

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**PRAVNA UREDITEV RAZMERJA MED
DRŽAVNIM ZBOROM IN DRŽAVNIM SVETOM**

Leon Lutar

Ljubljana, marec 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**PRAVNA UREDITEV RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN
DRŽAVNIM SVETOM**

Kandidat:	Leon Lutar
Vpisna številka:	04031861
Študijski program:	visokošolski strokovni program Javna uprava
Mentor:	izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, marec 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Leon Lutar, študent javne uprave (VII. stopnje) z vpisno številko 04031861 sem avtor diplomskega dela z naslovom:

Pravna ureditev razmerja med državnim zborom in državnim svetom

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 katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. 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 lahko 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: Ksenija Raščan

Ljubljana, 14. 3. 2011

Podpis avtorja:

POVZETEK

V Republiki Sloveniji je parlamentarni sistem, za katerega je značilno, da ljudje uresničujejo svoje interese preko svojih izvoljenih predstavnikov posredno ali neposredno na referendumih. V državnem zboru so poslanci, ki so predstavniki ljudstva celotne države. Sestava državnega sveta je drugačna, saj državni svet zastopajo predstavniki posameznih interesov (delojemalcev, delodajalcev, obrtnikov, kmetov, samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti in lokalnih skupnosti), ki jih imenujemo državni svetniki. Oba domova se razlikujeta tako po sestavi kot tudi pri odločanju in legitimnosti.

V prvem delu diplomskega dela navajam zgodovinski nastanek parlamenta in parlamentarnega sistema. Slovenija pozna dvodomni sistem, ki se razlikuje od države do države. Nekateri zagovarjajo dvodomni sistem, drugi so proti. V delu bom skušal prikazati razliko med spodnjim in zgornjim domom; v kakšnem razmerju sta si in kako vplivata drug na drugega pri uveljavljanju svojih interesov.

Ključne besede: parlament, državni zbor, državni svet, dvodomnost, parlamentarni sistem.

SUMMARY

Regulation of relations between the National Assembly and National Council

In the Republic of Slovenia is a parliamentary system which is typical for people to pursue their interests through their elected representatives, directly or indirectly in referendums. The National Assembly Members who are representatives of the people of the whole country. Membership of the Council of State is different, as representatives of the National Council of individual interests (workers, employers, artisans, farmers, the professions, non-commercial sector and local communities), called the State Council. Both chambers are different than their composition, so the decision-making and legitimacy.

In the first part the author lists the historical formation of Parliament and the parliamentary system. Slovenia knows a bicameral system, which differs from country to country. Some advocate a bicameral system, some are against. In part, the author will try to show the difference between the lower and upper house, in what relation are they and how they influence one another in asserting their interests.

Key words: parliament, the National Assembly, National Council, bicameralism, the parliamentary system.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU.....	II
POVZETEK	III
SUMMARY	IV
1 UVOD	1
1.1 Izhodišče diplomskega dela	2
1.2 Namen in cilji	2
1.3 Načini in metode dela	2
1.4 Struktura diplomskega dela	3
2 PARLAMENTARNI SISTEM.....	4
2.1 Zgodovinski razvoj.....	4
2.2 Značilnosti parlamentarnega sistema	5
2.3 Zgodovina slovenskega narodnega predstavništva	6
2.3.1 Obdobje od začetka 20. stoletja	6
2.3.2 Prva jugoslovanska država.....	8
2.3.3 Druga Jugoslavija.....	8
2.3.4 Samostojna država Slovenija	9
3 DVODOMNOST	10
3.1 Dvodomnost v osnutku Ustave	10
3.2 Enodomnost in dvodomnost	10
3.3 Nekatere dileme glede dvodomnosti v Sloveniji	12
3.3.1 Dva bistvena vidika dvodomnosti	13
3.3.2 Opredelitev za dvodomnost	15
3.3.3 Struktura in vloga drugega doma	16
3.3.4 Teritorialno predstavništvo v razvoju slovenske dvodomnosti	16
4 RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN DRŽAVNIM SVETOM	18
4.1 Ustavna ureditev	18
4.2 Poslovniška ureditev	19
5 DRŽAVNI ZBOR.....	21
5.1 Volitve v državni zbor.....	22
5.2 Sestava in mandatna doba državnega zbora.....	25
5.3 Konstituiranje državnega zbora	25
5.4 Pristojnosti državnega zbora.....	26

