

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**PRAVNO-POLITIČNA (NE)UPRAVIČENOST  
DRŽAVNEGA SVETA V SISTEMU  
DVODOMNOSTI SLOVENSKEGA  
PARLAMENTA**

**Boštjan Boh**

**Ljubljana, junij 2014**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**PRAVNO-POLITIČNA (NE)UPRAVIČENOST DRŽAVNEGA SVETA  
V SISTEMU DVODOMNOSTI SLOVENSKEGA PARLAMENTA**

Kandidat: Boštjan Boh  
Vpisna številka: 04023785  
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Javna uprava prva  
stopnja  
Mentor: izr. prof. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, junij 2014



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisani Boštjan Boh, študent Visokošolskega strokovnega študijskega programa Javna uprava I. stopnja, z vpisno številko 04023785, sem avtor diplomskega dela z naslovom Pravno-politična (ne)upravičenost državnega sveta v sistemu dvodomnosti slovenskega parlamenta.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki Dela FU.

Diplomsko delo je lektorirala Barbara Pavčnik.

Ljubljana, junij 2014

Boštjan Boh



## POVZETEK

V svoji diplomski nalogi sem se osredotočil na dvodomnost v slovenskem prostoru, pravzaprav državnem svetu, ki ima pri nas zelo šibke pristojnosti. Ali je njegov obstoj upravičen in ali je potreba po njegovem prestrukturiranju.

Polemike o državnem svetu so prisotne že vse od pisanja prve slovenske ustave, ko so se že takrat kresala mnenja, ali naj ima Slovenija kot nova država enodomni ali dvodomni sistem. Tik pred zdajci so sprejeli nekakšen kompromis zagovornikov ter nasprotnikov in nastal je državni svet, ki zastopa interese socialnih gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Zaradi teh polemik je državni svet zelo skopo obravnavan v slovenski ustavi.

V zgodovini državnega sveta so hoteli tega večkrat ukiniti, zadnji poskus je bil leta 2012, vendar pa pobudnikom v državnem zboru ni uspelo zbrati dovolj velike podpore, tako da je ostal v isti podobi. Zadnja večja sprememba v državnem svetu je, da so mu odvzeli pravico zahtevati razpis zakonodajnega referendumu, ki ga je v vseh svojih letih obstoja uporabil le dvakrat.

Skozi pisanje naloge sem spoznaval dvodomnosti pri nas in svetu ter njene prednosti in slabosti. Naredil sem analizo štirih mandatov državnega sveta ter se ne nazadnje dotaknil tudi ustanavljanja slovenskih pokrajin v slovenskem prostoru.

**Ključne besede:** državni svet, državni zbor, dvodomnost, slovenski parlament, ukinitve, obstoj

## **SUMMARY**

### **LEGAL AND POLITICAL JUSTIFIABILITY OF NATIONAL COUNCIL WITHIN THE TWO-CHAMBER SYSTEM OF SLOVENIAN PARLIAMENTARY DEMOCRACY**

Focus of my thesis is on bicameralism in the Slovenian parliamentary space. Particular attention is drawn on the National Council of the Republic of Slovenia, that has very weak power and authority and on the dilemma whether its existence is justified and whether it needs restructuring.

Controversies about the National Council of the Republic of Slovenia were present ever since the founding of the first Slovenian Constitution. Even then there were great disagreements about whether Slovenia as a new state should have unicameral or bicameral parliamentary system. Just moments before the deadline a sort of compromise between proponents and opponents has been reached thus creating the National Council of the Republic of Slovenia that represents the interests of social, economic, professional and local communities. Due to these controversies, the National Council of the Republic of Slovenia received very limited treatment within the Slovenian Constitution.

There have been several attempts to dissolve the National Council of the Republic of Slovenia. Last such attempt was in 2012, but the initiators within the National Assembly failed to gather sufficient thus leaving the National Council of the Republic of Slovenia unscathed again. The last major amendment in the National Council was that it lost the right to demand the initiation of a referendum, the power that it exercised only twice throughout its existence.

While preparing the thesis, I became acquainted with bicameralism both in Slovenia and elsewhere throughout the world, and its strengths and weaknesses. I performed an analysis of four mandates of the National Council, and, last but not least, I also touched upon the establishment of the regions as administrative divisions in Slovenia.

**Key words:** National Council, National Assembly, bicameralism, Slovenian Parliament, cessation, the existence



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	III
POVZETEK.....	V
SUMMARY .....	VI
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	IX
1 UVOD.....	1
2 DVODOMNOST.....	2
2.1 DVODOMNOST V SVETU.....	2
2.2 ZGODOVINA DVODOMNOSTI.....	3
2.3 POPOLNA IN NEPOPOLNA DVODOMNOST.....	3
2.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI DVODOMNOSTI.....	4
3 SLOVENSKI PARLAMENT.....	6
3.1 DRŽAVNI ZBOR.....	6
3.1.1 POLOŽAJ IN VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA.....	6
3.1.2 SESTAVA DRŽAVNEGA ZBORA.....	6
3.1.3 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR .....	6
3.1.4 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA .....	7
3.1.5 NAČIN DELA IN ODLOČANJE DRŽAVNEGA ZBORA.....	8
3.1.6 POLOŽAJ POSLANCA.....	8
3.2 DRŽAVNI SVET .....	9
3.2.1 POLOŽAJ DRŽAVNEGA SVETA.....	9
3.2.2 OBLIKOVANJE IN SESTAVA DRŽAVNEGA SVETA .....	9
3.2.3 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA.....	9
3.2.4 ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA DRŽAVNEGA SVETA.....	10
3.2.5 POLOŽAJ ČLANA DRŽAVNEGA SVETA.....	11
3.2.6 ODNOS MED PARLAMENTOM IN DRŽAVNIM SVETOM.....	11
3.2.7 ODNOS MED VLADO IN DRŽAVNIM SVETOM .....	12
4 ANALIZA DRŽAVNEGA SVETA.....	13
4.1 PRVI MANDAT (1992–1997).....	13
4.1.1 ZAKONODAJNA POBUDA .....	13
4.1.2 MNENJA .....	13
4.1.3 ODLOŽILNI VETO .....	13
4.1.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM.....	13
4.1.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA.....	13
4.1.6 ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA .....	13
4.2 DRUGI MANDAT (1997–2002).....	13
4.2.1 ZAKONODAJNA POBUDA .....	13
4.2.2 MNENJA .....	13
4.2.3 ODLOŽILNI VETO .....	14
4.2.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM.....	14

4.2.5	PARLAMENTARNA PREISKAVA .....	14
4.2.6	ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA.....	14
4.2.7	PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA .....	14
4.3	TRETJI MANDAT (2002–2007).....	14
4.3.1	ZAKONODAJNA POBUDA .....	14
4.3.2	MNENJA.....	14
4.3.3	ODLOŽILNI VETO .....	14
4.3.4	ZAKONODAJNI REFERENDUM .....	14
4.3.5	PARLAMENTARNA PREISKAVA .....	15
4.3.6	ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA.....	15
4.3.7	PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA .....	15
4.4	ČETRTI MANDAT (2007–2012).....	15
4.4.1	ZAKONODAJNA POBUDA .....	15
4.4.2	MNENJA.....	15
4.4.3	ODLOŽILNI VETO .....	15
4.4.4	ZAKONODAJNI REFERENDUM .....	15
4.4.5	PARLAMENTARNA PREISKAVA .....	15
4.4.6	ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA.....	15
4.4.7	PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA .....	16
5	PRIMERJAVA DRUGIH DOMOV .....	17
5.1	HRVAŠKA .....	17
5.2	AVSTRIJA .....	18
5.3	ITALIJA .....	18
5.4	NEMČIJA .....	19
6	UKINITEV DRŽAVNEGA SVETA .....	21
6.1	PRIMERI NEKATERIH UKINITEV DRUGIH DOMOV.....	24
6.1.1	HRVAŠKA.....	24
6.1.2	NOVA ZELANDIJA .....	25
6.1.3	DANSKA.....	25
6.1.4	ŠVEDSKA .....	26
7	STROŠKI DRŽAVNEGA SVETA.....	28
8	DRŽAVNI SVET V PRIHODNOSTI .....	29
9	ZAKLJUČEK.....	30
	LITERATURA IN VIRI.....	32

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

SDS	Slovenska demokratska stranka
Lista Virant	Državljska lista Gregorja Viranta
DeSUS	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
NSI	Nova Slovenija



# 1 UVOD

Državni svet, da ali ne? V Sloveniji obstaja od leta 1992, ko so spisali prvo slovensko ustavo. Mnenja strokovnjakov glede dvodomnosti v slovenskem prostoru so si nasprotujoča že od nekdaj. Vsekakor pa se skoraj vsi strokovnjaki strinjajo, da državni svet ne more obstajati v takšni obliki, kot je danes, ampak bi ga morali do določene mere prestrukturirati.

V svoji zgodovini državni svet v sami strukturi ni doživel velikih sprememb, še vedno ga zastopajo iste interesne skupine in tudi njegove pristojnosti niso nič večje. Ravno nasprotno, državni zbor celo krči njegovo delovanje. Ukinil je veto državnega sveta na državni proračun, tako da se proračun ni sprejemal v obliki zakona, ukinil je edino skupno delovno telo parlamenta, v letu 2003 je oklestil proračun državnega sveta, uvedel zelo šibke pristojnosti na področju zadev Evropske unije in ne nazadnje so državnemu svetu odvzeli pravico do zahteve razpisa državnega referendumu. Iz tega je razbrati, da ima že od samega nastanka prvi dom oziroma državni zbor do drugega doma podcenjujoč odnos.

Kljub vsem poskusom ukinjanja in krčenju njegove oblike delovanja državni svet v slovenskem prostoru še vedno ostaja. Nekateri so se bali, drugi pa upali, da državni svet v slovenskem prostoru ne bo zaživel in da bo že po prvem mandatu ukinjen. Svetniki so pokazali, da svoje delo jemljejo resno in da ne mislijo imeti podrejene vloge v odnosu do prvega doma. (Lukšič, 2003, str. 141).

Ali je takšen državni svet v Sloveniji sploh potreben? Bi bilo morda bolje, da se ga kar ukine in bi z uvedbo enodomnega sistema zakonodajni sistem naredili bolj preprost, tako da bo zakonodajalec lahko lažje sprejemal zakone in ga ob tem ne bi nihče opozarjal in svetoval.

Že od samega začetka se kaže tudi interes prestrukturiranja državnega sveta. Nekateri bi želeli, da bi imel državni svet več pristojnosti na določenih področjih, nekateri pa se zavzemajo celo za regionalizacijo oziroma ustanovitev pokrajin. Zbor pokrajin bi imel vplivnejši položaj od državnega sveta, vendar na bolj omejenem delovnem področju. Delo državnega sveta pa bi se preneslo na socialno-ekonomski svet. (Ribičič, 2002, str. 5).

