele 6.1, je število senatorjev iz posamezne regije sorazmerno številu prebivalcev, ki živijo v tej regiji. Nekoliko favorizirano predstavništvo imajo najmanjše regije: Trentino – Južna Tirolska, Umbrija, Basilicata, Molise, Valle d'Aosta (predvsem Basilicata).

Tabela 6.1: Sestava italijanskega senata po regijah

Regija	Št. senatorjev	Delež vseh senatorjev (%)	Št. prebivalcev	Delež vseh prebiv. (%)
Lombardija	47	15,2	9.742.676	16,2
Kampanja	30	9,7	5.812.962	9,7
Latium	27	8,7	5.626.710	9,4
Sicilija	26	8,4	5.037.799	8,4
Benečija	24	7,8	4.885.548	8,1
Piemont	22	7,1	4.432.571	7,4
Emilia – Romagna	21	6,8	4.337.979	7,2
Apulija	21	6,8	4.079.702	6,8
Toskana	18	5,8	3.707.818	6,2
Kalabrija	10	3,2	2.008.709	3,3
Sardinija	9	2,9	1.671.001	2,8
Ligurija	8	2,6	1.615.064	2,7
Marka	8	2,6	1.569.578	2,6
Abruzzo	7	2,3	1.334.675	2,2
Furlanija – Julijska krajina	7	2,3	1.230.936	2,1
Trentino – Južna Tirolska	7	2,3	1.018.657	1,7
Umbrija	7	2,3	894.222	1,5
Basilicata	7	2,3	590.601	1,0
Molise	2	0,6	320.795	0,5
Valle d'Aosta	1	0,3	127.065	0,2
<b>Skupaj</b>	<b>309</b>	<b>100,0</b>	<b>60.045.068</b>	<b>100,0</b>

Opomba: poleg 309 senatorjev, ki jih izvolijo v regijah, 6 senatorjev izvolijo Italijani, ki živijo v tujini.

Vir podatkov: L'Istituto nazionale di statistica 2009; Senato 2009

Senatorji se v senatu združujejo v parlamentarne skupine, ki jih tvori vsaj 10 senatorjev, izjemoma tudi manj. V senatu obstajajo stalni odbori, katerih sestava zrcali razmerja parlamentarnih skupin ter preiskovalni in posebni odbori, ki se oblikujejo po potrebi. V

parlamentu obstajajo tudi skupni odbori obeh domov, ki so stalni ali oblikovani po potrebi (Lodici 1999, 240, 244–245).

Zakonodajno funkcijo parlamenta izvajata oba domova. Oba morata potrditi enako besedilo predloga zakona. Predlog zakona se lahko vloži v prvem ali drugem domu. Vlada mora dobiti podporo za svoj mandat v obeh domovih (Lodici 1999, 245–247).

Ker sta oba domova italijanskega parlamenta voljena istočasno in po zelo podobnem volilnem sistemu, je v obeh domovih politično razmerje podobno, podobne so tudi značilnosti njunih članov (senat ima sicer nekaj klasičnih značilnosti drugih domov, kot je manjše število članov in njihova višja povprečna starost). Težava je še večja zaradi enakih pristojnosti obeh domov in skoraj enake organiziranosti. V takšnih primerih, ko se domova ne razlikujeta dovolj, dvojno odločanje ne prinese dodatne kakovosti v proces odločanja, pač pa le podvoji delo in podaljša postopke (Russell 2001a, 453–454). Volilni sistem iz leta 2005 je sicer povečal možnost, da bi bila v senatu izvoljena drugačna večina kot v prvem domu. Rezultati volitev leta 2006 so skoraj privedli do takšne situacije, medtem ko je leta 2008 zmagovita koalicija dobila zanesljivo večino v obeh domovih (Fusaro 2009, 9, 11).

### **6.2.3. Prihodnost dvodomnosti v Italiji**

Najostrejši kritiki dvodomnosti v Italiji le-to opredeljujejo kot enega najpomembnejših vzrokov za neučinkovito delovanje celotnega institucionalnega sistema. Po mnenju Lodicija (1999, 254) pa se pravi vzrok za to nahaja v izrednem večstrankarstvu. Poleg tega so se predpostavljene napake dvodomnosti dolgo časa pripisovale skoraj izključno senatu, kar je pogostokrat privedlo k pozivom za njegovo ukinitvev. Dvodomnost v Italiji je po naravi sicer predvsem proceduralna – dvojno branje oziroma potrjevanje zakonov lahko primerjamo s sodnim sistemom dveh ravni sodišč v primeru sojenj za kazniva dejanja.

Predlogov za reformo strukture in funkcij obeh domov parlamenta je bilo veliko. Po enem od predlogov bi člane senata volili člani regionalnih svetov. Takšen »dom regij« verjetno ne bi mogel imeti več enakih pristojnosti kot prvi dom, saj ne bi bil neposredno voljen. Glede na to, da Italija ni federalna država, obstajajo tudi zadržki glede tega, da

bi en dom predstavljal ljudstvo kot celoto, medtem ko bi drugi dom predstavljal regije. Po nekem drugem predlogu bi ostala predstavniška osnova obeh domov enaka, vendar bi imel zakonodajno funkcijo le prvi dom, medtem ko bi imel drugi dom funkcijo nadzora nad vlado, hkrati pa bi bil pristojen za sprejemanje smernic na nekaterih občutljivih javnih področjih. Lodici meni, da takšna rešitev ne bi bila najboljša, saj ni smiselno ločiti zakonodajne funkcije in funkcije nadzora nad vlado, ki se dopolnjujeta. Glede na to, da je italijanska dvodomnost v osnovi proceduralne narave, bi bila po njegovem mnenju ustrezna proceduralna reforma, ki bi zagotovila odgovornost, jasnost in hitrejše delo obeh parlamentarnih domov. Reforma bi lahko opredelila dve zakonodajni kategoriji – v nekaterih primerih bi predloge zakonov obravnavala oba domova, medtem ko bi se v drugih odločalo enodomno. Domova bi ostala enakopravna, vendar ne bi bilo več nepotrebnega podvajanja, proceduralnih zastojev in neupravičenega ponavljanja. Najpomembnejši zakoni, npr. z ustavnega, volilnega in finančnega področja, bi bili obravnavani v obeh domovih, medtem ko bi bili ostali obravnavani le v enem domu in po sprejetju posredovani v drugi dom. Če ta v določenem času ne bi sporočil, da želi odločiti o tem predlogu, bi bil predlog avtomatično sprejet (Lodici 1999, 255–256).

Z ustavnimi spremembami na področju regionalizma leta 2001 se je politična razprava osredotočila na potrebo po »domu regij«, ki bi lahko predstavljal regije na osrednjem državnem nivoju (Caravita 2004, 5). Glede na to, da takšnega »doma regij« še ni, funkcijo foruma za dialog, sodelovanje in politična pogajanja med različnimi oblastnimi nivoji izvaja konferenca državne, regionalnih in lokalnih vlad, ki ji predseduje minister za regije. Reforma leta 2001 je vlogo te konference okrepila (Lanzillotta 2007, 8).

## **7. REGIONALIZEM IN DVODOMNOST V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **7.1. REGIONALIZEM IN LOKALNA SAMOUPRAVA**

Slovenija je unitarna država, prav tako jo lahko označimo za precej centralizirano. Razvita je lokalna samouprava, vendar samo na osnovni ravni, ravni občin. Do uvedbe lokalne samouprave na višji ravni, ravni regij oziroma pokrajin še ni prišlo, čeprav je vsaj v delu širše in politične javnosti vseskozi izražena potreba po tem.

#### **7.1.1. Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji**

Na območju Slovenije je bila lokalna samouprava uvedena sredi 19. stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah iz leta 1849. Ureditev lokalne samouprave je obstajala in se spreminjala vse do leta 1955, ko je bila z uvedbo komun lokalna samouprava ukinjena (oziroma se je v manjši meri še odvijala v krajevnih skupnostih<sup>31</sup>). Komune so bile družbeno-politične skupnosti, ki so delovale predvsem v imenu države. Bile so prevelike za vlogo klasične občine in hkrati premajhne za vlogo prvostopenjske državne uprave ali regionalne skupnosti (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 124–125).

Ustava Republike Slovenije<sup>32</sup> iz leta 1991 je ponovno zagotovila mesto lokalne samouprave v novem političnem sistemu Slovenije. 9. člen določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Bolj natančno je lokalna samouprava urejena v posebnem poglavju od 138. do 144. člena. Ustava predvideva dve osnovni obliki lokalne samouprave – občine in širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine). Ustava je prvotno določala, da pokrajine nastanejo s samostojnim povezovanjem občin. V sporazumu z njimi bi država prenesla nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost. Na ta način ni nastala nobena pokrajina. Junija 2006 je bila sprejeta sprememba ustave<sup>33</sup>, ki je pokrajino opredelila kot samoupravno lokalno

---

<sup>31</sup> Komune so nekaj tistih lokalnih nalog, ki so jih opravljale, rade prelagale na krajevne skupnosti, vendar te niso mogle biti ustrezen nadomestek za klasično občino (Brezovšek 2005, 268).

<sup>32</sup> Objavljena v Ur. l. RS 33/1991-I (28. december 1991), 42/1997 (17. julij 1997), 66/2000 (26. julij 2000), 24/2003 (7. marec 2003), 69/2004 (24. junij 2004) in 68/2006 (30. junij 2006).

<sup>33</sup> Objavljena v Ur. l. RS 68/2006 (30. junij 2006).



skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Določila je, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, v postopku pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Določeno je tudi, da država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, za kar jim mora tudi zagotoviti potrebna sredstva.

Lokalna samouprava je v Sloveniji ponovno začela praktično delovati januarja 1995, ko so začele delovati teritorialno spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi, s čimer pa reforma lokalne samouprave ni bila končana (niti ni še danes). Od leta 1995 se je sicer na področju lokalne samouprave zgodilo veliko sprememb. Lokalna samouprava ni bila razvita optimalno. Uvajala se je v okviru zelo kratkih rokov, hkrati so bili predvsem zaradi različnih političnih interesov zapostavljeni nekateri vidiki (funkcionalni, finančni in regionalni). Prišlo je do oblikovanja nekaterih velikih in hkrati nekaterih zelo majhnih občin, do centralizma namesto regionalizma idr. (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 125–126)

V razpravi o lokalni samoupravi v Sloveniji sta prisotni dve nasprotujoči si ideji, centralistična in decentralistična (regionalistična). Najbolj sporna tema je regionalizem, pri čemer ne gre toliko za oziroma proti pokrajinam, ampak bolj za vprašanje eno- ali dvotirnega sistema javne uprave ter števila in središč pokrajin. Dilema je dejansko predvsem med močno lokalno samoupravo, ki bi bila protiutež centralizmu in šibko lokalno samoupravo, ki bi ohranila centralizem (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 126).

Proces regionalizacije se je v Sloveniji začel takoj po osamosvojitvi, vendar je bila skoraj vsa pozornost sprva namenjena občinam. Skupaj s pripravami na ustanovitev občin so se sicer začele tudi priprave za ustanovitev pokrajin. Problem je predstavljalo določilo ustave, ki je zahtevalo prostovoljno povezovanje v pokrajine. Pokrajine bi morale namreč pokrivati vso državo in bi morale vse imeti enak status in pristojnosti, kar bi bilo s prostovoljnim povezovanjem praktično povsem nemogoče doseči. Postavljalo se je tudi vprašanje, ali je Slovenijo zaradi relativne teritorialne majhnosti sploh smiselno deliti na pokrajine. Vlada je spremembo tega ustavnega določila predlagala leta 2001, vendar ni dobila zadostne podpore. Leta 2005 se je v državnem

zboru pojavil nov predlog, ki je bil, kot je bilo že prej omenjeno, leta 2006 sprejet. Pokrajine bo moral uvesti državni zbor z zakonom, ki zahteva dvotretjinsko podporo poslancev. Regionalizacija Slovenije pa je zelo zahteven projekt, pri čemer se je na zgodovinske izkušnje zaradi pogostih sprememb regionalne ureditve v preteklosti le težko opreti. Brezovšek, Haček in Zver pravijo, da se ustanovitvi pokrajin skoraj gotovo ne bo moč izogniti, saj je več razlogov v prid njihove uvedbe kot proti njej. Eden od argumentov za regionalizacijo je dejstvo, da so se od osamosvojitve do danes razvojne razlike med slovenskimi regijami še povečale. Nadpovprečno hiter razvoj je prisoten v osrednji regiji in Ljubljani, v določeni meri tudi na obalnem območju in v nekaterih regijskih središčih. Razlike v stopnji razvoja in kakovosti življenja bodo še povečevale razlike med regijami in hkrati krepile odpor do Ljubljane. Uvedba pokrajin, na katere bi država prenesla pomemben del pristojnosti in ekonomske moči, je eden od načinov za hitrejši regionalni razvoj. Drugi razlog za regionalizacijo je naraščajoča stopnja centraliziranosti države (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 130–134). Pokrajine so v Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z drugimi članicami Evropske unije in kandidiranja za sredstva za skladnejši regionalni razvoj (Vlaj 2005, 37), čeprav je treba poudariti tudi, da Slovenija pokrajin ne potrebuje zaradi pritiskov iz Evropske unije ali zato, ker sicer ne bi mogla črpati nikakršnih sredstev iz evropskih skladov (Haček 2005, 101). Reforma lokalne samouprave je do zdaj privedla do oblikovanja velikega števila občin, med katerimi so številne zelo majhne in popolnoma odvisne od države, zanemarila pa je povezovanje na regionalni ravni. Razlog proti uvedbi pokrajin je odsotnost pravega interesa po urejanju lokalnih zadev širšega pomena. To je npr. pokazal referendum o vladnem predlogu ustanovitve pokrajin iz leta 2008, ko je bila volilna udeležba le nekaj več kot deset odstotkov. Dodatna težava je tudi to, da je vprašanje regionalizacije pogosto zoženo na vprašanje števila in poimenovanja pokrajin, medtem ko so vsebinska vprašanja zanemarjena. Poleg tega je proces regionalizacije zelo spolitiziran, strokovni argumenti pa so zanemarjeni (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 133–135).