5.5	Vodstvo državnega zbora, kolegij, delovna telesa in poslanske skupine	27
5.6	Način dela in odločanje državnega zbora.....	29
6	DRŽAVNI SVET	31
6.1	Konstituiranje državnega sveta	31
6.2	Položaj državnega sveta.....	31
6.3	Ustavna in poslovniška ureditev državnega sveta.....	32
6.4	Volitve v državni svet.....	33
6.4.1	Volilna pravica	33
6.4.2	Način volitev	34
6.4.3	Postopek volitev.....	35
6.4.4	Volitve posameznih predstavnikov interesnih skupin.....	36
6.5	Struktura in način oblikovanja državnega sveta	37
6.6	Pristojnosti državnega sveta	38
6.6.1	Zakonodajna iniciativa	39
6.6.2	Mnenja državnega sveta	39
6.6.3	Odložilni (suspenzivni) veto	39
6.6.4	Zakonodajni referendum.....	40
6.6.5	Zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave	41
6.6.6	Zahteva ustavnemu sodišču za oceno ustavnosti in zakonitosti	42
7	ZAKLJUČEK.....	43
	LITERATURA IN VIRI.....	46
1.	SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE	46
2.	ČLANKI	47
3.	ZAKONI	47
4.	DRUGI VIRI	48
5.	VIRI Z INTERNETA	48

1 UVOD

Republika Slovenija je sorazmerno mlada država, saj bo letos praznovala 20 let obstoja. V tem času je država v veliki meri napredovala pri vzpostavitvi demokratične ureditve z različnimi institucijami in ukrepi, vendar je pred nami še dolga pot. Prejšnji režim je vodil našo državo na podlagi samoupravljanja, kar pa je zaviralo podjetnost, inovativnost, fleksibilnost ... Na vrhu je bila le ena politična stranka in s tem samo eno mišljenje in interes. Njihovo ravnanje oz. dejanje je lahko bilo včasih napačno, a kljub temu se je v vsakem primeru izkazalo kot pravilna odločitev. Dandanes ima koalicija v državnem zboru tudi opozicijo, ki takoj reagira na nepremišljena dejanja vlade in različne instrumente, kot so interpelacija, nezaupnica, referendum, obtožbe zoper predsednika vlade, ki pripomorejo k čim bolj racionalni odločitvi. Res je, da pri nas demokracija še ni popolnoma razvita, kot npr. pri naših severnih sosedih Avstrijcih, vendarle pa oni demokratično ureditev gojijo mnogo dlje. Je pa bil pomemben korak Republike Slovenije pri vstopu v Evropsko unijo, saj smo sprejeli vrsto zakonov in zakonskih sprememb, ki so jih zahtevali obstoječi člani Evropske unije. Vstop smo beležili kot prva država izmed bivših republik Jugoslavije.

V prejšnji ureditvi se je predstavniško telo imenovalo skupščina. Skupščina ni bil samo najvišji organ oblasti, temveč tudi organ družbenega samoupravljanja. Tridomni organ je bil sestavljen iz zbora združenja dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora. Nobeden od zborov, ki so sestavljali skupščino, ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva, ampak so se v njih zastopali različni družbeni interesi. Kljub večdomni sestavi se organi po moči odločanja medsebojno niso dosti razlikovali. Način sprejemanja zakonov je bil različen, saj so nekatere sprejemali vsi trije domovi soglasno, pri nekaterih samo dva ali celo eden.