## 2 DVODOMNOST

Drugo poglavje svojega diplomskega dela bom namenil dvodomnosti na splošno, kakšen je trend dvodomnosti v svetu in zgodovina tega. Predstavniško telo v neki državi je lahko enodomno ali dvodomno. Dvodomni parlament pomeni, da ima splošno predstavniško telo, in telo, ki po navadi ni splošno predstavniško telo, ampak vseeno predstavlja posebne interese, federalne enote, regije itd. Oba domova delujeta na zakonodajnem področju. V današnjih časih ta dva domova imenujemo prvi in drugi dom, nekateri ju poimenujejo tudi spodnji in zgornji dom.

V praksi se za druge domove vse bolj uporablja ime senat, čeprav jih v določenih državah poimenujejo tudi drugače. Beseda senat izhaja iz rimske besede senex, ki pomeni star človek. Rimski senat je bil namreč prvi senat. Ime pa je dobil po starejših izkušenih možeh, ki so bili člani te znane institucije. (Štrus, 2011, str. 20). Senat antičnega Rima nima neposredne povezave z drugimi domovi.

Zanimiv je podatek, da se jih izmed 79 drugih domov na svetu 50 imenuje senat, povsem drugačna zgodba pa je v Evropi, saj se jih od 17 manj kot osem imenuje senat. Razlog v tem je, da imajo v Evropi veliko držav z bogato tradicijo in so prevzeli imena, ki so jih uporabljali v svoji zgodovini.

### 2.1 DVODOMNOST V SVETU

Število dvodomnih parlamentov v svetu se skozi zgodovino spreminja, posledica tega je število držav, ki so nastajala skozi različna obdobja. V preteklosti je imela večina držav dvodomni sistem, enodomne so bile le nekatere države na Balkanu, Srednji Ameriki ali nekatere manjše države. S povečanim številom držav pa se je ta trend obrnil.

Več kot tri petine držav (29 od skupaj 80 držav) so imele dva domova parlamenta. Danes, kot je že navedeno, je trend obraten. Več kot tri petine držav imajo enodomni parlament. (Baldwin in Shell, 2001 str. 153). V letu 2011 je bilo na svetu skoraj 200 neodvisnih držav, od tega jih ima 79 dvodomni parlament. (The Essentials, 2014).

Dvodomni parlament je uveden v večino demokratično in gospodarsko razvitih državah zahodne Evrope (npr. Francija, Anglija, Nemčija, Italija), v ZDA, Kanadi, Rusiji, Avstraliji, Indiji in na Japonskem. Izjemi sta le Južna Koreja in Kitajska. V nekaterih državah je drugi dom deloval dalj časa, a so jih zaradi različnih razlogov (nepotrebnosti, nedemokratičnosti, predraga delovanja) ukinili. To se je zgodilo na Novi Zelandiji, Danskem, Švedskem, Islandiji in Hrvaškem. Gre predvsem za manjše unitarne države z manj kot pet milijoni prebivalcev. (Baldwin in Shell, 2001, str. 151).

Pri ustanavljanju slovenskega državnega sveta so se slovenski strokovnjaki zgledovali po bavarskem senatu, ki pa je bil leta 1998 ukinjen.

## **2.2 ZGODOVINA DVODOMNOSTI**

Vzporednice dvodomnosti najdemo že v antičnem Rimu, kjer so imeli senat, ki nima neposredne povezave z drugimi domovi in se prav tako imenujejo senat. V tej rimski instituciji so bili člani, ki so sloveli po svoji izkušeni in inteligentnosti – modreci. Sprva je bil ta senat bolj svetovalne narave, pozneje pa je postal središče odločanja. (Shell, 2001, str. 5).

Zgodovinski vzor za dvodomni parlament je angleški parlament, ki se je že v 14. stoletju razdelil na dva dela. In sicer na dom lordov (House of Lords ali Lords Chambers) in na dom navadnih ljudi (House of Commons ali Commons Chamber). Do sredine 19. stoletja je bil močnejši dom lordov, do leta 1911 sta bila oba doma enakopravna. Po letu 1911 pa je bil dom lordov bistveno šibkejši od doma komun.

Po angleškem vzoru so bili dvodomni parlamenti uvedeni v 19. stoletju, vendar so pozneje v tem stoletju opazni procesi izginjanja ali slabitve položaja drugega doma. To je bilo zlasti opazno v skandinavskih državah (Finska, Danska, Švedska). Dvodomnost je preživela le na Norveškem. V drugih ustavnih ureditvah (razen v Italiji in v Belgiji) pa ima drugi dom razmeroma nepomembno vlogo.

Poznejši dvodomni parlamenti niso več predstavniki različnih družbenih razredov, ampak so ostanek tradicije ali pa so oblikovani iz zelo različnih političnih razlogov. To je običajno strah pred totalitarno demokracijo. (Grad in drugi, 1996, str. 93).

Dvodomni parlamenti so se sprva ustanavljali z namenom, da so se lahko posvetovale različne družbene skupine, po drugi strani pa zaradi tega, da moč vlade ne bi bila preveč centralizirana v eni sami instituciji.

## **2.3 POPOLNA IN NEPOPOLNA DVODOMNOST**

Položaj drugega doma je možno razdeliti na dve osnovni skupini. Pri nas se največkrat uporabljata izraza popolna in nepopolna dvodomnost.

Za prvo skupino je značilno, da ima enak položaj kot prvi dom parlamenta, v drugo obliko pa bi spadale vse oblike nepopolne dvodomnosti, v kateri ima drugi dom drugačen, praviloma bolj ali manj šibkejši položaj kot prvi dom. (Paladin, 1989, str. 284-285).

Položaj drugega doma je odvisen predvsem od njegovih pristojnosti, med temi je zagotovo najpomembnejša zakonodajna. O popolni dvodomnosti lahko govorimo takrat, ko ima drugi dom na zakonodajnem področju enak položaj kot prvi dom.

Odločilna ocena, ali nek organ opravlja to funkcijo, je vprašanje, ali ima pravico odločanja, da sprejema zakone, tako da ne moremo reči, da neko telo ali organ opravlja zakonodajno funkcijo, če ima pravico do zakonodajne iniciative, suspenzivnega veta itd.

Glede na to so možna oporekanja, da drugi dom, ki nima pravice sprejemati zakona, sploh lahko šteje kot drugi dom parlamenta. Po drugi strani pa ga vseeno lahko imenujemo za drugi dom parlamenta, če ima pomemben vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije. (Grad in dr., 1996, str. 94).

Grad še opredeli, da če gre za popolni dvodomni sistem, kjer sta si prvi in drugi dom enakovredna, potem mora vlada imeti podporo obeh domov. To je dosledno uresničeno v italijanski ustavni ureditvi. Prav gotovo takšno razmerje in odgovornost močno zapletata delo vlade, saj je položaj vlade izpostavljen dvojnimi nevarnostim.

Razmerje med vlado do parlamenta je bistveno bolj preprosto, če je vlada odgovorna samo prvemu domu. Takšna ureditev je urejena v večini držav, ki imajo dvodomni parlament. (Grad in dr., 1996, str. 95).

Poleg popolne in nepopolne dvodomnosti domove lahko razdelimo v štiri podskupine. Skupina popolne dvodomnosti se deli na popolno dvodomnost najvišje stopnje in v podskupino popolne dvodomnosti najnižje stopnje. Za prvo skupino velja, da imata oba domova enakopraven položaj pri vseh pristojnosti parlamenta, pri drugi podskupini pa domova nista enakopravna. (Kristan v: Hvala in dr., 2003, str. 153).

Skupina nepopolne dvodomnosti se deli v podskupino nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje in v podskupino nepopolne dvodomnosti najnižje stopnje. V skupini nepopolne dvodomnosti je položaj drugega doma vedno v podrejenem položaju do prvega doma. V prvi podskupini (dvodomnost najvišje stopnje) ima drugi dom pravico do absolutnega veta na določene zakone. V drugi podskupini (dvodomnost najnižje stopnje) pa je drugi dom bistveno bolj oslavljen, saj o določenem vprašanju prvemu domu sporoči svoje mnenje, če je k temu pozvan. (Kristan v: Hvala in dr., 2003, str. 153).

Iz tega poglavja sem prišel do zaključka, da slovenski državni svet spada v skupino nepopolne dvodomnosti, v podskupini pa spada v dvodomnost najnižje stopnje, saj nima pravice do absolutnega veta, ampak lahko vloži odločilni veto in je bolj svetovalne narave.

## **2.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI DVODOMNOSTI**

V Sloveniji so tik pred sprejetjem ustave odločili, da bodo uvedli državni svet, ki ni niti klasičen senat, kot svet modrecev, niti zastopstvo občin in pokrajin, niti predstavništvo funkcionalnih interesov, ampak je vse po malem.

Sicer ni veliko manjkalo, da bi leta 1991 dobili popolni dvodomni sistem z državnim zborom in zborom pokrajin, ko je to bila ena od možnosti v osnutku ustave. Vendar pa je dr. Bučar kot predsednik ustavne komisije to možnost zavrnil in je predlagal uvedbo državnega sveta po vzoru bavarskega senata. Tako smo namesto zbora pokrajin kot enakopravnega drugega doma dobili državni svet kot nepopolni drugi dom. (Kristan 1996, str. 99).



Zagotovo so nekatere teze proti dvodomnosti povsem upravičene. Če gre za dvodomnost, v kateri imata oba domova enak položaj, lahko pride do blokade parlamentarnega odločanja. To je značilno za italijanski parlament, za katerega je znano, da je njegovo delovanje zelo počasno. Tako lahko obstaja velika možnost sporov in v praksi domova preveč posnemata drug drugega. (Brandt in Janko, 1998, str. 66).

V teoriji je zaslediti mnenja, da drugi dom ne zagotavlja njuno kakovostnejšega odločanja v parlamentu. Tudi če je drugi dom izvoljen po drugačnih merilih kot prvi dom, ni nobenega zagotovila, da bi drugi dom zagotavljal modrejše odločanje. (Laski, 1929, str. 328-340).

Veliko pa je tistih, ki zagovarjajo dvodomnost. Po mnenju nekaterih je dvodomni sistem bolj demokratična in ustrežnejša oblika za sprejemanje pomembnih odločitev v družbi. Drugi dom je predstavljen kot neka "varovalka", tako da v prvem domu ne pride do prehitrih odločitev, ki se lahko pozneje izkažejo kot napačne.

Starosta slovenskih pravnikov profesor Leonid Pitamic je v svojih delih navajal dokaze v bran dvodomnosti in ugotavljal, da se je v skoraj vseh sodobnih državah uvedel dvodomni sistem. Pitamic poudarja, da je dvodomni sistem nujen v zveznih državah, vendar tudi v unitarnih državah najdemo drugi dom. (Kristan, 2003, str. 146).

Zgornji dom naj zavlačuje prenagljene in nezadostno preišljene reforme, ki utegnejo biti tem bolj nevarne, čim splošnejša je volilna pravica za spodnji dom. Zlasti pri parlamentarnem režimu preti nevarnost, da postane parlament vsemogočen in da ogroža samostojnost uprave in pravosodstva, zato ga je treba deliti na dva dela. (Pitamic, 1927, str. 301).