### **7.1.2. Zadnji vladni predlog pokrajinske ureditve**

Z vidika regionalizacije je bil četrti mandat državnega zbora (2004–2008) relativno aktiven. V zakonodajni postopek je vlada vložila šest predlogov zakonov za ureditev tega področja, in sicer o ustanovitvi pokrajin, pokrajinah, prenosu nalog v pristojnost

pokrajnin, volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete, financiranju pokrajnin ter volitvah v pokrajine. Zakonodajni postopki so se končali s koncem mandata državnega zbora, v novem mandatu pa niso bili obnovljeni. Pred vložitvijo svojih predlogov v zakonodajni postopek je vlada v letu 2007 pridobila mnenja občinskih svetov, junija 2008 pa je bil izveden posvetovalni referendum o območjih in imenih pokrajnin. Na podlagi rezultatov referenduma je vlada nekoliko spremenila svoje predloge (Rupert in Skender 2009, 79–80).

Vlada je predlagala ustanovitev 13 pokrajnin in poseben status Mestne občine Ljubljana. Predlagane so bile celjska, dolensko-belokranjska, gorenjska, južnoprimorska, koroška, kamniško-zasavska, notranjsko-dolenjska, osrednještajerska, pomurska, posavska, savinjsko-šaleška, severnoprimorska in vzhodnoštajerska pokrajina. Pokrajine bi opravljale naloge regionalnega pomena (na ravni med lokalnim in državnim pomenom) na področjih regionalnega razvoja, okolja in prostora, prometa, gospodarstva, kmetijstva, visokega šolstva in razvoja, vzgoje, izobraževanja in športa, zdravja, dela, družine in socialnega varstva, kulture ter zaščite in reševanja. Država bi pokrajinam prenesla v upravljanje nekatere od posameznih upravnih nalog iz državne pristojnosti. Osnovna organa pokrajnin bi bila pokrajinski svet in predsednik. Pokrajinski svet bi bil voljen na neposrednih volitvah s proporcionalnim volilnim sistemom s preferenčnim glasom, njegov mandat pa bi trajal pet let. Predsednik bi predstavljal izvršni organ pokrajine, izvolil pa bi ga pokrajinski svet izmed svojih članov. Poleg pokrajinskega sveta in predsednika bi pokrajine imele še svet občin, ki bi bil posvetovalni organ in bi ga sestavljali župani občin z območja pokrajine, ter pokrajinska uprava, ki bi opravljala upravne naloge. Pokrajine bi imele lastne vire financiranja (Rupert in Skender 2009, 91, 95–102).

## **7.2. DVODOMNOST**

### **7.2.1. Zgodovina dvodomnosti v Sloveniji**

Slovenija se je z dvodomnostjo srečala že v Jugoslaviji, ki je imela dvodomni sistem tako na federalni kot republiški ravni – na federalni ravni od samega začetka (od leta 1946), na republiški pa od leta 1953. Federalna ustava iz leta 1946 je uvedla dvodomni parlament, ki sta ga sestavljala zvezni zbor in zbor narodov. Prvi je predstavljal vse

državljanke, drugi pa federalne enote, t. j. šest republik in dve avtonomni pokrajini. Republike so imele v zboru narodov po 30 predstavnikov, avtonomni pokrajini pa 20 oziroma 15 (ustava iz leta 1974 je razliko med avtonomnima pokrajinama odpravila). Oba doma sta imela enake pristojnosti. Dvodomna ureditev je torej temeljila na načelu federalizma, kar pa se je spremenilo z ustavo iz leta 1953, v kateri je bila dvodomnost utemeljena z načelom samoupravljanja. Zbor narodov je nadomestil zbor proizvajalcev, ki je predstavljal delavce in so ga neposredno volili zaposleni v gospodarstvu. Federalistično načelo je bilo kljub temu v določeni meri ohranjeno. Zvezni zbor so namreč poleg neposredno izvoljenih predstavnikov sestavljali tudi predstavniki, ki so jih imenovala teritorialne enote (republike po deset, avtonomni pokrajini po šest oziroma štiri). Ti predstavniki so bili sestavni del zveznega zbora, vendar so se v določenih primerih sestajali kot zbor narodov. Ta je imel enake pristojnosti kot zvezni zbor, vendar le v ustavno določenih primerih, povezanih s položajem federalnih enot. Ureditev iz leta 1953 je odpravila tudi načelo enakih pristojnosti domov. Zvezni zbor in zbor proizvajalcev sta bila enakopravna samo v nekaterih primerih (v nekaterih primerih je odločal zbor proizvajalcev samostojno). Dvodomna ureditev se je ponovno spremenila z ustavo iz leta 1963. Zvezno skupščino je sestavljalo pet domov – zvezni zbor je ohranil svojo vlogo, zbor proizvajalcev pa so nadomestili specializirani domovi delovnih skupnosti, in sicer gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor in organizacijsko-politični zbor. Zvezni zbor je odločal skupaj s posameznim specializiranim zborom na področjih njegovih aktivnosti, na ostalih področjih pa samostojno (v nekaterih primerih so samostojno odločali specializirani zbori). V okviru zveznega zbora je zbor narodov ohranil dotedanjo vlogo. Ta se je spremenila s spremembo ustave leta 1968, ko je bil zvezni zbor ukinjen, na mesto prvega doma zvezne skupščine pa je bil postavljen zbor narodov. Precejšnje spremembe je prinesla nova ustava iz leta 1974 – v okviru dvodomnosti je bilo odpravljeno načelo samoupravljanja in ponovno vpeljano federalistično načelo. Zvezno skupščino sta sestavljala zvezni zbor ter zbor republik in pokrajin, vendar sta ta doma zakonodajno funkcijo izvajala ločeno – vsak je samostojno odločal na svojih področjih (Kristan 1997, 297–301, 326).

Na republiški ravni je bila dvodomnost uvedena šele leta 1953. Slovensko ljudsko skupščino sta sestavljala zbor republike in zbor proizvajalcev. Zbor republike so neposredno volili vsi državljani, medtem ko so zbor proizvajalcev neposredno volili

delavci v gospodarstvu. Domova sta bila pri odločanju enakopravna v večini zadev. Ustava iz leta 1963 je podobno kot na federalni ravni zbor proizvajalcev nadomestila s štirimi specializiranimi domovi – gospodarski, prosvetno-kulturni, socialno-zdravstveni in organizacijsko-politični (Kristan 1997, 302–303). Zbor republike so še naprej volili vsi državljani, medtem ko so posamezne specializirane domove (zbor delovnih skupnosti) volile občinske skupnosti. Način odločanja je bil enak kot na federalni ravni. S spremembo ustave leta 1969 je bil organizacijsko-politični zbor ukinjen. Struktura skupščine se je ponovno spremenila s spremembo ustave leta 1974. Sestavljali so jo trije domovi: zbor združenega dela, zbor občin in družbeno-politični zbor, ki so bili voljeni posredno (prek občinskih skupščin). Sprememba federalne ustave iz leta 1988 je uvedla neposredne volitve v republiške skupščine, vendar ni spremenila njihove strukture. Dopolnila k slovenski ustavi iz let 1989 in 1990 so poleg neposrednih volitev omogočila večstrankarski sistem. Za zbor združenega dela je veljal relativni (enokrožni) večinski, za zbor občin absolutni (dvokrožni) večinski in za družbeno-politični zbor proporcionalni volilni sistem. Vsi trije domovi so imeli po 80 poslancev (Ribičič 1991, 128–130; Ribičič 1996, 104). Pri odločanju so bili enakopravni (v nekaterih zadevah se je odločalo dvodomno med zborom združenega dela in zborom občin ter v nekaterih na skupnem zasedanju vseh treh domov). Uvedba treh domov je odločanje precej zapletla in to je bil eden o razlogov za nasprotovanje uvedbe dvodomnosti v samostojni Sloveniji (Kristan 1997, 303).

Dilema o eno- ali dvodomnem parlamentu je bila na dnevnem redu že prvih razprav o novi ustavi Republike Slovenije. Zagovorniki dvodomnosti so menili, da je treba v posebnem zboru zagotoviti predstavništvo slovenskih pokrajin, saj naj bi bila regionalna identiteta ljudi zelo močna. Zagovorniki enodomnosti so po drugi strani menili, da zadostuje politično predstavništvo strank v splošnem predstavniškem domu. Po njihovem mnenju bi se tudi v takšnem regionalnem zboru uveljavilo enako politično predstavništvo strank. Državni svet kot predstavništvo funkcionalnih interesov je bil prvič javno predstavljen v okviru t. i. pisateljske ustave, vendar ta ideja ni dobila širše javne podpore. Zbor za ustavo je pripravil dve različici ureditve parlamenta – dvodomno z enakopravnima domovoma in dvodomno, v kateri bi imel drugi dom okrnjene pristojnosti. Skupina, ki je po naročilu zbora za ustavo pripravila delovni osnutek nove ustave, se je glede dvodomnosti oprla na pisateljsko ustavo in predlagala državni svet, ki bi bil s funkcionalnim in lokalnim predstavništvom odraz družbene

strukturiranosti. Državni svet bi imel pravico svetovanja in posredovanja v zakonodajnih zadevah, ne pa pravice glasovanja. Uradni delovni osnutek ustave državnega sveta ni vključil v besedilo ustave, vendar ga je v osnutek ustave kot variantni dodatek uvrstila ustavna komisija. Šele ob zadnjem predlogu ustave 2. decembra 1991 se je oblikovala večina, ki je državnemu svetu dokončno zagotovila mesto v ustavi. Večinsko podporo je kot kompromis med zagovorniki enodomnosti in zagovorniki dvodomnosti dobila rešitev, po kateri bi imel državni svet vlogo svetovalnega organa. Po oceni Lukšiča so na uvedbo državnega sveta vplivali predvsem trije dejavniki:

- močna tradicija zastopanja funkcionalnih interesov na Slovenskem, podprta tudi z mednarodnimi izkušnjami,
- tradicija trodomne skupščine pred osamosvojitvijo,
- zgledovanje po bavarskem senatu<sup>34</sup> (Lukšič 1996, 13–16).

### **7.2.2. Osnova predstavnštva in volitve v državni svet**

Ustava Republike Slovenije v 96. členu določa, da je državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Določa še, da ga sestavlja 40 članov, od tega štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov. Državni svet je torej sestavljen iz dveh temeljnih delov – iz predstavnikov funkcionalnih (delovnih in socialnih) in lokalnih oziroma teritorialnih interesov. Grad meni, da je očitno, da se samo lokalni interesi prelivajo dovolj razvidno v strukturo državnega sveta, medtem ko drugi interesi nimajo svojih lastnih nosilcev, temveč se prekrivajo in mešajo med seboj v ostalih sestavnih elementih državnega sveta (Grad 2000, 253). Še nekoliko bolj natančno sestavo državnega sveta določa zakon o državnem svetu, ki štiri predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev deli na dva predstavnika kmetov, enega predstavnika obrtnikov in enega predstavnika samostojnih poklicev ter šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti na po enega predstavnika zdravstva, raziskovalne dejavnosti, kulture in športa, univerz, visokih in višjih šol, socialnega

---

<sup>34</sup> Grad (2000, 140–141) opozarja, da se struktura državnega sveta bistveno razlikuje od strukture takratnega bavarskega senata, v katerem je bila samo desetina članov predstavnikov lokalnih interesov, medtem ko ti v državnem svetu prevladujejo.

varstva ter vzgoje in izobraževanja. Lukšič (1996, 19) meni, da se določili ustave o tem, koga državni svet zastopa in o njegovi sestavi vsebinsko prekrivata le pri lokalnih interesih. Težava je pri prevajanju socialnih, gospodarskih in poklicnih interesov v interese delojemalcev, delodajalcev, kmetov, obrtnikov, samostojnih poklicev in negospodarskih dejavnosti. Kdo od teh lahko npr. zastopa gospodarske interese? V kontekstu hegemonije liberalne doktrine, za katero kaže, da v Sloveniji obstaja, bi bili to predstavniki delodajalcev. Večje težave so s predstavljanjem socialnih interesov, kjer konsenza ni. Iz navedenih skupin ni moč razbrati legitimnega predstavnika socialnih interesov. Nosilci teh naj bi bile namreč marginalne družbene skupine. Težave so tudi pri poklicnih interesih. Vse od navedenih skupin funkcionalnih interesov namreč lahko predstavljajo svoje poklice. Operacionalizacija določbe v ustavi, da je državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, po Lukšičevem mnenju torej ni izvedena korektno in dosledno.

Mandat članov državnega sveta traja pet let, torej eno leto več kot poslanec državnega zbora.<sup>35</sup> Ustava ni določila, ali so volitve v državni svet neposredne ali posredne, z zakonom<sup>36</sup> pa so bile določene posredne volitve. Grad (2000, 254) meni, da so za državni svet posredne volitve bolj primerne kot neposredne, saj državni svet predstavlja posebne družbene interese, posredne volitve pa naj bi omogočale tesnejšo povezanost med člani teh skupin in njihovimi predstavniki kot neposredne volitve. Prav zato naj pri volitvah ne bi bilo potrebno posredništvo političnih strank, ki je sicer nujno pri volitvah splošnega predstavniškega parlamentarnega doma.<sup>37</sup> Poleg tega bi bile neposredne volitve na nekaterih interesnih volitvah zelo nepraktične. Ureditev posrednih volitev je različna za predstavnike različnih interesnih skupin – odvisna je predvsem od tega, ali na posameznem interesnem področju obstaja kak predstavniški organ ali ne. Izjema od posrednih volitev so bile volitve predstavnikov lokalnih interesov leta 1992, ki so bile

---

<sup>35</sup> V nasprotju z državnim zborom državnega sveta v nobenem primeru ni moč razpustiti; njegov mandat torej vedno traja pet let (Grad 2000, 257).

<sup>36</sup> Zakon o državnem svetu (uradno prečiščeno besedilo) (ZDSve-UPB1). Ur. l. RS 100/2005 (10. november 2005).

<sup>37</sup> To velja predvsem za predstavnike funkcionalnih interesov, ne pa toliko za predstavnike lokalnih interesov. Te namreč volijo elektorji, ki jih imenujejo občinski svetniki, ki so praviloma člani političnih strank. Tudi kandidate imenujejo občinski sveti.

neposredne, saj takrat še ni bilo izvedeno z ustavo predvideno preoblikovanje lokalne samouprave (Grad 2000, 254–255).

V nasprotju z volilno pravico za volitve v državni zbor, volilne pravice za volitve v državni svet nimajo vsi državljani, temveč samo tisti, ki so člani interesnih skupin, ki so predstavljane v državnem svetu. Poleg tega imajo pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov volilno pravico osebe, ki imajo stalno prebivališče v posamezni volilni enoti. Volilno pravico imajo tudi tujci, vendar samo aktivno (pravico voliti) in ne pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov (Grad 2000, 255–256).