Dandanes imamo demokratično ureditev, ki v ospredje postavlja državljane. Oblast pripada ljudstvu, ki s svojimi interesi uresničuje svoje cilje na volitvah ali preko svojih voljenih predstavnikov. Parlamentarni sistem, ki ga poznamo v Republiki Sloveniji, ima parlament ter je sestavljen iz državnega zbora in državnega sveta. Državni zbor ima zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo, katero je pridobil od zaupanja volivcev in mu tako pripada velika suverenost. V okviru zakonodajne funkcije sprejema ustavo, zakone, podzakonske predpise in druge splošne akte. Volilna funkcija mu omogoča, da voli, imenuje in razrešuje, nadzorna pa da nadzoruje delo vlade. Zakonodajno telo ima 90 članov oz. poslancev, od tega imata 2 poslanca posebne pravice, saj sta predstavnika manjšin, in sicer madžarske ter italijanske.

Državni svet sestavlja 40 svetnikov, ki zastopajo posamezne skupne interese. Mandatna doba državnih svetnikov je 5 let, pri državnem zboru pa 4 leta. Njihova funkcija je nezdružljiva s funkcijo poslanca, po ustavi pa jim je zagotovljena enaka imuniteta kot poslancem. Vendar pa za državni svet velja, da ima mnogo manj pristojnosti kot državni zbor, a med temi so tudi pristojnosti, ki vplivajo oz. otežujejo odločitve državnega zbora.

Med pomembnejšimi so suspenzivni veto, zakonodajna iniciativa in zakonodajni referendum.

Moje področje raziskovanja v diplomskem delu je iskanje razmerja med državnim zborom in državnim svetom. Podrobneje bomo obdelali njihovo sestavo, funkcije, pristojnosti in najpomembnejše, kako sodelujeta drug z drugim pri opravljanju svojih nalog.

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Po svetu poznamo enodomni, dvodomni in celo večdomni sistem odločanja. Pri nas je dvodomni sistem, kjer je zgornji dom nedvomno šibkejši od spodnjega. To pa je najbolj odvisno od sestave, položaja in pristojnosti zgornjega doma. Državni svet lahko sodeluje pri sprejemu zakona, vendar pa ne more vplivati na končno odločitev. Lahko poda tudi mnenja o posamezni zadevi, ampak to pri sprejemu ni zavezujoče za državni zbor. Državni zbor lahko mnenje upošteva ali ne. Iz tega je razvidno, da državni zbor lahko samostojno sprejema odločitve brez državnega sveta, ki v večji meri samo nadzira njegovo delovanje.

Pojavljajo se tudi vprašanja, čemu dvodomni sistem odločanja, če ima državni svet tako malo pristojnosti. Ali ga sploh potrebujemo? Na ta vprašanja poznamo odgovore, ki so različni. Nekateri avtorji zagovarjajo dvodomnost, drugi ne. V državah, kjer je popolna dvodomnost, je zgornji dom enakovreden spodnjemu domu. Tam si ljudje ustvarijo drugačno vizijo o pomenu in vlogi dvodomnosti, kot v državah z nepopolno dvodomnostjo. Obstaja tudi predlog, da če bi z ustavno spremembo nastale pokrajine, bi lahko državni svet dobil večje pristojnosti v zakonodajnem postopku in bil tudi zastopnik teh pokrajin.

1.2 NAMEN IN CILJI

Namen diplomskega dela je razumevanje vloge in položaja obeh domov. V začetnem delu bom predstavil parlamentarni sistem in kako smo si Slovenci izborili svojo demokratično državo Slovenijo. Skušal bom prikazati sestavo, obliko, način delovanja in pristojnosti parlamenta. Obdelali bomo argumente za in proti dvodomnosti in na podlagi tega ocenili, kakšen sistem najbolj ustreza.

Cilj diplomskega dela je ugotovitev v kakšnem razmerju sta si državni zbor in državni svet. Kakšna je njuna moč pri odločanju in kako vplivata drug na drugega pri tem.