Nekdanji ustavni sodnik Ciril Ribičič meni, da je drugi dom lahko koristna sestavina parlamentarizma tudi v manjših unitarnih državah. V takih primerih je njegova vloga povezana z zagotavljanjem kakovostnejšega postopka, preprečevanju zaletavosti prvega doma, utrjevanjem neprekinjenosti delovanja in stabilnosti sistema. Gre za zamisel drugega doma kot senata, svetovalnega telesa, nekakšnega sveta modrecev. (Ribičič, 2000, str. 163).

## **3 SLOVENSKI PARLAMENT**

V tem poglavju se bom predvsem osredotočil na dva slovenska domova, ki sta v našem parlamentarnem sistemu – državni zbor in državni svet. Oba domova sta po mnenju mnogih v razmerju nepopolne dvodomnosti, kar pomeni, da si nista enakovredna, kar se kaže tudi v praksi. Prav zato se mi zdi pomembno, da oba domova bolje spoznamo in dejansko ugotovimo, kakšno vlogo imata v slovenskem parlamentarnem sistemu.

### **3.1 DRŽAVNI ZBOR**

Državni zbor Republike Slovenije je najvišja zakonodajna in predstavniška funkcija v naši državi. V Sloveniji je začel delovati leta 1992, potem ko se je iztekel mandat takratni Skupščini Republike Slovenije. Ima zelo pomembno vlogo pri sestavi vlade, saj voli predsednika vlade in ministre.

#### **3.1.1 POLOŽAJ IN VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA**

Državni zbor ima kot zakonodajno telo položaj splošno predstavniškega telesa in je predstavnik vseh državljanov ne glede na njihove posebne interese in njihov družbeni položaj ter vlogo.

V ustavni ureditvi opravlja zakonodajno funkcijo in ima edini pravico sprejemati zakone. Ustava tega posebej ne določa, saj je zakonodajna pristojnost temeljna funkcija predstavniškega telesa. Zakonodajno pristojnost ustava omeni le v 86. členu ustave, kjer je zapisano, s kakšno večino se sprejemajo zakoni in druge odločitve državnega zbora. Pomembno je, da noben drug organ ne more opravljati te funkcije. Nekatera pooblastila v zakonodajni funkciji ima tudi državni svet, v vsakem primeru pa lahko zakon sprejme le državni zbor. (Grad in drugi, 1996, str. 104).

#### **3.1.2 SESTAVA DRŽAVNEGA ZBORA**

Državni zbor je sestavljen iz 90 poslancev, ki so izvoljeni na neposrednih tajnih volitvah. V državnem zboru lahko nastopijo državljani Republike Slovenije, poleg njih pa sta tudi dva predstavnika italijanske in madžarske skupnosti.

Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Poslanske mandate potrdi državni zbor (82. člen ustave). Državni zbor ima predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev (84. člen ustave).

#### **3.1.3 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR**

Člani državnega zbora so voljeni na neposrednih tajnih volitvah in se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Člani tega doma so voljeni za določen čas, in sicer njihov mandat traja štiri leta. Mandatna doba poslanca je lahko krajša. To se zgodi v primeru, če se razpusti državni zbor in pride do predčasnih volitev. V Sloveniji se je to zgodilo leta 2010,

ko je "padla" Pahorjeva vlada. Mandat se lahko podaljša le v primeru vojnega ali izrednega stanja.

Poslance se voli po proporcionalnem sistemu, medtem ko se poslanca manjšinskih skupnosti volita po večinskem sistemu. Proporcionalni sistem pomeni, da so poslanski mandati porazdeljeni sorazmerno. Volilni prag za vstop v državni zbor je 4-odstotni, kar pomeni, če liste niso zbrale vsaj 4 odstotke glasov, ne morejo dobiti poslanskih mandatov.

### **3.1.4 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA**

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Razdelimo jih na zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo. (Grad in drugi, 1996, str. 106).

V okviru zakonodajne funkcije ima državni zbor naslednje pristojnosti:

- sprejema spremembe ustave,
- sprejema nacionalne programe, deklaracije resolucije, priporočila, stališča in sklepe,
- sprejema zakone in druge splošne akte,
- sprejema svoj poslovnik,
- sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna,
- ratificira mednarodne pogodbe (Grad in drugi, 1996, str. 106).

V okviru volilne funkcije državni zbor voli ter imenuje in razrešuje:

- predsednika vlade in ministre,
- predsednika in podpredsednika državnega zbora,
- sodnike ustavnega sodišča,
- sodnike,
- pet članov sodnega sveta,
- guvernerja centralne banke,
- člane računskega sodišča,
- varuha človekovih pravic (Grad in drugi, 1996, str. 106).

V okviru svoje nadzorne funkcije državni zbor odreja:

- parlamentarne preiskave,
- odloča o zaupnici in nezaupnici vladi,
- odloča o obtožbi predsednika republike ali predsednika vlade ter ministrov pred ustavnim sodiščem,
- interpelacije proti ministrom.

Poleg vseh teh pristojnosti ima še nekaj zelo pomembnih, kot so na primer razglasitev vojnega in izrednega stanja ter odloča o uporabi obrambnih sil. Verificira mandate poslancev in odloča o imuniteti, ne samo poslancev, ampak tudi sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov. (Grad in drugi, 1996, str. 107).

### **3.1.5 NAČIN DELA IN ODLOČANJE DRŽAVNEGA ZBORA**

Državni zbor deluje prek rednih in izrednih zasedanj. Seje sklicuje predsednik državnega zbora, ki ima po ustavi to pravico. Redne seje se sklicuje v skladu s programom dela državnega zbora, po posvetovanjih predsednika, na predlog vlade in po sklepu državnega zbora. Izredne seje pa skliče na zahtevo četrtnine poslancev ali predsednika republike.

Znotraj tega so zelo pomembni tudi parlamentarni odbori in komisije, ki so sestavljeni iz poslancev. Naloga teh dveh odborov, pri katerih pride do izraza strankarska sestava parlamenta, je, da preučijo zadeve, o katerih pozneje odloča parlament. To pomeni, da dajejo pripombe in usmeritve, s tem pa poslancem pomagajo k njihovi odločitvi. Sicer pa odbori in komisije praviloma ne odločajo o ničemer.

Delo državnega zbora je po poslovniku javno in javnost se lahko omeji ali izključi samo, če tako zaradi splošnih koristi odloči državni zbor ali njegovo delovno telo. (Grad in drugi, 1996, str. 112).

Poslanci v državnem zboru večinoma svoje odločitve sprejemajo z večino opredeljenih glasov. To velja za vse primere, razen če je z ustavo ali z zakonom posamezne odločitve določena zahtevnejša večina (86. člen ustave). Na primer predsednik vlade se voli z večino glasov vseh poslancev, z enako večino se pri vnovičnem odločanju sprejema zakon, za katerega državni svet zahteva, naj državni zbor o njem znova odloči. Z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se sprejema poslovnik državnega zbora in zakon o referendumu, zakon o volitvah v državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev.

### **3.1.6 POLOŽAJ POSLANCA**

Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nobena navodila volivcev, kar pomeni, da so pri svojem odločanju v parlamentu povsem samostojni. Zastopajo ljudstvo kot celoto in svoje volilne enote, posamezne družbene skupine ali stranke. Seveda je v praksi to malo drugače, saj je v strankarskih demokracijah vpliv strank na poslance in parlament zelo močan.

Po naši ureditvi poslancu preneha mandat v naslednjih primerih:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev,
- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, ali pa nastopi tako dejavnost ali funkcijo,
- če odstopi.

## **3.2 DRŽAVNI SVET**

Državni svet lahko imenujemo tudi drugi dom slovenskega parlamenta. Zastopa interese različnih družbenih skupin, kot so zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Državni svet je bil v slovensko ustavo sprejet tik pred njenim sprejetjem, zato tudi ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi spadala v ustavo.

### **3.2.1 POLOŽAJ DRŽAVNEGA SVETA**

Položaja državnega sveta ni mogoče uvrstiti v zakonodajno, izvršilno in seveda ne tudi v sodno funkcijo, a vendarle pristojnosti kažejo, da gre za organ, ki deluje v zakonodajni funkciji, saj lahko predlaga zakone, daje mnenja in ne nazadnje daje veto na zakone.

Sama ustava je pri urejanju državnega zbora precej skopa, v primerjavi z ureditvijo drugih temeljnih državnih organov. Državnemu zboru je posvečeno kar 16 členov, državnemu svetu pa le 6 členov, ki urejajo predvsem strukturo in pristojnosti državnega sveta, kar je vsekakor premalo za takšen organ. (Grad in drugi, 1996, str. 129).

Na podlagi tega veliko vprašanj o državnem svetu ureja poseben zakon. Vsa ta vprašanja bi morala biti urejena v ustavi, to je verjetno posledica dejstva, da je bil državni svet v končni obliki v ustavo sprejet tik pred njenim sprejemom.

### **3.2.2 OBLIKOVANJE IN SESTAVA DRŽAVNEGA SVETA**

Državni svet je po ustavi (96. člen) zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavlja ga 40 članov, od tega jih je 22 predstavnikov lokalnih interesov, ki imajo večino v svetu. Poleg tega so 4 predstavniki delodajalcev, 4 predstavniki delojemalcev in 4 predstavniki kmetov ter 6 predstavnikov negospodarske dejavnosti.

Državni svet se oblikuje z volitvami. Svetniki se volijo na posrednih volitvah, kjer jih volijo v zbornicah, združenjih, društvih, zvezah, univerzah, sindikatih in lokalnih skupnostih. Njihov mandat je dolg pet let. Torej imajo daljšo mandatno dobo kot poslanci v državnem zboru, kar naj bi zagotavljalo stabilnost in neprekinjenost delovanja države, ki pa je glede na pristojnosti državnega sveta bolj simboličen.

Za volitve obstajajo posebna pravila, ki določajo način kandidiranja za člane državnega sveta. Vsa ta pravila določa zakon. Gre za temeljna merila, koliko predstavnikov pripada določeni interesni skupini. Volitve se izvajajo po enokrožnem sistemu, kjer velja relativna večina, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki dobi večino glasov. Volitve razpiše predsednik državnega zbora.

### **3.2.3 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA**

Kot je bilo že uvodoma povedano, državni svet ni zakonodajno telo, zaradi tega nima pravice sprejemati zakonov niti drugih aktov, razen tistih, ki se nanašajo na lastno

organizacijo. Tako ima državni svet predvsem iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo.

V Ustavi Republike Slovenije parlament nikjer ni opredeljen; nikjer ne piše, kaj je državni zbor, kaj je državni svet, kaj prvi, kaj drugi dom. Nikjer tudi nič ne piše o dvodomnosti. Vse opredelitve se pojavljajo le v teoretičnih razpravah. (Horvat, 2003, str. 177).