Volitve članov državnega sveta opravijo posebna volilna telesa. V kolikor je na posameznem interesnem področju samo ena interesna organizacija oziroma lokalna skupnost, sestavljajo volilno telo člani predstavniškega organa te organizacije oziroma lokalne skupnosti. Če člane voli več interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti, sestavljajo volilno telo izvoljeni predstavniki (elektorji) teh organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Način izvolitve teh predstavnikov je prepuščen izbiri organizacij oziroma lokalnih skupnosti, vendar zakon določa osnovna merila za to, koliko predstavnikov pripada posamezni organizaciji (vsaka organizacija voli po enega elektorja, ostali elektorji se volijo sorazmerno številu članov organizacije<sup>38</sup>). Kandidate določajo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti same. Glasovanje je tajno, elektor pa lahko glasuje za toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilnem telesu. Uporablja se relativni večinski volilni sistem, kar pomeni, da so izvoljeni tisti kandidati, ki so dobili največ glasov. Dan glasovanja se med volitvami predstavnikov različnih interesnih skupin lahko razlikuje, vendar morajo biti vsa glasovanja opravljena v istem tednu (Grad 2000, 256–258). V nadaljevanju je bolj podrobno opisan samo način volitev predstavnikov lokalnih interesov.

Dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti (občine). Za volitve se oblikuje največ dvaindvajset volilnih enot, ki so določene z zakonom, in sicer za območje ene ali več občin. Predstavnike volijo posebna volilna telesa, v določenih

---

<sup>38</sup> Ker se elektorje voli glede na število članov interesne skupine, imajo največje interesne organizacije vnaprej zagotovljeno prevlado (npr. gospodarska zbornica med delodajalci, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije med delojemalci in Univerza v Ljubljani med univerzami, visokimi in višjimi šolami) (Lukšič 2001, 35).



primerih lahko tudi občinski svet (v primeru, da volilna enota obsega le eno občino<sup>39</sup>). Člane volilnega telesa (elektorje) volijo predstavniški organi lokalnih skupnosti (vsaka izvoli po enega elektorja in po enega za vsakih dopoljenih pet tisoč prebivalcev). Ti določijo tudi kandidate, in sicer lahko vsaka lokalna skupnost določi toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilni enoti (Grad 2000, 259–260). Glede na to, da je zakon določil dvaindvajset volilnih enot, se v vsaki od njih voli le enega kandidata. Razdelitev na volilne enote ne upošteva niti teritorialne velikosti niti števila volivcev. Tako ima najmanjša enota skoraj trinajstkrat manj volivcev od največje enote (Lukšič 2001, 35). Iz tabele 7.1 je razvidno, da ima največja volilna enota več kot dvanajstkrat več prebivalcev kot najmanjša. Pet volilnih enot je podpovprečno predstavljanih. To so enote, ki imajo sedeže v Ljubljani, Celju, Mariboru, Kranju in Kamniku (po vrsti od najslabše predstavljane naprej). Ostale enote so nadpovprečno predstavljane, najbolj volilne enote, ki imajo sedeže v Črnomlju, Tolminu, Trbovljah, Novem mestu in Logatcu (po vrsti od najboljše predstavljane naprej).

Tabela 7.1: Število prebivalcev po volilnih enotah za volitve v državni svet

Volilna enota	Št. svetnikov	Delež vseh svetnikov (%)	Št. prebivalcev	Delež vseh prebivalcev (%)
1 (Ljubljana idr.)	1	4,5	323.200	16,5
2 (Domžale, Kamnik idr.)	1	4,5	99.477	5,1
3 (Maribor idr.)	1	4,5	161.599	8,2
4 (Slovenska Bistrica idr.)	1	4,5	48.234	2,5
5 (Celje, Žalec idr.)	1	4,5	192.678	9,8
6 (Velenje idr.)	1	4,5	60.889	3,1
7 (Ptuj idr.)	1	4,5	66.244	3,4
8 (Ormož, Ljutomer idr.)	1	4,5	73.182	3,7
9 (Kranj, Škofja Loka idr.)	1	4,5	130.662	6,7
10 (Jesenice, Radovljica idr.)	1	4,5	65.223	3,3
11 (Murska Sobota idr.)	1	4,5	82.359	4,2
12 (Nova Gorica idr.)	1	4,5	81.673	4,2
13 (Tolmin, Idrija idr.)	1	4,5	36.838	1,9
14 (Novo mesto idr.)	1	4,5	79.546	4,1
15 (Črnomelj idr.)	1	4,5	26.413	1,3
16 (Postojna, Ilirska Bistrica idr.)	1	4,5	57.965	3,0
17 (Vrhnika, Logatec idr.)	1	4,5	48.413	2,5
18 (Koper idr.)	1	4,5	78.846	4,0
19 (Slovenj Gradec idr.)	1	4,5	73.296	3,7

<sup>39</sup> Na volitvah leta 2007 so vse volilne enote obsegale več kot eno občino.

Volilna enota	Št. svetnikov	Delež vseh svetnikov (%)	Št. prebivalcev	Delež vseh prebivalcev (%)
20 (Krško, Brežice idr.)	1	4,5	68.565	3,5
21 (Trbovlje, Zagorje ob Savi in Hrastnik)	1	4,5	45.443	2,3
22 (Kočevje, Grosuplje idr.)	1	4,5	63.291	3,2
<b>Skupaj</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>	<b>1.964.036</b>	<b>100,00</b>

Opomba: podatki o številu prebivalcev so iz popisa prebivalstva iz leta 2002, preračunano na stanje občin dne 1. 1. 2007.

Vir: Državna volilna komisija 2007; Statistični urad Republike Slovenije 2010

Glede mandata članov državnega sveta ustava ne določa ničesar. Kaučič in Grad ugotavljata, da je mandat svetnikov »v veliki meri dejansko imperativen«, saj državni svet ni splošno predstavniško telo, temveč predstavlja posebne interese. Vezanost na volilna telesa pa ni pravno določena, torej je lahko samo politična (Kaučič in Grad 2000, 215). Ribičič (2000, 61) pravi, da je svetnik dolžan zastopati posebne poklicne oziroma lokalne interese, zato je njegov odnos do volilnega telesa drugačen kot pri poslancu v državnem zboru. Slednji je po ustavi predstavnik vsega ljudstva in ni vezan na nikakršna navodila, medtem ko za prvega to ne velja. Z ustavnega vidika zato ne bi bilo sporno, če bi se uzakonila razmerja, ki bi pomenila vezanost mandata ali celo možnost odpoklica.

Član državnega sveta ima imuniteto, ki je povsem enaka poslanski, vključuje torej poklicno in nepoklicno imuniteto. O imuniteti svojega člana odloča državni svet sam. Član državnega sveta ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega sveta ali njegovih delovnih teles ter ne sme biti priprtni se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega sveta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predvidena kazen zapora nad pet let. Člani senata imajo pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih delovnih teles, katerih člani so, in sodelujejo pri njihovem delu in odločanju. Člani državnega sveta svoje funkcije ne opravljajo poklicno, temveč častno. Razlog za to je, da zastopajo zasebne interese svoje interesne skupine in so tudi njeni aktivni pripadniki. Poleg tega so zaradi majhnih pristojnosti državnega sveta njegovi člani manj obremenjeni od članov državnega zbora. Pripadajo pa jim pravica do nadomestila izgubljenega zaslužka in povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije (Grad 2000, 271).



### 7.2.3. Pristojnosti in organizacija državnega sveta

Pristojnosti državnega sveta so določene v 97. členu Ustave Republike Slovenije.

Državni svet lahko:

- predlaga državnemu zboru sprejem zakonov,
- daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča,
- zahteva razpis referendumu iz drugega odstavka 90. člena ustave (zakonodajni referendum),
- zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena ustave (parlamentarno preiskavo).

Na zahtevo državnega zbora mora državni svet izreči mnenje o posamezni zadevi.

Zakon o ustavnem sodišču določa, da državni svet lahko od ustavnega sodišča zahteva presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Zakon o državnem svetu določa, da lahko državni svet in njegova delovna telesa zahtevajo od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. Ustava, zakon o državnem svetu in njegov poslovnik ne omejujejo pristojnosti državnega sveta na posamezna področja<sup>40</sup> (Grad 2000, 262).

V okviru iniciativne funkcije lahko državni svet predlaga državnemu zboru sprejem zakonov (zakonodajna iniciativa), zahteva razpis zakonodajnega referendumu ter uvedbo parlamentarne preiskave. Poleg državnega sveta ima zakonodajno iniciativo še vsak poslanec državnega zbora, vlada in pet tisoč volivcev. Pravica zahtevati razpis referendumu omogoča zgolj zelo posreden vpliv državnega sveta na zakonodajno odločanje, vendar ima lahko v praksi veliko težo, celo večjo kot odločilni veto. Državni svet zahtevo za razpis referendumu sprejme z večino glasov vseh članov. Državni zbor mora na zahtevo državnega sveta uvesti parlamentarno preiskavo. Z njo lahko državni svet posredno vpliva tudi na razmerje med državnim zborom in vlado. Parlamentarna

---

<sup>40</sup> Grad (2000, 262) meni, da bi glede na položaj državnega sveta in njegove strukture lahko sklepali, da njegova pristojnost ni splošna, ampak je omejena na področja, ki se neposredno tičejo interesov skupin, ki so v njem zastopane.

preiskava lahko namreč privede tudi do uveljavljanja politične odgovornosti predsednika vlade in ministrov (Grad 2000, 263–264).

V praksi je najvplivnejša funkcija državnega sveta t. i. suspenzivni oziroma odložilni veto. Od državnega zbora lahko zahteva, da še enkrat odloča o zakonu, ki ga je že sprejel. Državni zbor lahko zakon ponovno sprejme, vendar z večino glasov vseh poslancev. Če državni zbor zakon ponovno sprejme, državni svet ne more nanj več izglasovati veta. Veto se lahko vloži le v sedmih dneh od sprejetja zakona (v osmih dneh predsednik republike razglasi zakon). Postopek za uveljavitev veta je urejen v poslovniku državnega zbora. Ta onemogoča, da bi državni zbor o zakonu ponovno odločal, temveč o njem le ponovno glasuje.<sup>41</sup> Prav tako poslovnik ne dopušča delnih sprememb zakona na podlagi vloženega veta (Grad 2000, 264–265).

Državni svet daje državnemu zboru mnenja o posameznih zadevah, in sicer po lastni presoji ali na njegovo zahtevo. Državnega zbora mnenje državnega sveta ne obvezuje, vendar se je s svojim poslovníkom zavezal, da ga mora obravnavati in se nanj odzvati. Državni svet je tudi eden od subjektov, ki lahko pred ustavnim sodiščem zahtevajo presojo ustavnosti in zakonitosti zakonov in splošnih aktov. To pravico je državni svet večkrat uporabil, predvsem takrat, ko je državni zbor zavrnil njegov veto. Pri tem je bil državni svet pogosto uspešen. Ta pristojnost državnega sveta je tako v praksi okrepila njegov odložilni veto (Grad 2000, 266).

Člani državnega sveta se ne združujejo v strankarske skupine, temveč v interesne skupine, ki odražajo sestavo državnega sveta (interesne skupine delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti ter lokalnih interesov). S posameznimi vprašanji v zvezi z zakonodajo, različnimi pobudami in zahtevami v okviru pristojnosti se ukvarjajo delovna telesa – komisije (Državni svet 2010a). V četrtem mandatu (2007–2012) ima državni svet osem komisij: mandatno-imunitetna komisija (5 članov), komisija za državno ureditev (10 članov), komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve (11 članov), komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (13 članov), komisija za kulturo, znanost, šolstvo

---

<sup>41</sup> Grad (2000, 265) pravi, da takšna ureditev postavlja pod vprašaj smiselnost odložilnega veta in celo državnega sveta samega. Osnovni namen odložilnega veta naj bi bil namreč v tem, da omogoča izboljšanje vsebine zakona, medtem ko obstoječa ureditev zgolj podaljšuje zakonodajni postopek.

in šport (10 članov), komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide (10 članov), komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (11 članov), komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (11 članov) (Državni svet 2010b).

#### **7.2.4. Vloga, ocena dela in perspektiva državnega sveta**

Kmalu po oblikovanju prvega državnega zbora in državnega sveta so se pojavila vprašanja glede razmerja med tema organoma oziroma glede opredelitve statusa državnega sveta. Ustava je na tem področju namreč zelo nedorečena. Na načelni ravni se je pojavilo vprašanje, ali je državni svet sploh drugi dom. Cerar meni, da je državni svet še najustreznejše opredeliti kot državni organ »sui generis«, vendar ga je mogoče označiti tudi za drugi dom parlamenta, vendar gre za izrazito nepopolno dvodomnost. Po njegovem mnenju so dejstva, ki govorijo v prid takšni opredelitvi prepričljivejša od tistih, ki jim nasprotujejo. V ustavi sicer ni nikjer izrecno zapisano, da je državni svet drugi dom, tudi ni zakonodajni organ, saj ne soodloča o zakonih (ostale pristojnosti, ki jih ima v zakonodajnem procesu niso dovolj, da bi ga lahko opredelili za zakonodajni organ), vlada ni kakor koli odgovorna državnemu svetu. Po drugi strani ustava izrecno ne opredeljuje državnega zbora kot enodomni parlament, državni svet pa je v njej urejen v okviru poglavja o državni ureditvi in to takoj za podpoglavjem o državnem zboru. Čeprav državnemu svetu ne moremo priznati funkcije zakonodajalca, mu lahko v širšem smislu priznamo zakonodajno funkcijo, še posebej z zvezi z njegovima pristojnostma odločilnega veta in zahteve po razpisu referendumu. Državni svet lahko tudi označimo za predstaviški organ. Na njegov poseben položaj opozarjajo tudi imuniteta njegovih članov, možnost, da sproži parlamentarno preiskavo ter dejstvo, da ustavno sodišče nima pristojnosti presojeti sporov med državnim zborom in državnim svetom (s tem naj bila priznana tesnejša povezava med tema organoma). Poleg tega državnega sveta ne moremo uvrstiti v nobeno od drugih dveh vej oblasti (izvršno in sodno) v okviru trodelne delitve oblasti (Cerar 1993, 5–6). Tudi Kristan (1996a, 4) meni, da imamo v Sloveniji sistem nepopolne dvodomnosti. Državni svet ni enakopraven prvemu domu (državnemu zboru) pri sprejemanju zakonov, vendar sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi pristojnostmi, kar je značilno za nepopolno dvodomnost. Da državni svet lahko štejemo za drugi dom, menijo tudi Ribičič (2000, 65–66), Grad (2000, 141–142), Žagar (1996, 109) in Zajc (2000, 204). Bučar (2001, 224) nasprotno meni, da državni

svet ni drugi dom, niti v ureditvi slovenskega političnega sistema ni nujen, temveč je odraz politične preračunljivosti.