1.3 NAČINI IN METODE DELA

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabil deskriptivno metodo. Na podlagi že ugotovljenih dejstev sem začel z:

- ZBIRANJEM PODATKOV
Za rešitev problema sem poiskal različne knjige, internetna gradiva, zakone in članke, ki so bili potrebni za sestavo dela.
- SELEKCIJA PODATKOV
Po pridobljenem gradivu sem začel z selekcijo gradiva. Iz celotnega gradiva sem izluščil tisto, kar je bistveno in pomembno pri mojem raziskovanju diplomskega dela.
- ANALIZA IN NAČRTOVANJE
Sledilo je proučevanje gradiva in načrtno razvrščanje v posamezna poglavja in podpoglavja, da delo dobi smiselno celoto.
- OPISNA METODA
Zadnja metoda je opisna, pri kateri gre za razlago in opis problema, ki smo ga določili in ga hočemo rešiti.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij. V uvodnem delu je predstavljena tema, sledi ji izhodišče, namen in cilji ter metode, katere sem uporabil pri pisanju dela. V drugem poglavju se srečamo s parlamentarnim sistemom in njegovim zgodovinskim razvojem vse do nastanka naše matične države. Tretje poglavje nosi naslov »Dvodomnost«. V njem bomo spoznali, kaj je to dvodomnost, njen ustavni položaj in katere dileme nastajajo ob dvodomnosti. V četrtem poglavju je predstavljeno razmerje med državnim zborom in državnim svetom ter njena ustavna in poslovniška ureditev. V naslednjem poglavju sledi prikaz predstavniškega telesa, kakšne so njegove funkcije, pristojnosti, volitve, konstituiranje, sestava, organizacija dela in potem še prikaz državnega sveta, kakšen je njegov pravni položaj, struktura in način oblikovanja, pa tudi katere pristojnosti ima državni svet.

2 PARLAMENTARNI SISTEM

2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ

Ideja parlamentarnega sistema nedvomno izhaja iz prepričanja, da bi morali imeti državljani, kakorkoli jih že pravno in politično opredelimo, besedo in vpliv pri državnih odločitvah.

Prve sledove predstavniških teles zasledimo že v zgodnjih zgodovinskih zapisih. Plemiški sveti so odščipnili nekaj moči grškim kraljem v sedmem stoletju pred našim štetjem, kar je postopoma dalo nekaj kontrole v roke plemstva in pripeljalo do delitve moči (Ferfila, 2008, str. 326).

Atenska skupščina državljanov je prehodila »svet štiristotih«, ki naj bi upravljal državne posle (Marongiu, 1973; Hoper, 1967).

Podoben vzorec se je ponovil pri nastanku rimskega imperija. Rimsko plemstvo je najprej zahtevalo spoštovanje, potem posvetovalno vlogo in nato še pravico potrjevanja odločitev oziroma predlogov. S širitvijo bogastva se je povečevala tudi želja po političnem in vladnem vplivu oziroma upravljanju. Skupščine državljanov so postopoma, a nezadržno pridobivale legitimnost.

S propadom rimskega imperija v prvem stoletju našega štetja se je končalo tudi obdobje skupščin. S prehodom zgodnjega veka v srednji vek pa je vzporedno s pridobivanjem moči lokalnih kraljev prišlo tudi do ponovne vzpostavitve soodvisnosti med monarhi in plemstvom. Kralji, ki so pridobivali vse več ozemelj, odgovornosti in obveznosti, so postajali vse bolj odvisni od podpore plemstva. Le-to je najprej v zameno dobilo pravico posvetovanja, potem še potrjevanja odločitev.

V Španiji so v 12. stoletju cortes, predhodniki parlamentov, v procesu odločanja vključili celo tretji stan, vazale. Proces oziroma občutek zastopanja v zgodnjih skupščinah je bil seveda povsem nerazvit, saj so bili njegovi člani lojalni kralju in so predstavljali samo svoje lastne interese, ne pa interese drugih (Ferfila, 2008, str. 326, 327).