Še največji vpliv ima državni svet prek pravice do odločilnega veta, kar pomeni, da lahko zahteva, da državni zbor še enkrat odloča o zakonu, ki ga mora sprejeti z večino glasov vseh poslancev.

Ne ustava kot tudi zakon ne določata, kakšne pristojnosti ima državni svet po posameznih področjih. V vseh teh letih delovanja bi se dalo sklepati, da pristojnost ni splošna, ampak je omejena le na tista področja, ki so neposredno povezana z interesnimi skupinami, ki so zastopane v državnem svetu.

Pristojnosti državnega sveta so navedene v 97. členu ustave:

- zakonodajna pobuda,
- mnenja,
- odločilni veto,
- parlamentarna preiskava,
- zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov,
- predlog za sprejem avtentične razlage zakona.

Delo državnega sveta opredeljujejo:

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

### **3.2.4 ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA DRŽAVNEGA SVETA**

Tako kot državni zbor si tudi državni svet sam ureja svoj poslovanje, kar je zapisano tudi v ustavi (101. člen). Poslovnik pa sprejema z večino glasov vseh članov.

Zakon določa, da ima državni svet predsednika in podpredsednika, ki se ju izvoli z večino glasov vseh članov, ki imata po poslovniku mandat dve leti in pol, kar pomeni polovico mandata in sta na to funkcijo lahko znova izvoljena.

Naloge predsednika so, da predstavlja državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi seje državnega sveta ter usklajuje delo državnega sveta z delom državnega zbora. Prav tako ima tudi državni svet delovna telesa. Namreč poslovnik državnega sveta določa, da ima državni svet komisije, in sicer stalne in občasne, ki delujejo na različnih področjih.

Poslanske skupine se v državnem svetu ne oblikujejo, ker člani državnega sveta niso izvoljeni po strankarski pripadnosti in politične stranke ne bi smele imeti nobenega vpliva na to. Tako kot državni zbor tudi državni svet odloča z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Le za razpis zakonodajnega referendumu so morali sprejeti z večino glasov vseh članov, torej z absolutno navadno večino. Ta pristojnost jim je bila leta 2013 odvzeta.

### **3.2.5 POLOŽAJ ČLANA DRŽAVNEGA SVETA**

Položaj člana državnega sveta in poslanca državnega zbora je do neke mere podoben, v nekaterih stvareh pa se precej razlikujeta. Podobnost je v tem, da oba uživata imuniteto tako profesionalno kot tudi neprofesionalno (100. člen ustave).

Poslovnik državnega sveta je posebej določil, da imajo državni svetniki pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih komisij, da predlagajo obravnavo vprašanj in dajejo pobude, dolžnost varovanja podatkov zaupne narave in še nekatere druge pravice in dolžnosti.

Velika razlika je, da je funkcija poslanca državnega zbora profesionalna, medtem ko je funkcija državnega svetnika neprofesionalna ali častna. Poklicno funkcijo ima samo predsednik državnega sveta. Razlika je tudi v tem, da člani državnega sveta zastopajo posebne interese svoje interesne skupine. Glede na pristojnosti obeh organov je poslanec državnega zbora bistveno bolj obremenjen kot državni svetnik. (Grad in drugi, 1996, str. 132).

### **3.2.6 ODNOS MED PARLAMENTOM IN DRŽAVNIM SVETOM**

Državni svet je v podrejenem položaju proti državnemu zboru, ki ima bistveno več pristojnosti kot državni svet. Državni zbor opravlja funkcije sodobnega parlamenta, državni svet pa ima samo nekatere z ustavo določene pristojnosti. Razmerje državnega zbora do državnega sveta je podrobneje urejeno z zakonom o državnem svetu ter s poslovníkom državnega zbora in poslovníkom državnega sveta.

Državni svet je informiran tako, da predsednik državnega zbora sproti obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora, ter skrbi za to, da je državni svet sproti seznanjen z delom državnega zbora.

Državni svet je v izrazito podrejenem položaju, saj praktično nima nobenih zakonodajnih pristojnosti. Ne more sprejemati zakonov, ampak lahko samo posredno sodeluje pri sprejemanju zakonov. To sodelovanje se kaže tako, da državni svet lahko uporabi zakonodajno iniciativo ali odločilni veto, do lani pa je lahko od državnega zbora zahteval razpis državnega referendumu. Z 31. majem 2013, ko je bil razglašen Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ 90, 97, 99), pa je bila državnemu svetu odvzeta pravica zahtevati razpis zakonodajnega referendumu. S temi oblikami sodelovanja lahko upočasnijo ali celo prepreči sprejem določenega zakona, ki ga je državni zbor pred tem že sprejel. Državni zbor ima možnost znova glasovati o tem zakonu, a je potrebna večja večina kot sicer.

Državni svet lahko v marsičem zagreni življenje državnemu zboru, če se ta podcenjuje obnaša do njegovih predlogov in pobud. Veto je samo ena od možnosti, druga je sprožitev spora pred ustavnim sodiščem o skladnosti sprejetih rešitev z ustavo. Državni svet lahko sproži tudi parlamentarno preiskavo, vse večkrat pa okrepi svojo argumentacijo s posvetovanji, na katere so vabljeni ugledni predstavniki civilne družbe in stroke, tudi iz tujine. (Ribičič, 2003, str. 169).

### **3.2.7 ODNOS MED VLADO IN DRŽAVNIM SVETOM**

Že velja, da je državni svet neposredno povezan z državnim zborom. Praktično pa z vlado nima nobenih neposrednih povezav. To pravilo izhaja iz ustavne ureditve. V parlamentarnem sistemu se razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo nanašajo samo na vlado in državni zbor. Tak položaj je običajen za sistem nepopolne dvodomnosti in je ena najbolj značilnih potez takega sistema.

Ustavno določene pristojnosti državnega sveta se nanašajo predvsem na njegovo sodelovanje pri izvajanju zakonodajne funkcije. Ker se v okviru te funkcije sprejemajo najpomembnejše odločitve državne oblasti, je razumljivo, da pooblastila državnega sveta vplivajo tudi na delovanje vlade – čeprav na posreden način. Očitno je torej, da se v določeni meri vplivu državnega sveta na delo vlade ne da izogniti. (Grad in drugi, 1996, str. 226).



## **4 ANALIZA DRŽAVNEGA SVETA**

Državni svet v slovenskem prostoru deluje že od leta 1992, potem ko je bil leta 1991 sprejet v slovensko ustavo. Državni svet je do zdaj zaključil štiri mandate, trenutno teče drugo leto petega mandata. V tej točki bi rad prikazal, v kolikšni meri je v svoji dozdajšnji zgodovini bil državni svet aktiven in tudi uspešen pri svojem delu.

### **4.1 PRVI MANDAT (1992–1997)**

#### **4.1.1 ZAKONODAJNA POBUDA**

V prvem mandatu je državni svet izoblikoval 10 zakonskih predlogov, od katerih je bil sprejet le en, preostale je državni zbor zavrnil ali pa jih je državni svet kar sam umaknil.

#### **4.1.2 MNENJA**

V prvem mandatu je državni svet državnemu zboru posredoval 256 mnenj.

#### **4.1.3 ODLOŽILNI VETO**

V prvem mandatu so v državnem svetu sprejeli 34 odločilnih vetov, od tega je bilo v državnem svetu uspešnih osem.

#### **4.1.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM**

V prvem mandatu državnega sveta je dal državni svet tudi eno zahtevo za zakonodajni referendum.

#### **4.1.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA**

V tem mandatu pa je državni svet zahteval tudi eno parlamentarno preiskavo.

#### **4.1.6 ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA**

V tem obdobju so 14-krat zahtevali ustavno presojo, kar v devetih primerih pa je ustavno sodišče odločilo v prid državnemu svetu.

### **4.2 DRUGI MANDAT (1997–2002)**

#### **4.2.1 ZAKONODAJNA POBUDA**

Vloženih je bilo 11 zakonskih predlogov, od katerih je državni zbor sprejel dva, kar je nekoliko boljši izkupiček kot v prvem mandatnem obdobju.

#### **4.2.2 MNENJA**

V drugem mandatu je bilo posredovanih največ mnenj. Državni svet jih je v državni zbor posredoval kar 396.

### **4.2.3 ODLOŽILNI VETO**

V drugem mandatu državnega sveta je bilo sprejetih nekoliko manj odložilnih vetov. In sicer so jih sprejeli 22, od tega so bili uspešni le trije.

### **4.2.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM**

V tem mandatu ni bil vložen zahtevek za zakonodajni referendum.

### **4.2.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA**

V drugem mandatu pa je zahteval tudi dve parlamentarni preiskavi.

### **4.2.6 ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA**

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti je bila podana 13-krat, od tega sta bili dve uspešni.

### **4.2.7 PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA**

Z drugim mandatom je državni svet dobil novo pristojnost, ki mu jo nalaga poslovnik državnega zbora (149.-152. člen). To je predlog za avtentično razlago zakona. Ta predlog so v tem mandatu zahtevali trikrat. Od tega je državni zbor eno zavrnil, eno je državni svet sam umaknil, v enem pa je sporni člen razveljavilo ustavno sodišče.

## **4.3 TRETJI MANDAT (2002–2007)**

### **4.3.1 ZAKONODAJNA POBUDA**

Zakonskih pobud je bilo enako kot v mandatu pred tem, torej 11.

### **4.3.2 MNENJA**

V tretjem mandatu je državni svet sprejel in posređoval 126 mnenj k zakonom in aktom.

### **4.3.3 ODLOŽILNI VETO**

V tretjem mandatu so sprejeli 24 odložilnih vetov. V tem obdobju so bili uspešni štirikrat.

### **4.3.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM**

V tretjem mandatu je državni svet znova podal zahtevo za zakonodajni referendum. V tem mandatu je državni svet odločal o treh pobudah za zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma. Ena zahteva je bila sprejeta, dve pa nista dobili zadostne podpore. Referendum je bil povezan z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Referendum je tudi uspel.

#### **4.3.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA**

V obdobju od leta 2002 do 2007, natančneje v letu 2005, je bila sprejeta zahteva za preiskavo v zvezi s sumom nezakonitega oziroma neodgovornega dela Državnega tožilstva Republike Slovenije.

#### **4.3.6 ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA**

Za oceno ustavnosti in zakonitosti je državni svet sprejel osem pobud, tri pobude pa niso dobile zadostne podpore ob odločanju na seji državnega sveta.

#### **4.3.7 PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA**

Državni svet je v tretjem mandatu sprejel šest predlogov za avtentično razlago zakona in prav tukaj se je videlo, da se državni zbor do drugega doma vede podcenjujoče, saj jih od šestih predlogov pet sploh ni dobilo podpore s strani državnega zbora.

### **4.4 ČETRTI MANDAT (2007–2012)**

#### **4.4.1 ZAKONODAJNA POBUDA**

V četrtem mandatu je bil državni svet najbolj aktiven, saj je predlagal kar 13 zakonskih pobud, dve pobudi pa sta bili tudi uspešni. In sicer zakon o odpravljanju posledic dela z azbestom in zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa.