Kristan (1998, 177) pravi, da državni svet izvaja vlogo korektiva glede na prvi dom (državni zbor), predvsem v zakonodajnem postopku. Drugačna institucionalna podlaga od državnega zbora omogoča državnemu svetu, da prvemu domu daje ustrezne pobude ter z odločilnim vetom in ustavnim sporom prispeva k sprejetju boljših zakonov. Po njegovem mnenju je državni svet svojo funkcijo korektivnega organa v odnosu do državnega zbora opravljal uspešno. Državni svet s svojo pluralno strukturo in interesno (nestransko) podlago dopolnjuje državni zbor, »ki je oblikovan in deluje po strankarski logiki in s strankarsko disciplino« (Kristan 1998, 184). Lukšič državni svet označuje kot tipičen korporativni organ, ki v sfero državne organizacije prinaša organizirano družbo neposredno, »brez predhodne transformacije v politično družbo«. Državni svet ima po njegovem mnenju dve ključni nalogi, zagotavljanje stabilnosti sistema in vsebinsko legitimiranje političnega procesa, za kar ne potrebuje velikih pristojnosti – in jih tudi nima (Lukšič 1992, 207–208). Državni svet političnemu sistemu daje vsebinsko legitimnost, ki je liberalna demokracija s splošnimi volitvami ne zagotavlja, oziroma ji celo v osnovi nasprotuje. Ima tudi pomembno stabilizacijsko funkcijo, saj je namenjen ohranjanju obstoječega stanja v smislu pridobljenih poklicno-stanovskih privilegijev različnih skupnosti interesov (Lukšič 1996, 24). Podobno meni tudi Bučar (2003, 134), ki pravi, da je državni svet korektiv splošnemu predstavništvu državnega zbora, saj odraža družbeno strukturo, ki v državnem zboru ni upoštevana. Ribičič (2000, 54, 60) pravi, da je državni svet (po)svetovalno telo, ki naj s svojim delovanjem predvsem prispeva k bolj kakovostnim zakonom. Kot drugi dom ima namreč vlogo koristne komplikacije zakonodajnega postopka, ki naj bi preprečila sprejem premalo domišljenih in kakovostnih odločitev. Zajc (2000, 36) pa meni, da vloga državnega sveta za zdaj ostaja nejasna. Kljub temu do določene mere vpliva na izboljšanje kakovosti sprejetih zakonov, s čimer prispeva tudi k legitimnosti državnega zbora.

Kot navaja Kristan (1996a, 2–3), so ob začetku delovanja državnega sveta prevladovali pristaši enodomnosti. Državni zbor in nekateri strokovnjaki so poskušali preprečiti, da bi se slovenski parlament označeval za dvodomni in da bi lahko državni svet deloval v funkciji drugega doma. Neprijazna klima je imela škodljive posledice za delovanje

državnega sveta in je spodbujala podcenjevalni odnos državnega zbora do državnega sveta. Kristan (1998, 172) opozarja še, da se je državni svet moral ves čas boriti za materialna sredstva za svoje delo, odrekli so mu pravico do proračunskih sredstev, do lastne strokovne službe, do poklicne funkcije predsednika<sup>42</sup> in nadomestila državnih svetnikov za izgubljen zaslužek. Kristan (1996b, 68–71) ocenjuje, da se je državni svet kljub tem oviram in nekaterim nasprotnim pričakovanjem že v svojem prvem mandatu uspešno uveljavil kot subjekt zakonodajnega postopka in je prispeval k večji kakovosti zakonodaje, predvsem z uporabo odločilnega veta. Uspešnost odločilnih vetov se kaže iz dveh vidikov – glede na to, kolikokrat državni zbor ni ponovno izglasoval zakona na odločilni veto ter glede na uveljavljene ustavne spore. Pri več kot petini odločilnih vetov do sredine leta 1996 državni zbor ni ponovno izglasoval zakona. Nekaj zakonov, ki jih je državni zbor ponovno izglasoval, je državni svet uspešno izpodbijal pred ustavnim sodiščem. To naj bi dokazovalo, da so bili odločilni veti večinoma upravičeni oziroma strokovno utemeljeni. Drugačno mnenje ima Zajc (2000, 205–206), ki ocenjuje, da je bil učinek odločilnega veta na delovanje državnega zbora manjši od pričakovanega. Glede na skupno število zakonov, sprejetih v državnem zboru v obdobju 1992–1996, je bil namreč delež zakonov, na katere je bil izglasovan veto, ki ga državni zbor ni preglasoval, le 1,5 odstotka. Tudi če upoštevamo uspešne ustavne spore, po njegovem mnenju vloga državnega sveta pri določanju v državnem zboru ni bila prav pomembna. Lukšič (1996) meni, da je državni svet predvsem prostor za »nepravniško politiko ali drugače za politiko, ki ni zaprta v doktrino liberalizma« (Lukšič 1996, 23), vendar se je ukvarjal predvsem s pravnimi zadevami in osredotočil delo okrog zakonodaje (iskal povečanje pristojnosti, tekmoval z državnim zborom). Po njegovem bi moral državni svet delovati v skladu s svojim poslanstvom, torej v okviru korporativizma. Obračanje na ljudstvo kot rabsodnika v sporu z državnim zborom (kot v primeru referendumu o volitvah v državni zbor) lahko kratkoročno dvigne njegov ugled, vendar dolgoročno zmanjša »manevrski prostor državnega sveta kot kolektivnega modreca« (Lukšič 1996, 23–24). Podobno očita državnemu svetu Ribičič (2000, 67,

---

<sup>42</sup> Državni zbor je leta 2005 z dopolnitvijo zakona o državnem svetu (Ur. l. RS 76/2005) onemogočil poklicno opravljanje funkcije predsednika državnega sveta. Ustavno sodišče je oktobra 2007 odločilo, da je ta sprememba v neskladju z ustavo in da mora državni zbor v roku pol leta to neskladje odpraviti (Ur. l. RS 94/2007). Ker državnemu zboru tega ni uspelo, je novembra 2009 ustavno sodišče razveljavilo del zakona o državnem svetu, ki je določal nepoklicno funkcijo predsednika državnega sveta (Ur. l. RS 95/2009).



71), ki meni, da se je državni svet premalo osredotočil na zadeve, ki se neposredno tičejo interesov, ki jih predstavlja. Namesto tega se je ukvarjal z vsemi področji zakonodajnega odločanja. Pravi tudi, da se politične stranke ne morejo sprijazniti s tem, da morajo biti v državnem svetu v ospredju posebni interesi in ne interesi političnih strank.

Ena od težav, s katerimi se pri svojem delu srečuje državni svet, je sedemdnevni rok za vlaganje odločilnega veta. Ta rok je prekratek (vanj se štejejo tudi dela prosti dnevi, poleg tega se začne šteti ko zakon sprejme državni zbor in ne, ko ga prejme državni svet) in povzroča državnemu svetu veliko težav. Problem je tudi, da državni zbor zgolj ponovno glasuje in ne odloča o zakonu, na katerega je državni svet izglasoval veto ter da državni zbor ne more spremeniti zakona, o katerem ponovno odloča, temveč ga lahko le v celoti potrdi ali ne. To ni racionalno in ne omogoča izboljšanja zakona (zaradi npr. enega problematičnega člena lahko pade zakon v celoti ali pa je ponovno sprejet s problematičnim členom vred). Državni svet tudi ne more vlagati dopolnil zakonom, ki so v zakonodajnem postopku v državnem zboru (razen če je sam predlagatelj zakona), čeprav ima pravico vlaganja predlogov zakonov, ki je močnejša pravica od pravice predlaganja dopolnil (Kristan 1996b, 71–73, 76).

Glede prihodnosti državnega sveta navaja Kristan (2003, 145) tri možnosti:

- ukinitvev državnega sveta in uvedba enodomnosti,
- ohranitev državnega sveta v obstoječi obliki,
- nadomestitev državnega sveta v obstoječi obliki z organom, v katerem bi bile predstavljane pokrajine.

Ne strinja se z mnenjem zagovornikov enodomnosti, ki menijo, da bi ukinitvev državnega sveta povečala učinkovitost zakonodajnega odločanja in ga pocenila. Opozarja, da lahko poenostavitve in pocenitve parlamentarnega odločanja vodijo v krepitvev ozkih političnih elit v vrhovih političnih strank in s tem manjšo demokratičnost. Nasprotuje tudi zamenjavi obstoječega državnega sveta z zborom pokrajin. Drugi dom bi z izključitvijo funkcionalnih interesov veliko izgubil, poleg tega je teritorialno predstavništvo vključeno že v obstoječo ureditev (Kristan 2003, 155–157). Ribičič je eden od tistih, ki se zavzemajo za uvedbo zbora pokrajin kot drugega doma slovenskega parlamenta. Zbor pokrajin je zamišljen kot sredstvo za doseganje bolj kakovostnih zakonov, kar temelji na prepričanju, naj drugi dom kot bolj strokoven,

izkušen in preudaren dom preprečuje prenačljene in premalo premišljene zakonodajne spremembe, kar je za manjše države še bolj pomembno. »Zbor pokrajin bi kot nepopolni drugi dom prispeval h krepitvi lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanju moči partitokracije« (Ribičič 2000, 69). Z državnim zborom bi enakopravno odločal le o vprašanjih, ki so posebnega pomena z vidika lokalnih in regionalnih interesov. V zboru pokrajin ne bi razpravljali o vseh vprašanjih in vedno le z vidika lokalnih in regionalnih interesov, zato bi bilo v njem več možnosti za upoštevanje posebnih regionalnih interesov in strokovnih izhodišč. Ker vlada ne bi bila neposredno odgovorna zboru pokrajin, bi se v njem v manjši meri čutil pritisk političnih strank. Njegovi člani bi tako lahko delovali pod manjšim vplivom strankarske discipline. Zbor pokrajin, ki bi enakopravno z državnim zborom odločal o financiranju lokalnih potreb, urejanju prostora, varstvu okolja, varstvu naravne in kulturne dediščine, enakomernem regionalnem razvoju in drugih razvojnih vprašanjih, bi omogočil večji in enakomernjši vpliv lokalnih in regionalnih interesov ter enakomernjši regionalni razvoj. Za zbor pokrajin bi lahko uvedli večinski volilni sistem, morda celo z možnostjo odpoklica predstavnikov pokrajin. Možnost odpoklica bi bila sicer lahko tudi nevarna – zbor pokrajin bi moral namreč povezovati raznolike interese pokrajin in skrbeti za enakomeren regionalni razvoj, odpoklic bi pa lahko predstavnike zavezoval k pretiranemu vztrajanju pri posebnih interesih posameznih pokrajin (Ribičič 2000, 69–72).

## 8. ZAKLJUČEK

Prva hipoteza, ki je bila postavljena v uvodu, pravi, da je *predstavništvo na teritorialni osnovi prevladujoča oblika predstavništva v drugih domovih dvodomnih parlamentov*.

Približno dve petini parlamentov na svetu je dvodomnih. Običajno je vloga drugih domov, da predstavljajo drugačne interese od tistih, ki so predstavljeni v prvem domu. Njihova vloga je tudi, da omogočajo dodatni premislek glede odločitev v parlamentu in posledično bolj kakovostno zakonodajo ter nadzor nad vlado oziroma prvim domom, pri čemer delujejo kot veto akterji, lahko pa tudi kot pobudniki (v smislu predlogov zakonov, uvedb parlamentarnih preiskav ipd.). To jim omogoča njihova večja neodvisnost od vlade, saj običajno vlada ni odgovorna drugemu domu, v katerem je tudi strankarska disciplina dostikrat šibkejša kot v prvem. Sestava drugega doma vpliva tudi na dejansko vlogo drugega doma v političnem sistemu določene države. Močna dvodomnost poleg znatnih pristojnosti drugega doma zahteva, da se drugi dom po sestavi (čim bolj) razlikuje od prvega. Teritorialno predstavništvo v drugem domu je tako lahko eden od dejavnikov, ki drugemu domu omogoča, da se po sestavi razlikuje od prvega. V demokratičnih parlamentih je namreč osnova za sestavo prvega doma vedno splošno predstavništvo. Osnova predstavništva je torej ena od ključnih značilnosti drugih domov. Tradicionalno so drugi domovi predstavljali višje družbene sloje, kar je v sodobni liberalno-demokratični družbi zastarelo. Nekateri avtorji, npr. Russellova, navajajo, da je predstavljanje teritorijev danes najpogostejša oblika predstavništva. Po podatkih Medparlamentarne zveze (Inter-Parliamentary Union) je danes pri treh petinah drugih domov teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov. *Hipotezo, da je predstavništvo na teritorialni osnovi prevladujoča oblika predstavništva v drugih domovih dvodomnih parlamentov, lahko torej potrdimo.* To pa seveda še ne pove nič o tem, kako dobro drugi domovi svojo teritorialno vlogo opravljajo.

Druga hipoteza, ki je bila postavljena v uvodu, trdi, da *imajo federacije druge domove bolj pogosto organizirane po načelu teritorialnega predstavništva kot unitarne države*.

Federalne države so sestavljene iz federalnih enot (držav, provinc, dežel, kantonov, regij ipd.), ki so relativno samostojne in imajo lastne pristojnosti, ki jim jih federalna oblast ne more samostojno odvzeti. Njihova samostojnost je omejena samo s federalno ustavo, pri spremembah katere sodelujejo tudi same. Na drugi strani je federalna (nacionalna) raven oblasti, ki je prav tako samostojna in ima svoje pristojnosti. Ti dve ravni oblasti v sodobni državi ne moreta delovati povsem ločeno. Zaradi neizogibnosti prekrivanja pristojnosti in medsebojne odvisnosti vlad je potrebno, da se obe ravni oblasti obravnavata kot partnerici. Za federacije je zato značilno tudi kontinuirano medvladno dogovarjanje in pogajanje v okviru in izven okvira uradnih institucij ter medvladno sodelovanje. Eden od možnih forumov, kjer teritorialne enote lahko izražajo svoje interese in vplivajo na sprejem odločitev na federalni ravni, so drugi domovi dvodomnih parlamentov. Dvodomnost v federacijah ima še eno funkcijo, ki je v unitarnih državah običajno nima. Predstavljanje teritorijev zagotavlja lojalnost teritorijev federaciji in s tem večjo enotnost nacije. Pri klasičnih oziroma modernih federacijah, kot so npr. Združene države Amerike, Švica, Kanada in Avstralija, je bil drugi dom, v katerem so bile manjše teritorialne enote predstavljane enako kot velike ali pa vsaj nesorazmerno močno glede na svoje prebivalstvo, pogoj, da so privolile v nastanek federacije. Manjše enote so se namreč bale, da bi se njihov glas v enodomnem parlamentu, v katerega bi bili izbrani člani na splošnih in enakih volitvah, povsem izgubil in se bodo njihovi interesi preglasovani. Teritorialno vlogo drugih domov lahko torej povzamemo kot predstavljanje teritorijev in njihovih interesov na nacionalnem nivoju, zagotavljanje foruma, kjer teritorialne enote razpravljajo o javnih politikah in oblikujejo skupna stališča ter povezovanje nacionalne in teritorialne ravni oblasti.