Leta 1215 so v Angliji z magno karto institucionalizirali odnose med kraljem in plemstvom in kmalu so se po vsej Evropi pojavili parlamenti (Post, 1973; Wilkinson, 1972; Stubbs, 1972).

Deloma zaradi lastne moči in interesov, deloma zaradi potrebe kraljev po nasvetih so se ti predparlamenti razvili v parlamente. Pri tem je bilo še posebej pomembno, da so začeli delovati kot predstavniško telo drugih skupin. Za to so morali pozornost preusmeriti od kralja na skupnosti, iz katerih so izhajali. Treba je bilo psihološko prekiniti navezanost

oziroma slepo zvestobo kralju in pridobiti odgovornosti do posameznih družbenih skupin oziroma okolij.

Obstoj in nadaljevanje nove institucije pa je zagotovil ponavljajoči postopek izbiranja predstavnikov s strani tistih, ki naj bi jih predstavljali. Volitve so torej nastale kot mehanizem izbiranja predstavnikov in sčasoma so podrobno predpisali postopek izbire in kontrole.

Sprva je bilo sodelovanje na volitvah zelo omejeno. V 18. stoletju je volilno pravico dobila večina moškega volilnega telesa, ženske pa vsaj stoletje kasneje (Ferfila, 2008, str. 327).

2.2 ZNAČILNOSTI PARLAMENTARNEGA SISTEMA

Poglejmo še značilnosti parlamentarnega sistema:

- operativno vodenje državnih zadev je v rokah predsednika vlade, poleg njega obstoji še predsednik države,
- kabinet predsednika vlade je mnogo bolj kolektivno odločevalsko telo kot pri predsedniškem sistemu, saj ga pri koalicijskih vladah sestavljajo ministri različnih strank; pri volitvah v parlamentarnem sistemu predsednik vlade nikakor ni tako močan politični igralec kot predsednik v predsedniškem sistemu;
- vlada je za politično preživetje ves čas odvisna od zaupanja parlamenta in lahko pade, če parlament izglasuje njeno nezaupnico;
- predsednika vlade ne izberejo volivci na neposrednih volitvah, marveč ga voli parlament glede na svojo strankarsko sestavo (Ferfila, 2008, str. 307).

Za razliko od predsedniškega sistema je za parlamentarni sistem torej značilno, da sodna veja oblasti stoji bolj ob strani, je torej mnogo bolj samostojna in neodvisna od drugih vej oblasti, kot velja to za zakonodajno in izvršilno oblast in njuno medsebojno razmerje. Niti zakonodajna niti izvršilna oblast nimata neposrednih sredstev vplivanja na sodno oblast, pa tudi ta praviloma ne more vplivati na drugi dve veji oblasti. Parlamentarni sistem se torej izraža predvsem prek dvojnosti razmerja, torej razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Pač pa je uvedba ustavnega sodstva v precejšnji meri spremenila ta razmerja, saj ustavnosodna kontrola pomembno vpliva na delovanje tako zakonodajne kot tudi izvršilne oblasti.

Za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo pa je značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata drug na drugega. Zakonodajna oblast vpliva na delovanje izvršilne oblasti z različnimi sredstvi. Eno od teh je personalna povezanost, kajti v parlamentarnem sistemu se namreč ministri praviloma imenujejo izmed izvoljenih poslancev. Nadalje zakonodajna oblast vpliva na izvršilno oblast preko parlamentarnih komisij, ki ji omogočajo nadzorstvo nad delovanjem izvršilne oblasti. V praksi je morda najpomembnejše, da parlament sprejema državni proračun, ki pomeni učinkovito sredstvo omejevanja izvršilne oblasti. Na drugi strani ima tudi izvršilna oblast sredstva, s katerimi lahko vpliva na delovanje zakonodajne oblasti. Tako ima v primerjavi s predsedniškim sistemom izvršilna oblast zakonodajno iniciativo (poleg poslancev), torej pravico

predlagati zakone parlamentu v sprejem. Nadalje ima pravico sodelovati pri delu parlamenta, torej biti navzoča v parlamentu in govoriti v parlamentu. Poleg tega ima tudi pravico (in dolžnosti) razglaševati zakone, ki jih je sprejel parlament.

Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu se kaže v sredstvih, ki jih ima vsaka izmed njih na voljo v medsebojnih razmerjih. Značilno za parlamentarni sistem je, da je vlada odgovorna parlamentu. Če vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu, pride do izglasovanje nezaupnice, tako mora vlada odstopiti, ker brez podpore parlamenta ne more opravljati svoje funkcije. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve – s čimer pride do ponovnega oblikovanja parlamenta in same vlade. Ta mehanizem zagotavlja stalno ravnotežje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Za razliko od predsedniškega sistema, v tem sistemu niti parlament niti vlada nista politično stabilna in ni nujno, da doživita normalen potek mandatne dobe parlamenta.

Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže v tem, da je izvršilna oblast razdeljena med dva nosilca, in sicer med vlado in šefa države (dualizem izvršilne oblasti), pri čemer je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa je politično neodgovoren in pomeni stabilni element izvršilne oblasti. Zaradi politične neodgovornosti šefa države sopodpisuje njegove akte pristojni minister oziroma vlada, ki zanje politično odgovarja parlamentu.

Šef države je v tem sistemu šef izvršilne oblasti le na simbolni ravni, dejanski nosilec izvršilne oblasti je pa vlada. Te kot nosilke izvršilne oblasti ni izvolilo ljudstvo, temveč izhaja iz parlamenta in je odvisna od njega. Čeprav jo imenujemo šef države, namreč ne more začeti z delom brez podpore parlamenta. Šef države je sicer praviloma volil parlament kot volilno telo (sam ali v razširjeni sestavi), vendar ne odgovarja parlamentu za svoje delo (Grad, 2000, str. 54, 55).

2.3 ZGODOVINA SLOVENSKEGA NARODNEGA PREDSTAVNIŠTVA

2.3.1 Obdobje od začetka 20. stoletja

Podobno kot druge stare plemenske družbe v Evropi so tudi slovanski predniki Slovencev v zgodnjem srednjem veku sklepali o skupnih zadevah na zborih, ki so se pri njih imenovali s starim slovanskim izrazom večā (veče), kar ustreza pomenu latinske besede »placitum« (francoski »plaid«) ali germanske »thing«, »taiding«. Slovanski izraz se je v narečju ohranil do novejših časov v pomenu procesirati, saj so bile nekoč večje predvsem sodni zbori precej širokih skupnosti; sodstvo pa je tedaj vključevalo tudi izdajanje norm in nekaj uprave.

Od preloma iz 15. v 16. stoletje je deželni knez skliceval v vsaki deželi posebej deželne zборе, da so se na njih – praviloma, vendar ne nujno, vsako leto – dogovorili o obrambi, odmeri vojaških obveznosti in o višini deželnih davkov, namenjenih obrambi za prihodnje

leto. Teh zborov so se udeležili štirje stanovi (klopi): prelati, višje plemstvo (t. i. gospodje), nižje plemstvo in predstavniki deželnoknežjih mest.

Da bi dosegel usklajen nastop dežel v obrambi in pri njenem financiranju, je deželni knez včasih skliceval skupne deželne zборе več dežel. Tja so stanovi posameznih dežel pošiljali svoje zastopnike praviloma z imperativnim mandatom, kar je sporazum močno oteževalo. Po drugi strani pa je na skupnih zbore združenja stanovska opozicija na vladarja izvajala hujši pritisk, kot pa če je vsak zbor zasedal posebej. Zato je vladar takšne skupne zборе skliceval le v skrajni sili, kadar je bila turška nevarnost posebno aktualna, zaradi česar se niso ustalili kot stalna oblika predstavniškega organa za več dežel.