#### **4.4.2 MNENJA**

V četrtem mandatu je dal državni svet 152 mnenj.

#### **4.4.3 ODLOŽILNI VETO**

V četrtem mandatu je državni zbor to pristojnost uporabil 36-krat in bil kar štirikrat uspešen.

#### **4.4.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM**

Svetniki v četrtem mandatu niso vložili zahtevka za zakonodajni referendum.

#### **4.4.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA**

Na 50. seji državnega sveta leta 2012 so člani državnega sveta zahtevali parlamentarno preiskavo za ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij zaradi suma vpletenosti v dodeljevanje t. i. slabih posojil bank oziroma kreditnih institucij v pretežni državni lasti.

#### **4.4.6 ZAHTEVA ZA PRESOJO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI AKTA**

Zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti akta so v državnem svetu zahtevali petkrat, uspešni pa so bili le enkrat.

#### **4.4.7 PREDLOG ZA AVTENTIČNO RAZLAGO ZAKONA**

V četrtem mandatu predolga za avtentično razlago zakona niso uporabili.

## 5 PRIMERJAVA DRUGIH DOMOV

Pri pomembnih razpravah za primerjavo velikokrat pogledujemo čez mejo, kar je po mojem mnenju pravilno, saj lahko veliko izveš iz izkušenj drugih. Slovenija je mlada država in prav je, da se deloma zgleduje tudi po drugih razvitih demokratičnih državah. Za primerjavo drugih domov sem izbral sosednje države, kot so Hrvaška, Avstrija, Italija in Nemčija, po kateri smo prevzeli njihov – bavarski sistem državnega sveta, ki je bil leta 1998 ukinjen.

### 5.1 HRVAŠKA

Hrvaška je imela dvodomnost 11 let. Drugi dom, ki se je imenoval Županijski dom, je z ustavo uvedla leta 1990, ukinili pa so ga leta 2001.

Predstavniki Županijskega doma so bili voljeni za obdobje štirih let in je imel 68 članov. Poleg 63 članov je bilo v Županijskem domu tudi pet imenovanih članov in en član po položaju. Voljeni so bili na splošnih neposrednih in tajnih volitvah. (Grad, 1991, str. 32).

Poleg tega je pet članov v Županijski dom lahko imenoval predsednik republike zaradi posebnih zaslug za državo, slednji pa je lahko po izteku mandata postal tudi dosmrtni član tega doma, vendar tega ni koristil noben bivši predsednik. (Štrus, Dušan 2011, str. 67).

Županijski dom je bil po pristojnostih zelo podoben slovenskemu državnemu svetu. Imel je zakonodajno iniciativo, lahko je dajal mnenja o vseh vprašanih s področja Zastopniškega doma. Lahko je vložil veto na zakon ali predlagal razpis referendumu. Imel pa je tudi določene pristojnosti, ki jih državni svet nima. Lahko je vlagal amandmaje med zakonodajnim postopkom v Zastopniškem domu, na voljo je imel daljši čas za vložitev suspenzivnega veta, vladi je lahko postavljala ustna vprašanja, odločal je o zahtevi za zaščito oziroma odstavitev sodnika itd. (Štrus, Dušan 2011, str. 67).

Če primerjam slovenski državni svet in hrvaški Županijski dom, lahko ugotovim, da sta oba domova imela podobne pristojnosti oziroma med njima ne obstajajo večje razlike. Glavna razlika je v sestavi obeh domov, saj so bili člani Županijskega doma voljeni na splošnih volitvah, zaradi tega so bile kritike, da gre za podvajanje domov. Pri nas so državni svetniki voljeni na posrednih volitvah in zato ima državni svet večjo legitimnost. Razlogov za ukinitve Županijskega doma je bilo več, eden od njih pa je bil tudi, da večdomna sestava parlamenta ne doprinese h kakovosti odločanja, s čimer se sam ne bi strinjal, saj menim, da je vedno dobro, da obstaja neka "varovalka".

## 5.2 AVSTRIJA

Tudi Avstrija ima tako kot Slovenija dvodomni sistem, ki je sestavljen iz nacionalnega sveta (Nationalrat) in zveznega doma, ki se imenuje zvezni svet (Bundesrat) in predstavlja posamezne zvezne dežele. Predstavnik se voli na posrednih volitvah glede na število prebivalcev v posamezni zvezni deželi. (Grad, 1991, str. 34).

Avstrija vidi funkcijo zveznega doma v tem, da zastopa določene interese. Menijo, da vsak demokratični sistem potrebuje nadzor. Pri njih je to zvezni dom.

Število predstavniških mandatov v zveznem svetu se spreminja na podlagi štetja prebivalcev. Trenutno je v zveznem svetu 61 predstavnikov, ki zastopajo interese svojih dežel. Deželi, ki ima največ prebivalcev, pripada 12 mest, najmanjša dežela pa dobi 3 mesta v zveznem svetu.

Zvezni svet zastopa deželne interese in tako sodeluje pri zakonodaji. Zakoni in državne pogodbe, ki jih sprejme parlament oziroma državni zbor, se posredujejo zveznem svetu. Najprej jih obravnava komisija, potem pa jih prevzame plenum zveznega sveta.

Zvezni svet ima to pravico, da lahko proti zakonskemu sklepu vloži pritožbo. Državni zbor mora to pritožbo znova obravnavati, vendar pa jo lahko državni zbor preglasuje. Zvezni svet lahko prepreči zakon (absolutna pravica veta), če so predvidene spremembe glede pristojnosti zveznih dežel.

Člani zveznega sveta pa lahko tudi naslavljajo vprašanja na vlado, na katera je dolžna odgovoriti. Zvezni svet je dejaven tudi na področju Evropske unije.

Tako lahko ugotovim, da ima avstrijski zvezni svet nekaj več pristojnosti kot državni svet. Slovenski državni svet namreč nima pravice do absolutnega veta, ampak lahko vlaga samo suspenzivni veto. Tudi v odnosu z vlado ima zvezni svet več pristojnosti, saj lahko ustno naslavlja vprašanja na vlado, na katera mora odgovoriti. Po teh ugotovitvah bi lahko dejal, da ima Avstrija prav tako sistem nepopolne dvodomnosti, vendar višje stopnje kot slovenski državni svet. (The Federal Council 2014).

## 5.3 ITALIJA

Italija je država, ki ima v svojem sistemu zelo visoko stopnjo dvodomnosti, po mnenju nekaterih ima v evropskem delu najvišjo stopnjo dvodomnosti. Pri vsem skupaj pa je zanimivo, da gre za unitarno državo, saj je visoko stopnjo dvodomnosti po večini zaslediti pri federalnih državah.

Italijanski parlament je sestavljen iz dveh domov. Prvi je poslanska zbornica (deputati), ki šteje 630 članov, in senat (senatori), tako imenovani drugi dom, pa ima 315 članov. Poleg voljenih članov so v senatu tudi dosmrtni senatorji, ki jih imenuje predsednik republike.

Dosmrtno članstvo pripada tudi bivšim predsednikom države. V drugi dom, ki se imenuje senat, so člani voljeni po regionalnem načelu. V senat so lahko izvoljeni člani, ki imajo dopolnjenih 40 let, volijo pa jih volivci, ki imajo dopolnjenih 25 let. Mandat članov v senatu traja 5 let, enako dolgo mandatno dobo imajo tudi v prvem domu.

V Italiji imata oba domova enake pristojnosti, kar pomeni, da morata zakon potrditi oba. Zakon lahko sprejemajo po posameznih členih, lahko ga v celoti sprejmejo ali pa ga lahko tudi zavrnejo.

Italijanska ustava predvideva tudi zasedanje celotnega parlamenta. V tem primeru je prvi dom v prednosti, saj ima več članov. Na skupnem zasedanju volijo ustavne sodnike in predsednika republike, ki ga volijo vsakih sedem let.

Prav tako velja omeniti, da je italijanska vlada odgovorna obema domovoma in mora dobiti zaupnico obeh domov.

Iz tega lahko sklepam, da gre pri italijanskem sistemu za sistem popolne dvodomnosti najvišje stopnje, kar ima tudi negativne posledice, saj smo pri njih velikokrat priča menjevanju vlad. (Senato 2014).

## **5.4 NEMČIJA**

Za Nemčijo velja, da je tipična federalna država, ki ima dvodomni sistem. Drugi dom je v Nemčiji en od petih ustanovnih stebrov in njegova definicija je jasno zapisana oziroma definirana v 50. členu nemške ustave.

Drugi dom predstavlja posamezne federalne enote, člane zveznega sveta voli vsaka od 16 dežel. Vsi člani skupaj pa sestavljajo 69 predstavnikov zveznega sveta. Vsaka dežela ima od 3 do 6 predstavnikov. Število mandatov je odvisno od števila prebivalcev posamezne dežele. Mandat poslancev pa ni trajno določen in je vezan na deželne vlade. Tako kot v slovenskem državnem svetu tudi člani nemškega zveznega sveta opravljajo svoje naloge nepoklicno. (Patzelts, 1999, str. 67-69).

Primarne naloge zveznega sveta so naslednje: ščiti interese dežel pred državo in posredno tudi skozi Evropsko unijo. Zagotavljati mora, da se administrativne in politične izkušnje prenašajo na državo, posredno pa tudi na Evropsko unijo. Zvezni svet je eden od petih stebrov nemške države, s tem pa nosi tudi določen delež odgovornosti.

Zvezni svet ima v zakonodajnem postopku pomembno vlogo, kot prvo ima pravico do zakonodajne iniciative. Bolj kot to pa ima pomembno vlogo pri samem sprejemu zakona. Namreč vsak zakonski predlog mora zvezna vlada poslati zveznemu svetu v predhodno obravnavo, šele nato ga z vsemi pripombami zveznega sveta lahko pošlje v zvezni zbor. Po končani obravnavi zveznega zbora ga mora ta znova poslati v zvezni svet. Po drugi obravnavi lahko zvezni svet poda na ta zakon tudi veto. Za kakšne vrste veto gre, je odvisno, za katero področje zakonodaje gre. Pravico do absolutnega veta ima pri ustavnih

spremembah, na področju deželne zakonodaje, na področju administracije, davkov, financ ter pri zakonih, ki vplivajo na politične in zakonodajne pravice posameznih dežel. Zvezni svet ima pravico tudi do suspenzivnega veta, ki ga zvezni zbor lahko preglasuje z vsaj tako večino, kot je bil veto sprejet. V primeru veta se skliče konferenčni odbor, ta poskuša doseči uskladitev zakona, ki ga morata nato oba sprejeti. Če gre za suspenzivni veto, je ta lahko preglasovan. (Patzelt, 1999, str. 70-79).