Teritorialna funkcija drugih domov se je pojavila z nastankom prvih federalnih držav, danes pa obstaja tudi v unitarnih državah, predvsem v tistih, kjer obstaja vsaj določena stopnja regionalizacije. Pomembno vprašanje je, kako so sedeži v drugem domu razdeljeni med posamezne teritorialne enote. Klasično načelo je bilo enako predstavništvo vseh enot, vendar danes večina federacij vsaj deloma upošteva tudi število prebivalcev. Kljub temu so manjše enote praviloma nesorazmerno močno predstavljane. V drugem domu so lahko predstavljeni različni interesi znotraj teritorialne enote – predstavniški organi (parlamenti oziroma skupščine), izvršni organi (vlade) ali neposredno prebivalci.

Med federalnimi državami je po podatkih Medparlamentarne zveze (Inter-Parliamentary Union) pri vseh teritorialno predstavništvo osnova za izbiro vseh ali večine članov drugega doma. V unitarnih državah to velja za približno polovico drugih domov. *Hipotezo, da imajo federacije druge domove bolj pogosto organizirane po načelu teritorialnega predstavništva kot unitarne države, lahko torej potrdimo.*

Tretja hipoteza je bila, da *predstavništvo v drugih domovih v štirih preučevanih državah (Kanadi, Španiji, Italiji in Sloveniji) temelji na teritorialni osnovi.*

Kanada in Španija sta federalni državi. Kanada je ena od klasičnih federacij, ki so nastale pred več kot stoletjem z združitvijo več teritorijev oziroma provinc (britanskih kolonij). Španska federacija je nastala drugače – z devolucijo pristojnosti avtonomnim skupnostim po koncu nedemokratskega in centralističnega Francovega režima. Na drugi strani sta Italija in Slovenija, ki sta obe unitarni državi. Medtem ko je Italija zelo decentralizirana regionalna država, ki se morda celo približuje federalni ureditvi, je Slovenija močno centralizirana in še vedno brez regij oziroma pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave.

Vse štiri države imajo dvodomne nacionalne parlamente. Kanadski senat obstaja že od nastanka Kanade leta 1867. Člani senata niso voljeni, temveč jih na predlog prvega ministra federalne vlade imenuje generalni guverner, ki v Kanadi predstavlja šefa države – britansko kraljico (imenovanje s strani generalnega guvernerja je zgolj formalnost, člane senata dejansko izbira prvi minister). Senat ima 105 članov, ki so imenovani do svojega 75. leta starosti. Ustava je članstvo razdelila med tri »regije« (pojem, ki je v ustavnem smislu uporabljen samo za razdelitev članov v senatu) – po 24 senatorjev pripada Quebecu, Ontariu in atlantski regiji (provinci Nova Škotska in Novi Brunswick, ki sta imeli prvotno vsak po 12 senatorjev). S širjenjem Kanade so tudi nove province dobile senatorje – štiri zahodne province (Britanska Kolumbija, Alberta, Saskatchewan in Manitoba) so dobile 24 senatorjev (vsaka po šest), Otok princa Edvarda je dobil štiri senatorje (istočasno sta ostali dve atlantski provinci, Nova Škotska in Novi Brunswick, izgubili po dva, tako da jih imata zdaj po deset), Nova Fundlandija pa šest. Senatorje imajo tudi vsi trije teritoriji (Jukon, Severna teritorija in Nunavut), in sicer vsak po enega.

Sodobni španski senat je bil vpeljan z demokratično ustavo leta 1978 (v nekoliko drugačni podobi že konec leta 1976 v prehodni ureditvi). Razprava o strukturi senata je bila tesno povezana z razpravo o teritorialni ureditvi Španije. Nekateri so želeli, da senat predstavlja province, drugi pa, da predstavlja avtonomne skupnosti (višja raven teritorialnih enot od provinc). Sprejet je bil kompromis, po katerem približno štiri petine članov 264-članskega senata predstavlja province, ostali pa avtonomne skupnosti. Senatorji, ki predstavljajo province, so izvoljeni neposredno v provincah. Vsaka provinca ima enako število predstavnikov (štiri), razen večjih otokov (tri), dveh afriških enklav (dva) in manjših otokov oziroma skupin otokov (enega). Senatorji, ki predstavljajo avtonomne skupnosti, so izvoljeni posredno – izvolijo jih zakonodajne skupščine avtonomnih skupnosti. Število predstavnikov, ki jih imajo posamezne avtonomne skupnosti, je relativno sorazmerno njihovemu številu prebivalcev – vsaka avtonomna skupnost ima v osnovi enega predstavnika, poleg tega pa še po enega za vsak milijon prebivalcev.

Sodobni italijanski senat je bil vpeljan v politični sistem Italije z ustavo iz leta 1947. Člane senata, ki morajo biti starejši od 40 let, volijo državljani, starejši od 25 let. Senat ima 315 izvoljenih članov in manjše število članov, ki jih imenuje predsednik republike in nekdanjih predsednikov republike. Sestava senata temelji na teritorialnem načelu. Člani so voljeni v regijah, med katerimi nobena ne more imeti manj kot sedem predstavnikov, razen dveh najmanjših, ki imata dva oziroma enega predstavnika. Število senatorjev iz posamezne regije je zelo sorazmerno številu prebivalcev te regije – nekoliko favorizirano predstavništvo imajo le najmanjše regije. Volilni sistem za senat je podoben kot za prvi dom, in sicer je v osnovi proporcionalen, vendar zagotavlja zmagoviti koaliciji več kot polovico vseh sedežev. Medtem ko v prvem domu to velja za skupno število poslancev, pa za senat to velja znotraj posameznih regij. Strankarska sestava se zaradi tega lahko med domovoma nekoliko razlikuje, čeprav je volilni sistem za oba domova v osnovi enak.

Slovenski drugi dom (državni svet) je bil uveden z ustavo leta 1991. Nastal je kot kompromis med zagovorniki enodomnosti in zagovorniki dvodomnosti ter kot kompromis med zagovorniki teritorialne osnove predstavnštva in zagovorniki predstavnštva funkcionalnih interesov. Državni svet ima 40 članov, ki so voljeni posredno. Večina članov (22) predstavlja lokalne, ostali pa socialne, gospodarske in

poklicne interese. Člane, ki predstavljajo lokalne interese, izvolijo lokalne skupnosti – občine. Volijo jih posebna volilna telesa, katerih člane (elektorje) volijo predstavniški organi lokalnih skupnosti (občinski sveti) – vsaka občina izvoli po enega elektorja in še po enega za vsakih dopolnjenih pet tisoč prebivalcev. Obstaja dvaindvajset volilnih enot – v vsaki je izvoljen po en član državnega sveta. Vse volilne enote vključujejo več občin, vendar se glede na število prebivalcev precej razlikujejo.

*Hipotezo, da predstavništvo v drugih domovih v štirih preučevanih državah (Kanadi, Španiji, Italiji in Sloveniji) temelji na teritorialni osnovi, lahko torej potrdimo. V Kanadi, Španiji in Italiji izbira vseh članov drugega doma temelji na teritorialni osnovi (razen manjšega števila senatorjev v Italiji, ki so imenovani s strani predsednika republike in nekdanjih predsednikov republike). V Sloveniji nekaj več kot polovica članov drugega doma predstavlja lokalne skupnosti. Povsod, razen v Kanadi, so teritorialne enote vključene v izbiro članov drugega doma (neposredno volivci v posamezni enoti ali pa predstavniški organi teh enot). V Kanadi člane izbira prvi minister federalne vlade, vendar morajo imeti prebivališče v provinci, ki jo predstavljajo.*

Četrta hipoteza predpostavlja, da *so drugi domovi v vseh štirih izbranih državah neučinkoviti pri predstavljanju teritorijev in njihovih interesov. Vprašanje učinkovitosti teritorialnega predstavništva je zelo zahtevno. V teoriji obstajajo pasivni, aktivni in simbolni tip predstavništva. Dejansko obstaja na splošno le šibka vez med predstavniki in predstavljanimi – vsak predstavnik predstavlja le nekatere vidike in del svoje volilne baze. Pri predstavljanju teritorialnih enot v drugem domu je tudi vprašanje, koga sploh predstavljajo – volivce v tej enoti ali njeno vlado oziroma parlament. Zelo pomemben kazalnik učinkovitosti teritorialne vloge drugih domov je tudi zadovoljstvo splošne in politične javnosti z njimi. Teritorialna funkcija se lahko izraža v obliki posebnih pristojnosti glede zakonodaje, ki vpliva na teritorije, posebnih postopkov za glasovanje v skladu s teritorialnim načelom, dodatnih razprav o teritorialnih temah, regionalnih odborov ipd.*

Ena od stalnih političnih tem v Kanadi so zahteve po reformi senata. Le malokdo je zadovoljen s sedanjim senatom. Glavni problem je način imenovanja senatorjev – te izbira prvi minister federalne vlade. Senatorji morajo sicer izhajati iz provinc, ki jih

predstavljajo, vendar le-te nimajo vpliva na njihov izbor. Senatorji se v senatu ne združujejo po teritorialnem načelu, temveč strankarskem, čeprav je strankarska disciplina manjša kot v prvem domu, saj vlada ni odgovorna senatu, poleg tega pa po tem, ko so imenovani, zaradi trajnosti njihovega mandata prvi minister nima več možnosti neposredno vplivati na njih. Zaradi takšnega načina izbire članov senat v javnosti ni zaznan kot dovolj legitimen. Drugi problem senata je neustrezna razdelitev sedežev med province. Glede na število prebivalcev imajo zahodne province premalo senatorjev, kar je eden od vzrokov za odtujenost zahodnih Kanadčanov. Senat ima formalno skoraj enake pristojnosti kot prvi dom in njegovo delo ni primarno osredotočeno na teritorialna vprašanja, ampak se ukvarja z vprašanji z vseh področij javnih politik. Ker senat nima ustrezno razvite teritorialne vloge, se zastopanje regionalnih interesov izvaja drugje v političnem sistemu. Province lahko svoje interese branijo le preko svojih vlad, ki nastopajo proti federalni vladi. Nekateri sicer poudarjajo, da je v senatu regionalno predstavništvo prisotno v večji meri, kot je to zaznano v javnosti. Aktivnosti v korist regionalnih interesov lahko namreč potekajo neopaženo in njihov obseg je težko oceniti. Z vidika pasivnega predstavništva senat v določeni meri odraža teritorialno in dvokulturno kanadsko raznolikost, z vidika aktivnega predstavništva pa je njegova vloga bolj sporna – v preteklosti je večkrat celo nasprotoval provincialnim interesom.

Zahteve po reformi senata obstajajo tudi v Španiji, vendar niso tako intenzivne kot v Kanadi. Teritorialno predstavništvo je ustavno določena naloga španskega senata, vendar le-ta nima jasnih teritorialnih odgovornosti. Problem je, da osnova predstavništva ni jasna – del članov predstavlja province, del pa avtonomne skupnosti. Slednje predstavlja le petina članov, čeprav so avtonomne skupnosti postale dominantna teritorialna sila. Tudi ti člani nimajo jasno določene odgovornosti do predstavniških organov, ki so jih izvolili. Običajno so sicer tudi njihovi člani, vendar ne obstaja mehanizem, po katerem bi jim morali poročati o svojem delu v senatu. Niso zavezani delovati v teritorialnih blokih, temveč se po strankarskem načelu pridružijo senatorjem, ki so izvoljeni v provincah. Senat zakonodaje, ki ima poseben pomen za regije, z redkimi izjemami ne obravnava na drugačen način kot ostale zakonodaje. V okviru parlamentarnih skupin, ki so oblikovane glede na strankarsko pripadnost, obstajajo sicer teritorialne skupine senatorjev, ki so bili izvoljeni v posamezni avtonomni skupnosti oziroma provincah te skupnosti. Obstaja tudi odbor za avtonomne skupnosti, ki ima



nekaj posebnih nalog na področjih, ki zadevajo avtonomne skupnosti. Te rešitve pa se niso izkazale kot zadostne, da bi ustrezno okrepile teritorialno vlogo senata.

V Italiji sta oba parlamentarna doma enakopravna. Poleg tega, da ima senat enake pristojnosti kot prvi dom, je zelo podobna tudi njegova sestava, saj je volilni sistem za oba domova zelo podoben. Članstvo v senatu sicer temelji na teritorialnem načelu, vendar je število članov, ki so izvoljeni v posameznih regijah, sorazmerno številu prebivalcev posameznih regij. Nekoliko favorizirano predstavništvo imajo le najmanjše regije. Senatorji se združujejo v parlamentarne skupine po strankarskem in ne teritorialnem načelu. V senatu torej ni mehanizmov, ki bi zagotavljali izvajanje teritorialne vloge z vidika aktivnega predstavnštva, ta vloga pa je šibka tudi z vidika pasivnega predstavnštva. Glede na to, da senat ne opravlja ustrezno vloge predstavljanja regij, je funkcijo foruma za dialog, sodelovanje in pogajanja med ravnimi oblasti prevzela druga institucija, in sicer konferenca državne, regionalnih in lokalnih vlad.