Prav tako mora vlada zveznem svetu neposredno poročati o svojem delu (53. člen nemške ustave). Poleg tega pa lahko zahteva od posameznega ministra odgovore na svoja vprašanja, vendar se te pravice redko poslužujejo. Pomembno vlogo ima tudi pri oblikovanju državne uprave in sodeluje pri imenovanju številnih državnih funkcionarjev, imenuje lahko tudi zvezne sodnike, predlaga zveznega tožilca itd.

Slovenski državni svet je v primerjavi z nemškim zveznim svetom bistveno šibkejši. Državni svet ne more predlagati amandmajev na že sprejeti zakon, niti ne more predlagati amandmajev, preden gre v obravnavo. Prav tako pa nima pravice do absolutnega veta, kot ga ima zvezni nemški svet.



## 6 UKINITEV DRŽAVNEGA SVETA

Zamisel, da bi se državni svet ukinil, se je v konkretni obliki pojavila že nekajkrat. Prvič leta 1999, ko so se v političnih strankah odločili, da ne bodo izida o referendumu o volilnem sistemu več reševali po pravni poti, ampak da bodo zanj poiskali politično odločitev. Ta zamisel je bila navržena mimogrede, enako brez dokazov in utemeljitve je bil podan predlog, da se državni zbor poveča z 90 na 120 poslancev. Pozneje se je izkazalo, da ta predlog ni imelo imel utemeljene zveze z volilnim sistemom, ampak je bilo njegovo ozadje odprava državnega sveta. (Kristan, 2003, str. 155).

Zadnji poskus ukinitve državnega sveta je bil leta 2012, ko so na predlog poslanske skupine SDS, Liste Virant, DeSUS in NSI v parlamentarno proceduro vložile predlog za spremembo ustave, s katerim bi se ukinil državni svet. Prvopodpisani Gregor Virant je za ukinitvev državnega sveta navedel njegovo nepotrebnost ter potrebo po poenostavitvi, preglednosti in racionalizaciji.

Za bolj jasno sliko sem se v nalogi odločil, da bom uporabil enega nasprotnika in zagovornika dvodomnega sistema v Sloveniji.

Za nasprotnika dvodomnega sistema sem zbral dr. Gregorja Viranta, ker je bil pri zadnjem poskusu ukinitve državnega sveta prvopodpisani pri vložitvi za spremembo ustave. Uporabil sem njegovo izjavo iz leta 2012, ko je bila v okviru razprav tudi predstavljena monografija dr. Dušana Štrusa Drugi dom parlamenta. Kot zagovornika dvodomnosti pa sem izbral dr. Cirila Ribičiča, nekdanjega ustavnega sodnika.

Dr. Gregor Virant:

"Po dvajsetih letih obstoja državnega sveta, po dvajsetih letih demokratičnega parlamentarizma v Sloveniji se seveda postavlja vprašanje, ali še vedno potrebujemo dvodomnost. To vprašanje si lahko na novo zastavimo in poskušamo nanj odgovoriti neobremenjeno in se vprašati, ali je to smiselno, ali so razlogi za drugi dom in ali so razlogi za dvodomnost slovenskega parlamenta ali ne. Tukaj so mnenja različna. Moje prepričanje je, da dvodomnost v Sloveniji ni potrebna in da zadošča en dom parlamenta, torej državni zbor."

"Mislim, da državni svet ne prinaša neke pomembne dodane vrednosti v slovenski politični sistem. Mislim, da obstajajo dovolj močni argumenti, da z ustavnimi spremembami državni svet ukinemo in preidemo na enodomni parlamentarizem."

"Ključni razlogi vsaj zame so: prvič, primerjalni, torej države primerljive velikosti s primerljivo državno ureditvijo nimajo dvodomnih parlamentov. Drugi razlog je, da bi slovenski politični sistem poenostavili, ne da bi kakorkoli škodovali njegovi demokratičnosti. Torej z državnim zborom, v katerem sedi 90 neposredno izvoljenih

poslancev, je demokratičnost zagotovljena. Da se razumemo, jaz ne idealiziram strankarske demokracije, ki se uveljavlja skozi državnozbornske volitve. Tukaj se vedno znova sklicujem na znameniti Churchillov izrek, da je parlamentarna demokracija najslabši sistem, vendar še vedno boljša od vseh drugih, ki so jih občasno poskušali skozi zgodovino. Ima svojo hibo, ima svoje anomalije, vsi se jih zavedamo, a kaj boljšega za zdaj v politični zgodovini človeštvo še ni izumilo."

"Torej poenostavili bi politični sistem, vedno znova ponavljam. Slovenija je 2-milijonska država in mi naše primerjalne vrednosti ne moremo graditi na naši velikosti. Lahko pa jo gradimo na čem drugem. Denimo na preprostosti v vseh porah družbenega življenja. Sam sem se vedno zavzemal za poenostavitve v demokraciji, v javni upravi, v upravnih postopkih, pravnih procesih in enako logiko zagovarjam tudi pri političnem sistemu, seveda z nekim razumnim pristopom."

"Nekateri poskušajo te argumente ovreči z argumentiranjem, če je pa tako, potem pa je najbolje, da tudi državnega zbora ne bi imeli in tako naprej. Seveda so to nesmiselni argumenti. Veliko število demokracij v svetu funkcionira z enodomnim parlamentarizmom, pa z demokracijo tam ni nič narobe. Skandinavske države, bistveno večje od Slovenije, Švedska, Norveška ... unitarne države, ki so mnogo večje od Slovenije, imajo enodomne parlamente."

"Potem je tukaj še en argument, ki ga izpostavljam. To je transparentnost. Ljudje neposredno izvolijo svoje poslanke in poslance. Na drugi strani člani državnega sveta niso izvoljeni na neposrednih volitvah, ampak so izvoljeni posredno. Izvoljeni so iz vrst določenih organizacij in inštitucij, ki predstavljajo parcialne interese, to je treba poudariti. To je zastopstvo določenih interesnih skupin, ki so naštetje v ustavi. Poleg tega se na nek netransparenten način v funkcioniranje državnega sveta vpletajo tudi politične stranke, to vsi priznavajo. Ni res, da je državni svet neka nestrankska korektura strankarske demokracije, kajti stranke imajo pomemben vpliv, zato tudi ni čudno, da so se nekatere stranke vedno zavzemale za ohranitev državnega sveta. Ne rečem, da je to vedno zaradi kalkulacij interesov, ampak tudi kalkulacije in interesi so tukaj prisotni. Nekatere stranke so preprosto močnejše v državnem svetu. Enostavnost, transparentnost in nepotrebnost državnega sveta, majhnost države, unitarna ureditev države, vse to govori v prid ukinitve državnega sveta."

"Želel bi poudariti, da sem velik zagovornik vključevanja zainteresirane dejavnosti v procese odločanja. Tisto, kar se dostikrat poudarja kot dodana vrednost državnega sveta, da aktivira civilno družbo. Zainteresirana javnost seveda mora biti aktivirana v procesih odločanja, vendar to se mora zgoditi v pravem času in na pravem mestu." (Drugi dom parlamenta v monografiji dr. Dušana Štruca, 2012).

Dr. Ciril Ribičič:

Ribičič se strinja, da so nekateri argumenti proti dvodomnosti upravičeni. Zavlačevanje odločanja, neracionalnost, nepotrebni stroški, podvajanje razprave. Prav tako meni, da je na mestu dokaz, da je mogoče pozitivne učinke, ki jih v odločanje zakonodajnega telesa vnaša novi dom, uresničiti tudi drugače: samostojno vlogo poslancev, ki niso dolžni upoštevati navodil kogarkoli; delitvijo oblasti, ustavosodnim nadzorom nad odločitvami parlamenta itd.

Kljub vsem tem dejstvom pa Ribičič ostaja zagovornik drugega doma. Za prvi dom pravi, da ni sporen, saj v njem sprejemajo zakone. Brez njega ne gre. Nekoliko drugače pa je z drugim domom. Je dopolnilo prvega in je dodatna ovira sistema, dodatni strošek in konec koncev je nekaj, kar vlado in prvi dom jezi, predvsem pa je brez njega mogoče shajati.

Najpogostejši argument, ki ga uporabljajo nasprotniki dvodomnosti, je argument učinkovitosti parlamenta. Enodomni parlament je učinkovitejši od dvodomnosti, pa je to res? Po mnenju Ribičiča samo na prvi pogled. Odgovor na vprašanje, kateri parlament je učinkovit, je odvisen predvsem od tega, kako pojmujeemo učinkovitost. Kdor misli, da je bistvo učinkovitosti parlamenta povezano s čim višjim številom sprejetih odločitev in s čim krajšim časom sprejema posamezne odločitve, bo seveda v imenu učinkovitosti nasprotoval vsaki "komplikaciji" sistema in zakonodajnega postopka. Na podlagi takšnega razumevanja sta skrajni posledici najučinkovitejša enopartijski sistem in diktatura.

Učinkovitost parlamenta je povezana z vprašanjem kakovosti njegovih odločitev. V parlamentu, kjer odločitve sprejemajo kot po tekočem traku, je praviloma odločanje manj kakovostno. V parlamentu, kjer so prisotne polemike, alternativne rešitve, poglobljeni dialogi in tesni izidi glasovanj, so po navadi odločitve kakovostnejše.

Vlada, ki že vnaprej ve, da ji bo uspelo s svojim predlogom, se manj potruzi pri njihovi pripravi in utemeljevanju v parlamentu in obratno. Z različnimi ovirami v postopku sprejemanja zakonov in drugih odločitev ne prihaja le do počasnejšega sprejemanja, ampak tudi od tega, da se predlogi bolj proučijo, preizkusijo in dogradijo.

Ena od takšnih ovir je tudi drugi parlamentarni dom s pristojnostmi, ki naj preprečijo sprejemanje premalo domišljenih in kakovostnih parlamentarnih odločitev. Pri nas ima takšno vlogo državni svet kot posebna rešitev, ki je v drugih državah v tej obliki ne poznajo. Zato teza o tem, da bi z ukinitvijo državnega sveta prispevali k večji učinkovitosti parlamenta, ne drži. Ribičič to enači s tem, da bi bil parlament učinkovitejši, če v njem ne bi bilo organizirane opozicije, ali da bi pravni sistem učinkoviteje deloval, če ustavno sodišče ne bi moglo razveljaviti zakonov, ki niso skladni z zakonodajo. (Ribičič, 2000, str. 52-72).

## **6.1 PRIMERI NEKATERIH UKINITEV DRUGIH DOMOV**

V preteklosti je bilo že nekaj primerov, ko so ukinili drugi dom, na evropskem področju se je to dogajalo v nordijskih državah, kjer sta se drugemu domu odpovedali Švedska in Danska, za isto potezo so se odločili tudi na Novi Zelandiji, zadnji tak primer pa se je zgodil na Hrvaškem.

### **6.1.1 HRVAŠKA**

Hrvaška je drugi dom oziroma Županijski dom ukinila leta 2001, ko se je iztekel njegov drugi mandat. Dvodomnost pa je trajala 11 let. Razlogi za ukinitve so bili v krepitvi moči sabora v razmerju do predsednika republike, saj je imel ta zelo močne pristojnosti. Predlagatelji ukinitve Županijskega doma so navedli tudi nekaj razlogov. Hrvaška je majhna unitarna država z majhnim številom prebivalcev. Dvodomni parlamenti pa so v večji meri za federacije oziroma za države, ki imajo veliko število prebivalstva. To ne bo povsem držalo, saj Hrvaška na lestvici po velikosti spada nekje na sredino, poleg tega pa je Hrvaška upravno razdeljena na 20 administrativnih enot, imenovanih županije. Glavno mesto Zagreb ima poseben status.

Večdomna sestava parlamenta po njihovem mnenju slabi zakonodajno telo v razmerju do izvršilne in ne doprinese h kakovosti odločanja. Predlagatelji ukinitve so menili, da Županijski dom ni mogel izpolniti pričakovanja, da nadzira in izboljšuje kakovost zakonodajnega dela Zastopniškega doma in da ne upravičuje stroškov svojega obstoja, vsaka reforma Županijskega doma pa bi povzročila ogromne stroške. Kot razlog za njegovo ukinitve so navedli nepravilno uporabo suspenzivnega veta pri odločanju o najpomembnejšem finančnem aktu in državnem proračunu.

Predlagatelji so se osredotočili le na slabe strani ureditve, o dobrih stvareh Županijskega doma niso navedli ničesar. (Radna skupina predsednika Republike Hrvatske za izradu srtručne podloge mogočeg prijedloga ustavnih promjena, str. 19).

V letu 1992 so uvedli tudi nov volilni sistem. Samo mesec pred izvedbo volitev je bila na seji Zastopniškega doma sprejeta sprememba volilnega sistema iz večinskega v proporcionalni sistem, celotno volilno območje pa je postalo eno volilno okrožje. Ta ureditev pa je imela dolgoročne posledice, namreč proporcionalne volitve v tako majhnih volilnih okrožjih, kakršne so predstavljale županije, kjer so volili tri člane, so povzročile posledice, kakršne ima večinski volilni sistem. V takšnih pogojih so bile močnejše politične stranke v veliko boljšem položaju kot šibkejše. Poleg tega pa je bilo načelo proporcionalnosti in enake volilne pravice porušeno z neenako velikimi volilnimi enotami, županijami. (Deren-Antoljak, 1993 str. 519).

### **6.1.2 NOVA ZELANDIJA**

Nova Zelandija je imela dvodomni sistem do leta 1951. Če pogledamo skozi zgodovino, je sprva člane drugega doma imenoval monarh. Ti člani so imeli dosmrtni mandat, od leta 1891 pa je bil mandat dolg sedem let. Prva večja reforma se je zgodila leta 1914. Takrat je drugi dom postal voljen po proporcionalnem volilnem sistemu.

Predlog za ukinitve drugega doma je bil že leta 1947, vendar takrat ni bil izglasovan. V istem letu je bil sprejet postopek, kjer je Nova Zelandija lahko spremenila ustavo brez naknadne potrditve Velike Britanije. Dve leti pozneje je na oblast prišla narodna stranka, ki je imela v svojem programu tudi ukinitve drugega doma.

Do ukinitve drugega doma je prišlo potem leta 1951 na podlagi dodatno imenovanih članov tega doma, ki so jih imenovali "samomorilska skupina". Prav oni so omogočili izglasovanje ukinitve, ki je postala javna 1. januarja leta 1951. Polemike o drugem domu se na Novi Zelandiji nadaljujejo še danes, saj bi bilo treba zagotoviti dodatno protiutež močni vladi. (Baldwin in Shell, 2001, str. 158).

### **6.1.3 DANSKA**

Od nordijskih držav sta imeli v svoji zgodovini dvodomni sistem Danska in Švedska, ki sta ga po dolgem obdobju ukinili.

Dvodomnost na Danskem je bila uvedena leta 1849. Prvi dom se je imenoval Folketinget, drugi dom pa je bil Landstinget. Oba domova sta bila voljena in sta imela različni mandatni dobi. Prvi dom je imel triletno mandatno dobo, člani drugega dela pa so imeli osemletni mandat, z delno prenovo doma vsaka štiri leta. Imela sta enake pristojnosti, zato je predlog zakona po dvakratni obravnavi v obeh domovih dodelil usklajevanje v skupni odbor. (Metcalf, 1987, str. 360-361).

Po letu 1915 je imel danski drugi dom tri četrtine posredno voljenih članov. Volili so lahko volivci nad 35. letom. Preostalo četrtino so izbrali že izvoljeni člani na podlagi obstoječega razmerja med političnimi strankami.

Po drugi svetovni vojni je bila predlagana reforma parlamentarnega sistema. Takrat je bil predlagan enodomni parlamentarni sistem, kot varovalo pa je bila pred močno večino v parlamentu predlagana možnost, da lahko tretjina poslancev zahteva referendum na pomembne zakone, ki niso finančne narave. To pomeni, da bi lahko to zahtevala tudi opozicija, saj po navadi obvladuje tretjino članov parlamenta. Poleg tega so namesto drugega doma tudi uvedli institucijo ombudsmana.

Takšen predlog je bil sprejet leta 1953. Drugi dom je bil tako ukinjen. V prihodnjih letih se je izkazalo, da institut referenduma ni nadomestil dvodomnega parlamenta, saj je bil v štiridesetih letih uporabljen le enkrat. (Baldwin in Shell, 2001, str. 158).

Pomembno je omeniti, da se je dvodomnost na Danskem v začetku 20. stoletja spremenila, predvsem glede ureditev volitev. Pred tem je bila sestava drugega doma drugačna od prvega doma, po ureditvi pa je drugi dom postal nekakšen podaljšek prvega doma, saj je bila njegova sestava zelo podobna prvemu domu. Zaradi tega pa so bile tudi odločitve v drugem domu povsem podobne tistim v prvem. (Metcalf, 1987, str. 360-361).

#### **6.1.4 ŠVEDSKA**

Švedska je imela sprva štiri domove, ki so predstavljali aristokracijo, duhovščino, meščane in kmete. Dvodomnost so potem uvedli v 60. letih 19. stoletja. Domova sta se med seboj razlikovala, zanimivo pa je, da sta se imenovala ravno obratno. Spodnji dom se je imenoval drugi dom, zgornji dom pa se je imenoval prvi dom, zato bom v nadaljevanju uporabljal imena zgornji in spodnji dom. (Metcalf, 1987, str. 368).

Švedski zgornji dom je bil izvoljen posredno prek regionalnih predstavniških teles. Člani so morali izpolnjevati starostni (najmanj 35 let) in premoženjski cenzus (posedovati premoženje v določenem obsegu ali plačevati določeno višino davkov).

Oba domova sta bila po pristojnostih enakopravna. V primeru nesoglasja sta se usklajevala, kar pa ni nujno privedlo do končne odločitve. V finančnih zadevah je bil postopek drugačen, saj je bilo predvideno skupno glasovanje obeh domov. Glasovanje je bilo ločeno, potem pa so glasove sešteli.

Zaradi enakih pristojnosti obeh domov švedskega parlamenta je prišlo predvsem v 20. stoletju do številnih blokad v zakonodajnem postopku. Zgornji dom je velikokrat nasprotoval. Zgornji dom je predstavljal institucijo, ki je zadrževala prenagljene odločitve in onemogočala reforme.

Po drugi svetovni vojni so imeli v obeh domovih večino socialni demokrati, po preobratu na volitvah pa so večino dobili liberalci in konservativci. Slednji niso imeli večine v zgornjem domu in tako niso mogli izvajati svoje oblasti, saj je bil zgornji dom še vedno v rokah nasprotnega političnega pola. Zaradi tega so se okrepile razprave o ukinitvi zgornjega doma, ki so jih spodbujali predvsem liberalci in konservativci. V šestdesetih letih 20. stoletja je prišlo do sprememb tudi pri volitvah v lokalna predstavniška telesa, tako da so začeli socialni demokrati počasi izgubljati večino v zgornjem domu. (Stjernquist, 1992, str. 423-424).

Leta 1967 so na Švedskem večje politične stranke dosegle dogovor, da dvodomni sistem nadomesti enodomni sistem, parlament pa se izvoli na podlagi proporcionalnega volilnega sistema. Takšen volilni sistem naj bi socialnim demokratom zagotavljal neke vrste nadomestilo ukinitvi zgornjega doma. Na podlagi tega dogovora je bila leta 1970 izglasovana sprememba ustave, ki je uvedla enodomni sistem. (Baldwin in Shell, 2001 str. 159).

Sestava parlamenta in razmerje političnih strank sta se z ukinitvijo zgornjega doma močno spremenila. Švedska je bila pred tem znana po stabilnem parlamentarnem in političnem sistemu. Proporcionalni sistem volitev je povzročil večje število strank in nestabilnost parlamentarnega sistema. (Stjernquist, 1992, str. 431).

Teorija pravi, da tudi ohranitev zgornjega doma verjetno ne bi prispevala k trdnejšemu parlamentarnemu sistemu, saj bi se podobna večina kot v spodnjem domu sčasoma izoblikovala tudi v zgornjem domu. Šibkejša pa je tudi povezanost z lokalnimi predstavniškimi telesi. Kljub temu pa so predlogi za vnovično uvedbo dvodomnega parlamentarnega sistema na Švedskem redki. (Stjernquist, 1992, str. 436).

## **7 STROŠKI DRŽAVNEGA SVETA**

Do zdaj sem v svoji nalogi že nekajkrat omenil, da so nasprotniki dvodomnega parlamentarizma v svojih argumentih večkrat navajali, da je drugi dom nepotreben strošek in da je celo predrag.

V gospodarski situaciji, v kateri se je v današnjih časih znašla Slovenija, je popolnoma umestno ugotavljati, koliko je letni proračun državnega sveta v Sloveniji oziroma koliko davkoplačevalskega denarja je namenjenega za drugi dom slovenskega parlamenta.

V letu 2014 je drugi dom iz državnega proračuna prejel dobra dva milijona evrov, če pogledamo natančno, so prejeli 2.136.421 evrov. Za plače svetnikov gre polovica denarja, velik del denar gre tudi za sejnine, preostanek proračuna pa za stroške in razne investicije.

Glede na to, da s svojimi pristojnostmi državni svet lahko upočasni ali prepreči napačen ali nepremišljen zakon, ki bi lahko državo drago stal, se mi ta znesek, ki ga v enem leti porabi državni svet, ne zdi pretirano visok. Samo če pogledamo, koliko smo državljani Republike Slovenije dali denarja za krpanje bančnih lukenj, je ta znesek zanemarljiv.



## 8 DRŽAVNI SVET V PRIHODNOSTI

Prihodnost slovenskega državnega sveta je negotova. Po mnenju Ivana Kristana so tri možnosti: odprava dvodomnosti in uvedba enodomnega parlamenta, kar so še pred dvema letoma predlagale nekatere politične stranke, s prvopodpisanim Gregorjem Virantom. Druga možnost je, da se ohrani takšna ureditev, ki je zdaj, ali pa se državni svet nadomesti z zborom pokrajin. (Kristan, 2003, str. 145).