V slovenskem državnem svetu ima približno polovica svetnikov vlogo predstavljanja lokalnih interesov. Posamezni svetniki so izbrani v volilnih enotah, ki vključujejo večje število občin. Te skupine občin so združene le v namen imenovanja svetnikov in ne predstavljajo dejanskih lokalnih skupnosti na višji ravni od občin. Zaradi zelo omejenih pristojnosti je vloga državnega sveta že na splošno majhna, na področju zadev, ki zadevajo interese lokalnih skupnosti, pa nima nobenih posebnih oziroma dodatnih pristojnosti. Mandat svetnikov formalno ni vezan na volilna telesa. Le-tem svetniki tudi niso dolžni poročati o svojem delu v državnem svetu. Prav tako lokalne skupnosti svetnikov ne morejo odpoklicati. Svetniki, ki predstavljajo lokalne interese, se v državnem svetu ne združujejo v skupine na osnovi strankarske pripadnosti, ampak so združeni v skupino predstavnikov lokalnih interesov. To pa ne pomeni, da ti svetniki dejansko nikoli ne delujejo na osnovi strankarske pripadnosti, saj imajo politične stranke vpliv pri njihovi izvolitvi. Z vidika aktivnega predstavnštva državni svet nima prave teritorialne vloge, v zelo majhni meri tudi z vidika pasivnega predstavnštva – bolj kot teritorialno vlogo ima državni svet vlogo ponovnega pregleda zakonodaje in vpliva na izboljšanje njene kakovosti, kolikor mu to njegove majhne pristojnosti omogočajo. *Hipotezo, da so drugi domovi v vseh štirih izbranih državah neučinkoviti*

*pri predstavljanju teritorijev in njihovih interesov, lahko torej potrdimo. To namreč v večji ali nekoliko manjši meri velja za vse štiri primere.*

Peta, zadnja hipoteza v uvodu, je bila, da *drugi domovi v federacijah bolje izvajajo svojo teritorialno vlogo kot drugi domovi v unitarnih državah*. Kako uspešno drugi domovi v štirih analiziranih državah opravljajo svojo teritorialno vlogo, je bilo predstavljeno že zgoraj. Ugotovili smo, da vsi štirje drugi domovi pri opravljanju svoje teritorialne vloge niso učinkoviti. V Španiji, ki je federacija, so bile uvedene nekatere rešitve, s katerimi naj bi okrepili teritorialno vlogo drugega doma, ki jih v ostalih treh državah ni. Po drugi strani za Kanado, ki je tudi federacija, ne moremo reči, da drugi dom svojo teritorialno vlogo opravlja bistveno bolje kot v Italiji in Sloveniji, ki sta unitarni državi. Pravzaprav je nezadovoljstvo z drugim domom med temi štirimi državami največje prav v Kanadi, kjer so tudi najbolj glasne zahteve po njegovi reformi. Na podlagi teh štirih primerov ugotovitev sicer ne moremo posplošiti na vse druge domove v svetu.

*Hipoteze, da drugi domovi v federacijah bolje izvajajo svojo teritorialno vlogo kot drugi domovi v unitarnih državah, torej ne moremo potrditi. Lahko pa sklepamo, da je teritorialna vloga drugih domov v federacijah še bolj pomembna kot v unitarnih državah, hkrati so večja tudi pričakovanja javnosti kot tudi nezadovoljstvo, ko drugi domovi svoje teritorialne vloge ne izvajajo zadovoljivo.*

V kolikor se bodo v Sloveniji uvedle pokrajine kot druga raven lokalne samouprave, se bo povečala potreba po predstavljanju lokalnih interesov v okviru zakonodajnega telesa na nacionalni ravni. V tem primeru bi bilo smiselno preoblikovati državni svet v nekakšen zbor pokrajin. To bi bilo verjetno najbolje narediti hkrati z uvedbo pokrajin. Po eni strani bi to sicer še otežilo že tako zahteven projekt uvedbe pokrajin, po drugi strani pa je možnost, da bi zbor pokrajin uvedli naknadno, zelo majhna. Pri uvedbi zbora pokrajin bi morali biti pozorni predvsem na naslednja vprašanja oziroma dileme:

- Koga bi predstavljal zbor pokrajin?
- Kako bi bili izbrani njegovi člani?
- Kakšne bi bile njegove pristojnosti?

Ta vprašanja so medsebojno zelo povezana, odgovori na njih pa morajo opredeliti tudi vlogo zbora pokrajin v slovenskem političnem sistemu. Jasna opredelitev, kaj se od

zboru pokrajin pričakuje, je namreč ključnega pomena. Zbor pokrajin bi moral predstavljati pokrajine, tako z vidika aktivnega kot vidika pasivnega predstavništva. V kolikor se pokrajine med seboj ne bi zelo razlikovale glede na število prebivalcev, bi bilo primerno, če bi imele vse enako število predstavnikov v zboru pokrajin. Na ta način bi bila njegova teritorialna vloga bolj razvidna. Predstavljal bi lahko volivce posameznih pokrajin ali pa njihove zakonodajne oziroma izvršne organe. To je povezano z vprašanjem načina njihovega izbora. Z vidika demokratične legitimnosti bi bilo najbolj ustrezno, če bi bili predstavniki voljeni neposredno, vendar tudi ne bi bilo problematično, če bi bili voljeni posredno preko predstavniških organov pokrajin. V kolikor bi bile pristojnosti zboru pokrajin manjše od pristojnosti državnega zbora, bi bilo bolj primerno, če bi bili njegovi člani voljeni posredno. Da bi se izognili težko rešljivim konfliktom med domovoma, bi bilo ustrezno, da bi zbor pokrajin imel manjše splošne pristojnosti od državnega zbora, vendar nekoliko večje od pristojnosti zdajšnjega državnega sveta. Da bi okrepili njegovo teritorialno vlogo, bi lahko imel večje pristojnosti na zakonodajnih področjih, ki so neposredno povezani z interesi pokrajin. Eden od ključnih problemov pri izvajanju teritorialne vloge zboru pokrajin bi bil vpliv političnih strank in delovanje njegovih članov na strankarski osnovi. Glede na prevladujočo vlogo političnih strank v sodobni predstavniški demokraciji se temu ni moč povsem izogniti. Na manjšo strankarsko disciplino v zboru pokrajin kot v državnem zboru bi lahko vplivalo to, da bi imel zbor pokrajin manjše pristojnosti od državnega zbora in da vlada ne bi bila odgovorna zboru pokrajin.

## 9. LITERATURA

- Ammendola, Giuseppe. 1997. The Government of Italy. V *Western European Government and Politics*, ur. Michael Curtis, 222–281. New York: Longman.
- Archer, Keith, Roger Gibbins, Rainer Knopff in Leslie A. Pal. 1995. *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*. Toronto: Nelson Canada.
- Atkinson, Michael M. in David C. Docherty. 2000. Parliament and Political Success in Canada. V *Canadian Politic in the 21st Century*, 5. izdaja, ur. Michael Whittington in Glen Williams, 5–30. Scarborough, Ontario: Nelson Thomson Learning.
- Bakvis, Herman in Grace Skogstad. 2002. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy. V *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ur. Herman Bakvis in Grace Skogstad, 3–23. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Beer, Samuel H. 1995. Federalism and the Nation State: What Can Be Learned from the American Experience? V *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, ur. Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon in Katherine Swinton, 224–249. Vancouver: UBC Press.
- Borthwick, R. L. 2001. Methods of Composition of Second Chambers. *Journal of Legislative Studies* 7 (1): 19–26.
- Benz, Arthur. 1987. Regionalization and Decentralization. V *Federalism and the Role of the State*, ur. Herman Bakvis in William M. Chandler, 127–146. Toronto, Buffalo in London: University of Toronto Press.
- Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizacija: politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Karantanija.
- 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom: teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti. *Teorija in praksa* 34 (2): 183–196.
- 2005. Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II.: uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 263–282.

- Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brock, Kathy. 2003. Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour? V *New Trends in Canadian Federalism*, 2. izdaja, ur. François Rocher in Miriam Smith, 67–83. Peterborough, Ontario: Broadview Press.
- Bruneau, Thomas C., P. Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, Arend Lijphart, Leonardo Morlino in Risa A. Brooks. 2001. Democracy, Southern European Style. V *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, ur. P. Nikiforos Diamandouros in Richard Gunther, 16–82. Baltimore in London: The John Hopkins University Press.
- Bučar, France. 2001. Ustava kot političen projekt. V *Slovenska država: ob deseti obletnici*, ur. Drago Zajc, 219–231. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2003. Dvodomnost parlamenta. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 131–134. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo občanski forum.
- Bull, Martin in Martin Rhodes. 1997. Between Crisis and Transition: Italian Politics in the 1990s. *West European Politics* 20 (1): 1–13.
- Cameron, David R. 2002. Canada. V *Handbook of Federal Countries*, ur. Ann L. Griffiths, 105–119. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Caravita, Beniamino. 2004. *Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy*. Dostopno prek: <http://www.camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf> (31. december 2009).
- Cerar, Miro. 1993. Status državnega sveta. *Pravna praksa* 12 (14): 5–7.
- Državna volilna komisija. 2007. *Poročilo o delnem izidu volitev članov državnega sveta*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/DS2007/porociloDS.pdf> (22. januar 2010).
- Državni svet. 2010a. *Dejavnost Državnega sveta*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/?q=dejavnost> (23. januar 2010).
- Državni svet. 2010b. *Komisije Državnega sveta*. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/?q=kdo\\_smo/komisije](http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/komisije) (23. januar 2010).

- Dyck, Rand. 1996. *Canadian Politics: Critical Approaches*, 2. izdaja. Scarborough, Ontario: Nelson Canada.
- Elazar, Daniel J. 1994. *Federalism and the Way to Peace*. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Forum of Federations. 2010. Federalism by Country. Dostopno prek: [http://www.forumfed.org/en/federalism/by\\_country/index.php](http://www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php) (13. februar 2010).
- Flores Juberías, Carlos. 1999. A House in Search of a Role: The Senado of Spain. V *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, ur. Samuel C. Patterson in Anthony Mughan, 260–300. Columbus: Ohio State University Press.
- Franks, C. E. S. 1999. Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? V *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, ur. Samuel C. Patterson in Anthony Mughan, 120–161. Columbus: Ohio State University Press.
- 2003. The Canadian Senate in Modern Times. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Joyal, Serge, 151–188. Montreal, Kingston, London in Ithaca: Canadian Centre for Management Development in McGill-Queen's University Press.
- Franks, C. E. S. in David M. Olson. 1993. Representation and the Policy Process in Federal Systems: Introduction. V *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States*, ur. David M. Olson in C. E. S. Franks, 1–31. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Fusaro, Carlo. 2009. *Party System Developments and the Electoral Legislation in Italy (1948-2009)*. Dostopno prek: <http://www.psa.ac.uk/2009/pps/Fusaro.pdf> (31. december 2009).
- Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Guy, James John. 1995. *How We Are Governed: The Basics of Canadian Politics and Government*. Toronto: Harcourt Brace & Company Canada.
- Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II.: uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104.

- Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke in New York: Palgrave.
- Harty, Siobhán. 2002. Spain (Kingdom of Spain). V *Handbook of Federal Countries*, ur. Ann L. Griffiths, 296–313. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Heywood, Paul. 1995. *The Government and Politics of Spain*. New York: St.Martin's Press.
- Howse, Robert. 1995. Federalism, Democracy, and Regulatory Reform: A Sceptical View of the Case for Decentralization. V *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, ur. Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon in Katherine Swinton, 273–293. Vancouver: UBC Press.
- Hueglin, Thomas O. 1995. New Wine in Old Bottles? Federalism and Nation States in the Twenty-First Century: A conceptual Overview. V *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, ur. Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon in Katherine Swinton, 203–223. Vancouver: UBC Press.
- Instituto Nacional de Estadística. 2009. *Populations referred to 1 January 2008 by Autonomous Communities and sex*. Dostopno prek: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e260/a2008/11/&file=ccaa01.px&type=pcaxis&L=1> (19. december 2009).
- Inter-Parliamentary Union. 2010. *PARLINE database on national parliaments*. Dostopno prek: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (februar 2010).
- Jenson, Jane. 1995. Citizenship Claims: Routes to Representation in a Federal System. V *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, ur. Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon in Katherine Swinton, 99–118. Vancouver: UBC Press.
- Joyal, Serge. 2003. Conclusion: The Senate as the Embodiment of the Federal Principle. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Serge Joyal, 271–316. Montreal, Kingston, London in Ithaca: Canadian Centre for Management Development in McGill-Queen's University Press.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

- Kincaid, John. 2002. Introduction. V *Handbook of Federal Countries*, ur. Ann L. Griffiths, 3–13. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kristan, Ivan. 1996a. Dvodomnost slovenskega parlamenta. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 1–12. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 1996b. Državni svet in dvodomnost parlamenta. V *2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 63–77. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- 1997. Specifics of Slovene Bicameralism. V *Conflicts and Consensus: Pluralism and Neocorporatism in the New and Old Democracies*, ur. Samo Kropivnik, Igor Lukšič in Drago Zajc, 287–326. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 1998. Državni svet ali zbor regij? V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 173–185. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 2003. Nekatere dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, 144–158. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Društvo občanski forum.
- Lancaster, Thomas D. 1997. The Government of Spain. V *Western European Government and Politics*, ur. Michael Curtis, 282–340. New York: Longman.
- Lanzillotta, Linda. 2007. *Evolution and Transformation of the Italian Federalism*. Dostopno prek: <http://www.glocus.it/foto/LSE.pdf> (31. december 2009).
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven in London: Yale University Press.
- 1987. Bicameralism: Canadian Senate Reform in Comparative Perspective. V *Federalism and the Role of the State*, ur. Herman Bakvis in William M. Chandler, 101–112. Toronto, Buffalo in London: University of Toronto Press.
- L'Istituto nazionale di statistica. 2009. *Total Resident Population on 1st January 2009 by sex and marital status*. Dostopno prek: [http://demo.istat.it/pop2009/index1\\_e.html](http://demo.istat.it/pop2009/index1_e.html) (22. december 2009).
- Lodici, Claudio. 1999. Parliamentary Autonomy: The Italian Senato. V *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, ur. Samuel C. Patterson in Anthony Mughan, 225–259. Columbus: Ohio State University Press.



- Lukšič, Igor. 1992. Od socialističnega korporativizma h korporativnemu pluralizmu. V *Nastajanje slovenske državnosti*, ur. Danica Fink Hafner in Berni Strmčnik, 195–210. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 1996. Korporativni državni svet. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 13–26. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 2001. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Malcolmson, Patrick in Richard Myers. 2002. *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, 2. izdaja. Peterborough, Ontario: Broadview Press.
- Massicotte, Louis. 2001. Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. *Journal of Legislative Studies* 7 (1): 151–170.
- McCormick, Peter, Ernest C. Manning in Gordon Gibson. 1981. *Regional Representation: The Canadian Partnership: A Task Force Report*. Calgary: Canada West Foundation.
- McKay, David. 2001. *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Odločba o delni razveljavitvi drugega odstavka 43. člena Zakona o Državnem svetu in drugega stavka 3. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (U-I-248/08-15)*. Ur. l. RS 95/2009 (24. november 2009).
- Odločba o oceni ustavnosti 1. in 3. člena Zakona o dopolnitvi Zakona o Državnem svetu (U-I-322/05-10)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2009).
- Palermo, Francesco in Jens Woelk. 2007. *Italy takes the slow boat to federalism*. Dostopno prek: [http://www.forumfed.org/en/products/magazine/vol7\\_num1/italy.php](http://www.forumfed.org/en/products/magazine/vol7_num1/italy.php) (1. januar 2010).
- Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan. 1999. Senates and the Theory of Bicameralism. V *Senates*, ur. Samuel C. Patterson in Anthony Mughan, 1–31. Columbus: Ohio State University Press.

- Patterson, Samuel C. in Anthony Mughan. 2001. Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers. *Journal of Legislative Studies* 7 (1): 39–60.
- Pernthaler, Peter. 2002. Asymmetric Federalism as a Comprehensive Framework of Regional Autonomy. V *Handbook of Federal Countries*, ur. Ann L. Griffiths, 472–493. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ribičič, Ciril. 1991. Način oblikovanja in struktura parlamenta Republike Slovenije: razvoj, aktualni problemi in dileme glede prihodnje ureditve. V *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmčnik, 127–136. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 1996. Regionalizem in dvodomnost. V *2. Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 95–106. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
- Riker, William H. 1992. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review* 13 (1): 101–116.
- Rocher, François in Miriam Smith. 2003. The Four Dimensions of Canadian Federalism. V *New Trends in Canadian Federalism*, 2. izdaja, ur. François Rocher in Miriam Smith, 21–44. Peterborough, Ontario: Broadview Press.
- Rogers, James R. 2003. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. *Legislative Studies Quarterly* 28 (4): 509–528.
- Roller, Elisa. 2002. Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible? *West European Politics* 25 (4): 69–92.
- Rupert, Mojca in Gregor Skender. 2009. *Položaj in vloga pokrajin v Republiki Sloveniji v evropski primerjalni perspektivi: teoretični pregled izbranih državnih ureditev na kontinuumu unitarna-federalna država: diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rush, Michael. 2001. Socio-Economic Composition and Pay and Resources in Second Chambers. *Journal of Legislative Studies* 7 (1): 27–38.
- Russell, Meg. 2001a. What are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs: Journal of Comparative Politics* 54 (3): 442–458.

- 2001b. The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 105–118.
- Sabetti, Filippo. 2000. *The Search for Good Government: Understanding the Paradox of Italian Democracy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Scully, Roger. 2001. Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber. *Journal of Legislative Studies* 7 (1): 93–104.
- Senado. 2009. *Número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas en la IX Legislatura*. Dostopno prek: [http://www.senado.es/legis9/senadores/index\\_i.html](http://www.senado.es/legis9/senadores/index_i.html) (19. december 2009).
- Senato. 2009. *Senatori per regione di elezione: XVI Legislatura (dal 29 aprile 2008)*. Dostopno prek: <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Attsen/Regioni/01.html> (22. december 2009).
- Sharman, Campbell. 1987. Second Chambers. V *Federalism and the Role of the State*, ur. Herman Bakvis in William M. Chandler, 82–100. Toronto, Buffalo in London: University of Toronto Press.
- Shell, Donald. 2001. The History of Bicameralism. *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 5–18.
- Smith, David E. 2003a. *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto, Buffalo in London: University of Toronto Press.
- 2003b. The Improvement of the Senate by Nonconstitutional Means. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Serge Joyal, 229–270. Montreal, Kingston, London in Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Smith, Jennifer. 2002. Informal Constitutional Development: Change by Other Means. V *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ur. Herman Bakvis in Grace Skogstad, 40–58. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Statistics Canada. 2010. *Quarterly demographic estimates*. Dostopno prek: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/091223/t091223b2-eng.htm> (16. januar 2010).
- Statistični urad Republike Slovenije. 2010. *Prebivalstvo po starostnih skupinah in spolu, Slovenija, Popis 2002, preračun na občine, veljavne dne 1. 1. 2007*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/pxweb/Database/Popis2002/> Ob%C4%

8Dine2007/05584\_Prebivalstvo/05586\_Demografske%20zna%C4%8Dilnosti/05586\_Demografske%20zna%C4%8Dilnosti.asp (22. januar 2010).

- Stewart, Ian. 1993. No Quick Fixes: The Canadian Central Government and the Problems of Representation. V *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States*, ur. David M. Olson in C. E. S. Franks, 33–73. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- Stilborn, Jack. 2003. Forty Years of Not reforming the Senate. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Serge Joyal, 31–66. Montreal, Kingston, London in Ithaca: Canadian Centre for Management Development in McGill-Queen's University Press.
- Thomas, Paul G. 2003. Comparing the Lawmaking Roles of the Senate and the House of Commons. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Serge Joyal, 189–228. Montreal, Kingston, London in Ithaca: Canadian Centre for Management Development in McGill-Queen's University Press.
- Tsebelis, George in Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge in New York: Cambridge University Press.
- Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. I. RS 33/1991-I (28. december 1991), 42/1997 (17. julij 1997), 66/2000 (26. julij 2000), 24/2003 (7. marec 2003), 69/2004 (24. junij 2004) in 68/2006 (30. junij 2006).
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije* (UZ121,140,143). Ur. I. RS 68/2006 (30. junij 2006).
- Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II.: uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42.
- Watts, Ronald L. 1993. Representation in North American Federations: A Comparative Perspective. V *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States*, ur. David M. Olson in C. E. S. Franks, 291–321. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- 1999. *Comparing Federal Systems*, 2. izdaja. Montreal, Kingston, London in Ithaca: McGill-Queen's University Press.

- 2003. Bicameralism in Federal Parliamentary Systems. V *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, ur. Serge Joyal, 67–104. Montreal, Kingston, London in Ithaca: Canadian Centre for Management Development in McGill-Queen's University Press.
- Wikipedia. 2010. Senate of Canada: Senate reform: Recent developments. Dostopno prek: [http://en.wikipedia.org/wiki/Senate\\_of\\_Canada#Recent\\_developments](http://en.wikipedia.org/wiki/Senate_of_Canada#Recent_developments) (31. januar 2010).
- Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o dopolnitvah Zakona o državnem svetu (ZDSve-A)*. Ur. l. RS 76/2005 (12. avgust 2005).
- Zakon o državnem svetu (uradno prečiščeno besedilo) (ZDSve-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005 (10. november 2005).
- Žagar, Mitja. 1996. Parlament v demokratičnem procesu: demokracija v Sloveniji in drugih srednje in vzhodno evropskih državah. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 103–118. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.



## 10. PRILOGA: PREGLED DRUGIH DOMOV V SVETU

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>Afganistan</b>	da		Dom starešin (Meshrano Jirga)	102	68 posredno izvoljenih, 34 imenovanih	po en član predstavlja 34 provincialnih svetov in po en 34 lokalnih okrožnih svetov, 34 jih imenuje predsednik	3 do 5 let
<b>Albanija</b>	ne						
<b>Alžirija</b>	da		Narodni svet (Majlis al-Oumma)	144	96 posredno izvoljenih, 48 imenovanih	posredno izvoljene člane volijo skupščine ljudskih skupnosti in okrožij (po dva iz vsakega od 48 upravnih okrožij), imenovane člane imenuje predsednik	6 let (vsake 3 leta se voli polovico izvoljenih članov)
<b>Andora</b>	ne						
<b>Angola</b>	ne						
<b>Antigua in Barbuda</b>	da		Senat (Senate)	17	imenovani	vse člane imenuje generalni guverner na predlog prvega ministra in vodje opozicije	5 let
<b>Argentina</b>	da	da	Senat (Senado)	72	neposredno izvoljeni	po trije člani so izvoljeni v 23 provincah in glavnem mestu	6 let (vsaki 2 leti se voli tretjino članov)
<b>Armenija</b>	ne						
<b>Avstralija</b>	da	da	Senat (Senate)	76	neposredno izvoljeni	v vsaki od 6 držav se izvoli po 12 članov, po dva pa v dveh zveznih teritorijih	6 let (vsake 3 leta se voli polovico članov)
<b>Avstrija</b>	da	da	Zvezni svet (Bundesrat)	62	posredno izvoljeni	člane izberejo deželne skupščine (vsaka od 9 dežel ima od 3 do 12 predstavnikov)	5 do 6 let (odvisno od dežel, ki jih predstavljajo)
<b>Azerbajdžan</b>	ne						
<b>Bahami</b>	da		Senat (Senate)	16	imenovani	člane imenuje generalni guverner	5 let
<b>Bahrajn</b>	da		Svet Shura (Majlis Al-Shura)	40	imenovani	člane imenuje kralj	4 leta
<b>Bangladeš</b>	ne						
<b>Barbados</b>	da		Senat (Senate)	21	imenovani	člane imenuje generalni guverner	5 let
<b>Belgija</b>	da	da	Senat (Sénat - Senaat - Senat)	71	40 neposredno izvoljenih, 21 imenovanih, 10 kooptiranih, nekateri člani kraljeve družine so člani po funkciji (trenutno 3)	neposredno voljeni člani so izvoljeni v flamski in valonski skupnosti ter Bruslju in francoski ter nizozemski skupnosti, imenovane člane imenujejo sveti skupnosti, kooptirane člane izberejo ostali člani	4 leta
<b>Belize</b>	da		Senat (Senate)	13	imenovani	6 članov imenovanih na predlog prvega ministra, 3 na predlog vodje opozicije, po 1 na predlog cerkva, gospodarske zbornice, zveze sindikatov; predsednika senata lahko izvolijo senatorji izven senata	5 let
<b>Belorusija</b>	da		Republiški svet (Soviet Respublik)	64	56 posredno izvoljenih, 8 imenovanih	po 8 članov je posredno izvoljenih v 6 regijah in glavnem mestu (v lokalnih svetih), imenovane člane imenuje šef države	4 leta

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>Benin</b>	ne						
<b>Bocvana</b>	ne						
<b>Bolgarija</b>	ne						
<b>Bolivija</b>	da		Dom senatorjev (Cámara de Senadores)	36	neposredno izvoljeni	po 4 člani so izvoljeni v vsaki od 9 regij	5 let
<b>Bosna in Hercegovina</b>	da	da	Dom narodov (Dom naroda)	15	posredno izvoljeni	10 članov določijo delegati sveta narodov Federacije Bosne in Hercegovine (5 Hrvatov in 5 muslimanov), 5 pa nacionalna skupščina Republike Srpske	4 leta
<b>Brazilija</b>	da	da	Zvezni senat (Senado Federal)	81	neposredno izvoljeni	po 3 člani so izvoljeni v vsaki od 26 držav in federalnem okrožju	8 let (vsake 4 leta se izvoli tretjino oziroma 2 tretjini članov)
<b>Burkina Faso</b>	ne						
<b>Burundi</b>	da		Senat (Sénat)	49	34 posredno izvoljenih, ostali nekdanji predsedniki in dodatni predstavniki ljudstev	posredno izvoljene člane imenujejo predstavniki lokalnih svetov v provincah (iz vsake province po 2 predstavnika, ki pa morata predstavljati različni etnični skupini)	5 let
<b>Butan</b>	da		Nacionalni svet (Gyelyong Tshogde)	25	20 neposredno izvoljenih, 5 imenovanih	voljeni člani so neposredno izvoljeni v 20 volilnih enotah, imenovane člane imenuje kralj	5 let
<b>Cape Verde</b>	ne						
<b>Centralna afriška republika</b>	ne						
<b>Ciper</b>	ne						
<b>Čad</b>	ne						
<b>Češka</b>	da		Senat (Senat)	81	neposredno izvoljeni	izvoljeni v 81 volilnih enotah	6 let (vsaki 2 leti je izvoljena tretjina članov)
<b>Čile</b>	da		Senat (Senado)	38	neposredno izvoljeni	izvoljeni v 13 regijah (6 regij ima po 4 predstavnike, 7 regij pa po 2)	8 let (vsake 4 leta se izvoli polovico članov)
<b>Črna gora</b>	ne						
<b>Danska</b>	ne						
<b>DLR Koreja</b>	ne						
<b>Dominika</b>	ne						
<b>Dominikanska republika</b>	da		Senat (Senado)	32	neposredno izvoljeni	30 članov je izvoljenih v 29 provincah in nacionalnem okrožju	4 leta



Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>DR Kongo</b>	da		Senat (Sénat)	108	posredno izvoljeni, nekdanji predsedniki republike so dosmrtni člani	člane izvolijo skupščine provinc	5 let
<b>Džibuti</b>	ne						
<b>Egipt</b>	da		Skupščina Shura (Majlis Ash-Shura)	264	176 neposredno izvoljenih, 88 imenovanih	izvoljeni člani so izvoljeni v 57 volilnih enotah, imenovane člane imenuje šef države	6 let (vsake 3 leta se izbere polovico članov)
<b>Ekvador</b>	ne						
<b>Ekvatorialna Gvineja</b>	ne						
<b>El Salvador</b>	ne						
<b>Eritreja</b>	ne						
<b>Estonija</b>	ne						
<b>Etiopija</b>	da	da	Federalni dom (Yefedereshein Mekir Bete)	112	posredno izvoljeni	člane izvolijo sveti 9 držav (lahko so tudi neposredno izvoljeni, če posamezni svet to določi), vsak narod, narodnost in ljudstvo ima po enega predstavnika ter dodatno še po enega predstavnika za vsak milijon prebivalcev	5 let
<b>Filipini</b>	da		Senat (Senado)	24	neposredno izvoljeni	vsi člani so neposredno izvoljeni na nacionalni ravni	6 let (vsake tri leta se izvoli polovico članov)
<b>Finska</b>	ne						
<b>Francija</b>	da		Senat (Sénat)	343	331 članov je posredno izvoljenih	člane izbira 128 volilnih enot (število predstavnikov odvisno od števila prebivalcev) – departmaji in druge skupnosti ter francoski državljani, ki živijo v tujini	6 let (od leta 2010 bo vsake 3 leta izvoljena polovica članov, doslej vsake 2 leti tretjina)
<b>Gabon</b>	da		Senat (Sénat)	102	posredno izvoljeni	člani so posredno izvoljeni v 9 provincah (posamezne province imajo od 4 do 18 predstavnikov) – volijo jih člani občinskih svetov in skupščin departmajev	-
<b>Gambija</b>	ne						
<b>Gana</b>	ne						
<b>Grčija</b>	ne						
<b>Grenada</b>	da		Senat (Senate)	13	imenovani	člane imenuje generalni guverner	5 let
<b>Gruzija</b>	ne						
<b>Gvajana</b>	ne						
<b>Gvatemala</b>	ne						
<b>Gvineja Bissau</b>	ne						
<b>Haiti</b>	da		Senat (Sénat)	30	neposredno izvoljeni	po 3 člani so izvoljeni v vsakem od 10 departmajev	6 let (vsaki 2 leti se zamenja tretjina članov)