Zagovorniki enodomnega sistema pravijo, da bi bil na podlagi tega sistema prvi dom bolj učinkovit in da bi lažje sprejemal pomembne zakone. Pri tem pa bi bilo tudi manj stroškov. Ribičič meni, da se prvi dom ne more primerjati s tovarno, katere produktivnost se meri na podlagi čim hitrejšega sprejemanje zakonov. In prav državni svet je tisti, ki ovira državni zbor pri sprejemanju premalo domišljenih in kakovostnih parlamentarnih odločitev.

Ribičič je eden tistih, ki se zavzema za uvedbo zbora pokrajin, saj naj bi tovrstni drugi dom pripomogel k omejevanju strank in s tem krepitvi lokalne samouprave, lokalnih interesov ter omejevanju partitokracije (želja strank po obvladovanju s pomočjo nadziranja celotne družbe). Zbor pokrajin je zamišljen kot sredstvo za doseganje višje kakovosti zakonodaje. Gre za prepričanje o tem, da naj drugi dom preprečuje prenašane in nezadostne premišljene zakonodajne reforme kot bolj izkušen in preudarjen dom. Funkcionalne interese, ki jih danes zastopa državni svet, pa bi se uveljavljalo prek ekonomsko-socialnega sveta. (Ribičič, 2003, str. 174).

Po mojem je še najbolj verjetna možnost, da bo državni svet ostal v takšni obliki, kot je danes, saj je bilo že nekaj poskusov o ukinitvi in spreminjanju tega, do zdaj so bili vsi poskusi neuspešni in še nekaj časa ne bo prave politične volje za spremembe. Težko je pričakovati, da se bo v bližnji prihodnosti kaj spremenilo. V nekaterih državah reforme potekajo že več kot 100 let (npr. Velika Britanija, Kanada), čeprav se strokovnjaki in politiki strinjajo, da je reforma nujno potrebna. (Štrus, 2011, str. 252). Skozi vsa ta leta pa se je državni svet tudi že nekoliko ukoreninil v slovenskem prostoru.

Ukinitve državnega sveta in s tem odprava dvodomnosti je korak nazaj v dozdejšnjem razvoju demokratične ureditve v Sloveniji. Po mnenju Kristana je treba v Sloveniji v interesu politične demokracije ohraniti in krepiti parlamentarno dvodomnost. (Kristan, 2003, str. 155).

## 9 ZAKLJUČEK

Ob začetku pisanja diplomske naloge, ko sem se začel malo globlje spoznavati s problematiko dvodomnosti oziroma državnega sveta v Sloveniji, sem bil skorajda mnenja, da je treba državni svet ukiniti, češ saj so z njim le nepotrebni stroški. Ta argument navajajo tudi nekateri strokovnjaki. Bolj ko sem prebiral literaturo, bolj se je moje mnenje spreminjalo.

Strinjam se, da je treba v času gospodarske krize še toliko bolj gospodarno delati z denarjem, a državni svet, ki ima 2-milijonski letni proračun, je po mojem mnenju upravičen do teh državnih sredstev.

Do neke mere se lahko strinjam, da bi bila ukinitve državnega sveta in s tem uvedba enodomnega sistema za zakonodajni sistem bolj preprosta in poslanci bi v državnem zboru lažje in hitreje sprejemali odločitve, vendar pa je treba celotno situacijo pogledati tudi z druge plati. Ob tej ugotovitvi se samo po sebi postavlja vprašanje, kako kakovostne bi bile odločitve, če bi državni zbor ali vlada že vnaprej vedela, da bo določen zakon sprejet. Ob zgrešenem predlogu in sprejetju tega se je treba zavedati posledic slabe odločitve. Takšni zakoni lahko povzročajo nesporazume, spore itd.

Čeprav ima slovenski državni svet zelo šibke pristojnosti v zakonodajni funkciji, lani so mu vzeli pravico do predloga zakonodajnega referendumu – tega je v tem času uporabil le dvakrat –, ima državni svet kljub podrejenemu položaju pristojnosti, ki so zelo dobre za demokratičnost v slovenskem prostoru. Čeprav je večina zakonodajnih vetov preglasovana v državnem zboru, pa že sama grožnja z zakonodajnim vetom spodbuja državni zbor, da deluje bolj kakovostno. Zelo pomembno je tudi, da ima civilna družba neko vez prek državnega sveta do prvega doma v parlamentu, saj prek predstavnikov petih interesnih skupin uveljavlja svojo voljo.

Drugi dom v slovenskem parlamentu bi lahko označil kot dodatno varovalko, ki neposredno prispeva k bolj preišljenemu sprejemanju zakonov. Menim, da je državni svet na splošno dodana vrednost, pa naj gre za unitarno ali federalno državo.

S to obrazložitvijo lahko svojo prvo hipotezo zavrnem. Menim, da je v Sloveniji dvodomnost oziroma državni svet potreben.

Veliko je govora o prestrukturiranju državnega sveta. Že od pisanja ustave so nekateri strokovnjaki menili, da bi morale priti do regionalizacije Slovenije in uvedbe pokrajin. Čeprav je Slovenija majhna, velja za deželo raznolikosti: zgodovinske, gospodarske, demografske, kulturne itd. Eden izmed večjih zagovornikov tega je tudi dr. Ciril Ribičič.

Glede na to, da tudi največji podporniki priznavajo, da je pot dolga do ustanovitev regij in da s tovrstnimi reformami ne gre hiteti, saj je za to treba odpreti široke razprave. Kot sem

že omenil, je ta reforma malo verjetna, v nekaterih državah pogajanja za prestrukturiranje potekajo že več kot 100 let.

Menim, da je trenutni državni svet v takšni obliki, kot ga imamo danes, zadovoljiv, vendar bi bili smiselni manjši popravki. Prvi izmed njih je, da bi uvedli strožjo večino za zavrnitev zakonodajnega veta, ki ga vloži drugi dom. Kot drugi, ki se mi zdi pomemben, je, da bi se za del članov državnega sveta, v mislih imam predstavnike lokalnih interesov, uredile neposredne volitve. Namreč predstavnike lokalnih interesov voli elektorsko volilno telo volilne enote, te pa volijo občinski sveti glede na število prebivalcev občin. Pri občinskih svetih imajo politične stranke veliko vlogo in tako vplivajo tudi na izbiro elektorjev za volitve v državni svet ter na izvolitev članov državnega sveta, ki so predstavniki lokalnih interesov.

Torej se z drugo postavljeno tezo strinjam, državni svet bi se moral do neke mere prestrukturirati, a kot sem že omenil, je to malo verjetno, saj si prvi dom kot tudi vlada ne želita, da bi se drugi dom okrepil, saj bi imeli tako manjši vpliv na državni svet.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

- Baldwin, Nicholas, Shell, Donald (2001). Second Chambers. V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 29.
- Baldwin, Nicholas, Shell, Donald (2001). Second Chambers. V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 31.
- Baldwin, Nicholas, Shell, Donald (2001): The Journal of Legislative Studies V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 69.
- Baldwin, Nicholas, Shell, Donald (2001): The Journal of Legislative Studies V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 70.
- Brandt, Neven, Janko, Lojze (1998). Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije. V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 62.
- Deren–Antoljak, Štefica (1993). Volitve na Hrvaškem v Županijski dom Sabora V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 69.
- Grad, Franc (1991). Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa. V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 67.
- Grad, Franc, Kavčič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1996). *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Hrovat, Tone (2003). Pristojnosti Državnega sveta. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 177.
- Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (2003). *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kristan, Ivan (2003). Nekateri dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 153.
- Kristan, Ivan (2003). Nekateri dileme glede dvodomnosti v Sloveniji. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 155.
- Kristan, Ivan (2010). Dvodomnost slovenskega parlamenta. V: Krašovec, Tatjana Pristavec Đogić, Mojca (ur.): *Prihodnost parlamentarne demokracije*, Ljubljana, str. 99.
- Laski, Harold Josep (1929). Grammar of Politics V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 62.
- Livio Paladin, 1989 V: Grad, Franc, Kavčič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (ur.): *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana str. 94.
- Lukšič, Igor (2003). Korporativni državni svet. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 141.
- Metcalf Bicameralisme, Michael Frederick in the Nordic Countries (1992). V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 70.

- Metcalf Bicameralisme, Michael Frederick in the Nordic Countries (1992). V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 71.
- Pazelts, Werner J. (1999). The very federal house: The german Bundesrat. V: Samuel Charles Patterson in Anthony Mughan (ur.): *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus: Ohio State University Press.
- Pitamic, Leonid (1927). *Država*, Družba Sv. Mohorja.
- Radna skupina predsednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge možnega predloga ustavnih sprememb V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 68.
- Ribičič, Ciril (2000). Dvodomnost. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 159-160.
- Ribičič, Ciril (2000). Dvodomnost. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 163.
- Ribičič, Ciril (2000). Dvodomnost. V: Hvala, Ivan, Sedmak, Marjan, Simoneti, Rino (ur.): *Sodobna država kaj mora in kaj zmore*, Ljubljana, str. 169.
- Ribičič, Ciril (2002). Dvodomnost in učinkovitost parlamenta. *Pravna praksa*, letnik 21, št. 31, str. 5, Ljubljana.
- Shell, Donald. (2001). The History of Bicameralism. V: Baldwin, Nicholas, Shell, Donald (ur.) *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London 2001, str. 5. V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 22.
- Stjernquist, Nils (1992). The Swedish bicameral system and beyond V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 72.
- Stjernquist, Nils (1992). The Swedish bicameral system and beyond V: Štrus, Dušan (ur.): *Drugi dom parlamenta*, Ljubljana, str. 73.
- Štrus, Dušan (2011). *Drugi dom parlamenta*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

## VIRI

- (1997). Državni svet Republike Slovenije. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije ob zaključku prvega mandata. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana.
- (2002). Državni svet Republike Slovenije. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana.
- (2007). Državni svet Republike Slovenije. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v tretjem mandatu. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana.
- (2012). Državni svet republike Slovenije. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije V četrtem mandatu. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana.
- (2014). Drugi dom parlamenta v monografiji dr. Dušana Štruca (SKLEDAR.TV) Privzeto iz 25. 4.: <https://www.youtube.com/watch?v=u2iCXRJdVrQ>
- Bundesrat (2014). Privzeto 25. 4. iz:

[http://www.bundesrat.de/static/Web/EN/Home/homepage\\_\\_node\\_\\_nnn-true.html](http://www.bundesrat.de/static/Web/EN/Home/homepage__node__nnn-true.html)

- Senato (2014). Privzeto: 25. 4. iz: <http://www.senato.it/3801>
- The Essentials (2014). Privzeto 25. 4. iz: <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>
- The Federal Council (2014). Privzeto 25. 4. iz:  
<http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/BR/index.shtml>