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>Honduras</b>	ne						
<b>Hrvaška</b>	ne						
<b>Indija</b>	da	da	Svet držav (Rajya Sabha)	245	233 posredno izvoljenih, 12 imenovanih	posredno izvoljene člane izbirajo zakonodajne skupščine držav in zveznih teritorijev (posamezne enote imajo od 1 do 31 predstavnikov glede na število prebivalcev), imenovane člane imenuje šef države	6 let (vsaki 2 leti se zamenja tretjina članov, vendar ne istočasno)
<b>Indonezija</b>	ne						
<b>Irak</b>	ne						
<b>Iran</b>	ne						
<b>Irška</b>	da		Senat (Seanad Éireann - Senate)	60	49 posredno izvoljenih, 11 imenovanih	43 članov izvolijo iz panelov kandidatov člani prvega doma, člani odhajajočega senata ali lokalni sveti, po 3 člane izvolita dve univerzi, imenovane člane imenuje prvi minister	5 let
<b>Islandija</b>	ne						
<b>Italija</b>	da		Senat (Senato della Repubblica)	322	315 neposredno izvoljenih, 4 imenovani	izvoljeni člani so izvoljeni po regijah (nekaj članov izvolijo tudi Italijani, ki živijo v tujini), imenovane člane imenuje predsednik republike, člani so tudi nekdanji predsedniki republike	5 let
<b>Izrael</b>	ne						
<b>Jamajka</b>	da		Senat (Senate)	21	imenovani	člane imenuje generalni guverner na predlog prvega ministra in vodje opozicije	5 let
<b>Japonska</b>	da		Dom svetnikov (Sangiin)	242	neposredno izvoljeni	146 članov je izvoljenih na ravni mest in prefektur, 96 na ravni države	6 let (vsake 3 leta se izvoli tretjino članov)
<b>Jemen</b>	da		Posvetovalni svet (Majlis Alshoora)	111	imenovani	člane imenuje predsednik	-
<b>Jordanija</b>	da		Senat (Majlis Al-Aayan)	55	imenovani	člane imenuje kralj	4 leta
<b>Južna Afrika</b>	da	da	Nacionalni svet provinc (National Council of Provinces)	90	54 imenovanih, 36 posebnih predstavnikov	imenovane člane imenujejo politične stranke, ki sestavljajo provincialne zakonodajne organe, ostali člani so posebni delegati, ki predstavljajo provincialne zakonodajne organe (vsaka od 9 provinc ima skupaj po 10 predstavnikov)	5 let
<b>Kambodža</b>	da		Senat (Senate)	61	59 neposredno izvoljenih, 2 imenovana	57 članov izvolijo predstavniki lokalnih svetov, 2 izvoli prvi dom parlamenta, 2 imenuje kralj	6 let
<b>Kamerun</b>	ne						
<b>Kanada</b>	da	da	Senat (Senate)	105	imenovani	člane imenuje generalni guverner na predlog prvega ministra iz 10 provinc (od 4 do 24) in 3 teritorijev (po 1)	do 75 leta starosti
<b>Katar</b>	ne						
<b>Kazahstan</b>	da		Senat (Senate)	47	32 posredno izvoljenih, 15 imenovanih	posredno izvoljene člane izberejo predstavniki vseh predstavniških organov regij, večjih mest in glavnega mesta na skupnem zasedanju, imenovane člane imenuje predsednik republike	6 let (vsake 3 leta se izvoli polovico članov)
<b>Kenija</b>	ne						

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
Kirgizija	ne						
Kiribati	ne						
Kitajska	ne						
Kolumbija	da		Senat (Senado de la República)	102	neposredno izvoljeni	100 članov je neposredno izvoljenih v 100 volilnih enotah, 2 člana predstavljata staroselce	4 leta
Komori	ne	da					
Kongo	da		Senat (Sénat)	72	66 posredno izvoljenih	neposredno izvoljene člane izberejo predstavniki (svetniki) teritorialnih enot na različnih ravneh	6 let (vsake 3 leta se izvoli polovico članov)
Koreja (Republika)	ne						
Kostarika	ne						
Kuba	ne						
Kuvajt	ne						
Laos	ne						
Latvija	ne						
Lesoto	da		Senat (Senate)	33	11 imenovanih, 22 je članov po funkciji	imenovane člane imenuje kralj na predlog državnega sveta	5 let
Libanon	ne						
Liberija	da		Senat (The Liberian Senate)	30	neposredno izvoljeni	v vsakem okraju (teritorialne enote na najvišji ravni pod nacionalno ravno) sta izvoljena dva člana	9 let
Libija	ne						
Liechtenstein	ne						
Litva	ne						
Luksemburg	ne						
Madžarska	ne						
Makedonija	ne						
Malavi	ne						
Maldivi	ne						
Malezija	da	da	Senat (Dewan Negara)	70	26 posredno izvoljenih, 44 imenovanih	posredno izvoljene člane volijo zakonodajne skupščine držav (vsaka od 13 držav ima 2 predstavnika), imenovane člane imenuje kralj	3 leta, vendar člani niso izbrani istočasno
Mali	ne						
Malta	ne						
Maroko	da		Dom svetnikov (Majlis al-Mustacharin)	270	posredno izvoljeni	člane izvolijo regionalni sveti (vsak po 2 člana)	9 let (vsake 3 leta se izvoli tretjino članov)
Maršalovi otoki	ne						

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>Mauritius</b>	ne						
<b>Mavretanija</b>	da		Senat (Majlis Al-Chouyoukh)	56	53 posredno izvoljenih	posredno izvoljene člane izberejo občinski sveti, 3 člani predstavljajo Mavretance, ki živijo v tujini, imenujejo pa jih ostali člani senata	
<b>Mehika</b>	da	da	Senat (Cámara de Senadores)	128	neposredno izvoljeni	v vsaki od 31 držav in zveznem okrožju so izvoljeni po 3 člani, 32 članov je izvoljenih na nacionalni ravni	6 let
<b>Mikronezija</b>	ne	da					
<b>Moldavija</b>	ne						
<b>Monako</b>	ne						
<b>Mongolija</b>	ne						
<b>Mozambik</b>	ne						
<b>Namibija</b>	da		Nacionalni svet (National Council)	26	posredno izvoljeni	člane izvolijo regionalni sveti (vsaka od 13 regij ima po 2 predstavnika)	6 let
<b>Nauru</b>	ne						
<b>Nemčija</b>	da	da	Zvezni svet (Bundesrat)	69	imenovani	vsaka dežela ima od 3 do 6 predstavnikov	-
<b>Nepal</b>	ne						
<b>Niger</b>	ne						
<b>Nigerija</b>	da	da	Senat (Senate)	109	neposredno izvoljeni	po 3 člani so izvoljeni v 36 državah, 1 član pa v zveznem teritoriju glavnega mesta	4 leta
<b>Nikaragva</b>	ne						
<b>Nizozemska</b>	da		Senat (Eerste Kamer der Staten-Generaal)	75	posredno izvoljeni	člane izvolijo provincialni sveti	4 leta
<b>Norveška</b>	ne						
<b>Nova Zelandija</b>	ne						
<b>Oman</b>	da		Državni svet (Majles Addawla)	72	imenovani	člane imenuje monarh	4 leta
<b>Pakistan</b>	da	da	Senat (Senate)	100	posredno izvoljeni	4 provincialne skupščine izvolijo po 22 članov, 8 članov izbere prvi dom in predstavljajo plemenska območja pod federalno upravo, prvi dom izbere tudi 4 člane, ki predstavljajo glavno mesto	6 let (vsake 3 leta se izvoli polovico članov)
<b>Palau</b>	da		Senat (Senate)	13	neposredno izvoljeni	vsi člani so neposredno izvoljeni na nacionalni ravni	4 leta
<b>Panama</b>	ne						
<b>Papua Nova Gvineja</b>	ne						
<b>Paragvaj</b>	da		Senat (Cámara de Senadores)	45	neposredno izvoljeni	vsi člani so neposredno izvoljeni na nacionalni ravni	5 let
<b>Peru</b>	ne						

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
Poljska	da		Senat (Senat)	100	neposredno izvoljeni	po 2 do 4 člani so izvoljeni v 40 volilnih enotah	4 leta
Portugalska	ne						
Romunija	da		Senat (Senatul)	137	neposredno izvoljeni	člani so neposredno izvoljeni v 137 volilnih enotah	4 leta
Ruanda	da		Senat (Sénat)	26	14 posredno izvoljenih, 12 imenovanih	vsaka provinca in mesto Kigali izvoli po 1 člana (skupaj 12), 2 člana izvolijo univerze, 8 članov imenuje predsednik, 4 člane imenuje Forum političnih organizacij	8 let
Rusija	da	da	Zvezni svet (Federalnoye Sobraniye)	178	imenovani	člani so regionalni predstavniki, ki jih imenujejo zakonodajni in vladni organi teritorialnih enot (republik ali regij) – vsak teritorij ima dva predstavnika	-
Saint Kitts in Nevis	ne	da					
Samoa	ne						
San Marino	ne						
Sao Tome in Principe	ne						
Saudova Arabija	ne						
Sejšeli	ne						
Senegal	da		Senat (Sénat)	100	35 posredno izvoljenih, 65 imenovanih	posredno izvoljene člane izbere kolegij elektorjev, ki ga sestavljajo predstavniki lokalnih, občinskih in regionalnih svetov (vsak od 35 departmajev izvoli po 1 člana), imenovane člane imenuje predsednik republike	5 let
Sierra Leone	ne						
Singapur	ne						
Sirija	ne						
Slonokoščena obala	ne						
Slovaška	ne						
Slovenija	da		Državni svet	40	posredno izvoljeni	22 predstavnikov lokalnih skupnosti, 18 predstavnikov funkcionalnih interesov (socialni, gospodarskih in poklicnih)	5 let
Solomonovi otoki	ne						
Somalija	ne						
Srbija	ne						
Sudan	da		Svet držav (Majlis Welayat)	50	posredno izvoljeni	po 2 predstavnika izvolijo zakonodajni organi 25 držav	5 let
Surinam	ne						

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
<b>Svazi</b>	da		Senat (Senate)	30	10 posredno izvoljenih, 20 imenovanih	posredno izvoljene člane voli prvi dom, imenovane člane imenuje šef države	5 let
<b>Sveta Lucija</b>	da		Senat (Senate)	11	imenovani	člane imenuje generalni guverner na predlog prvega ministra (6), vodje opozicije (3) in po svoji presoji (2)	5 let
<b>Sveti Vincent in Grenadini</b>	ne						
<b>Španija</b>	da	da	Senat (Senado)	264	208 neposredno izvoljenih, 56 posredno izvoljenih	neposredno izvoljeni člani so voljeni v 52 provincah in 2 enklavah (v vsaki provinci se izvoli po 4 člane, razen v otoških provincah, kjer večji otoki izvolijo po 3 člane, manjši pa po 1, enklavi volita po 1 člana), posredno izvoljene člane izbirajo zakonodajne skupščine 17 avtonomnih skupnosti (vsaka ima po 1 predstavnika ter še po 1 za vsak milijon prebivalcev)	4 leta
<b>Šrilanka</b>	ne						
<b>Švedska</b>	ne						
<b>Švica</b>	da	da	Svet držav (Ständerat - Conseil des Etats - Consiglio degli Stati)	46	neposredno izvoljeni	po 2 člana sta izvoljena v 20 kantonih, po 1 v 6 polkantonih	4 leta
<b>Tadžikistan</b>	da		Narodna skupščina (Majlisi milli)	34	25 posredno izvoljenih, 8 imenovanih	posredno izvoljeni člani so izbrani na skupnem zasedanju ljudskih delegatov, imenovane člane imenuje predsednik, član je tudi odhajajoči predsednik	5 let
<b>Tajska</b>	da		Senat (Wuthisapha)	150	76 neposredno izvoljenih, 74 posredno izvoljenih	neposredno izvoljeni člani so voljeni v 76 provincah, posredno izvoljene člane izbere poseben odbor	6 let
<b>Tanzanija</b>	ne						
<b>Timor - Leste</b>	ne						
<b>Togo</b>	ne						
<b>Tonga</b>	ne						
<b>Trinidad in Tobago</b>	da		Senat (Senate)	31	imenovani	člane imenuje šef države	5 let
<b>Tunizija</b>	da		Dom svetnikov (Majlis al-Mustasharin)	126	85 posredno izvoljenih, 41 imenovanih	posredno izvoljene člane voli kolegij elektorjev, ki ga sestavljajo člani občinskih in regionalnih svetov (v 24 gubernatih), imenovane člane imenuje predsednik republike	6 let (vsake 3 leta se izvoli polovico članov)
<b>Turčija</b>	ne						
<b>Turkmenistan</b>	ne						
<b>Tuvalu</b>	ne						
<b>Uganda</b>	ne						
<b>Ukrajina</b>	ne						

Država	Dvodomnost	Federacija	Ime drugega doma	Št. članov	Izbor članov	Predstavništvo	Trajanje mandata
Urugvaj	da		Senat (Cámara de Senadores)	31	30 neposredno izvoljenih	30 članov je izvoljenih na nacionalni ravni, član je tudi podpredsednik republike	5 let
Uzbekistan	da		Senat (Senat)	100	84 posredno izvoljenih, 16 imenovanih	posredno izvoljene člane volijo lokalni sveti (po 6 članov v 14 okrožjih: Republiki Karakalpakstan, 12 provincah in mestu Taškent), imenovane člane imenuje predsednik	5 let
Vanuatu	ne						
Velika Britanija	da		Lordski dom (House of Lords)	732	614 imenovanih, ostali dedno ali po funkciji	614 imenovanih članov imenuje monarh na predlog prvega ministra, 92 članov je dednih, 26 članov je nadškofov in škofov	-
Venezuela	ne	da					
Vietnam	ne						
Zambija	ne						
Združene države Amerike	da	da	Senat (Senate)	100	neposredno izvoljeni	v vsaki od 50 držav sta izvoljena po 2 člana	6 let (vsaki 2 leti je izvoljena tretjina članov)
Združeni arabski emirati	ne	da					
Zimbabve	da		Senat (Senate)	100	60 neposredno izvoljenih, 5 imenovanih	60 izvoljenih članov je voljenih v 10 provincah (v vsaki po 6), 5 imenovanih članov imenuje predsednik, ostali člani so guvernerji provinc (10), predsednik in podpredsednik sveta poglavarjev (2), tradicionalni poglavarji (16) in dodatni člani (7)	5 let

Vir: Forum of Federations 2010 (stolpec »Federacija«); Inter-Parliamentary Union 2010