Leta 1848 je bilo revolucionarno leto, ki se označuje kot pomlad narodov. Tedaj je pri Slovencih nastal nacionalni program, ki je zahteval spremembo deželne strukture in združenje Slovencev v enotno kraljestvo Slovenijo, ki pa naj bi bilo v okviru habsburške monarhije in naj bi imelo svoj deželni zbor. Ker program ni ustrezal interesom drugih avstrijskih narodov, ni bil uresničen.

Februarja 1861 je bila s cesarjevim aktom ustvarjena podlaga novemu predstavniškemu sistemu. V dvodomnem državnem zboru, ki je obdržal ime »Reichsrat«, so bili imenovani člani gosposke zbornice, člane poslanske zbornice pa so sprva volili deželni zbori. Te so v deželah obnovili v novi sestavi, vendar so v njih ohranili tudi nekaj elementov deželnih zborov iz prejšnjih dob. Bili so sestavljeni iz več kurij – zlasti veleposestniške, mestne in podeželske – z vnaprej določenim številom poslancev. Kurije so bile interesna zastopstva ustreznih vodilnih razredov, pri čemer je na primer veleposestniška kurija, v kateri je bilo precej številno plemstvo, z malo volivci svojega razreda imela razmeroma veliko število poslancev, podeželska kurija s številnim volilnim razredom pa le nekaj več.

V času od leta 1877 do 1883 so imeli večino v kranjskem deželnem zboru nemški liberalci. Šele po letu 1883 se je v splošnem ustalila slovenska večina v deželnem zboru.

Leta 1896 so uvedli v državnem zboru peto kurijo in s tem splošni volilni razred, reforma iz leta 1907 pa je odpravila volilne razrede in uvedla splošno in enako volilno pravico. Z ureditvijo volilnih okrajev pa je bilo odmerjeno tudi zastopstvo po narodih, tako da so Slovenci lahko računali na 24 poslancev v državnem zboru, kar je proporcionalno že precej ustrezalo njihovem številu v avstrijskih deželah.

Poleg zastopanosti po nacionalnem načelu so se v ustavni dobi avstrijskih dežel v naraščajoči meri pojavljale tudi politične stranke, in to na zelo različnih ekonomskih, socialnih in ideoloških temeljih. Na ta način se je struktura predstavniških teles po narodnostih na zelo spremenljive načine pomešala s strankarsko strukturo znotraj posameznih narodnosti, kar je ustvarjalo izredno zapleteno povezovanje raznih nacionalnih in strankarskih interesov (Vilfan, 2007, str. 11–20).

2.3.2 Prva jugoslovanska država

Po razpadu habsburške monarhije je 1. decembra 1918 nastala Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev. Prva vlada v novi državi se je oblikovala 20. decembra 1918, pri nas pa že 31. oktobra istega leta, vendar je pot do novega parlamenta bila počasna. Začasno narodno predstavništvo je bilo sklicano 1. marca 1919 in vanj so prišli predstavniki posameznih jugoslovanskih pokrajin. Med 270 poslanci jih je bilo iz Slovenije 32.

Naloga začasnega predstavništva je bila sprejem volilnega zakona. Po tem zakonu je bila država razdeljena na 56 volilnih okrožij, od tega so bila tri v Sloveniji. Volilno pravico so imeli vsi polnoletni moški (nad 21. letom starosti), medtem ko ženske niso imele volilne pravice oziroma naj bi o njej odločal poseben zakon, ki pa nikoli ni bil sprejet. Volivci so glasovali neposredno in tajno. Pasivna volilna pravica je bila pogojena s starostjo mejo nad 30 let, z državljanstvom ter znanjem branja in pisanja v narodnem jeziku. Leta 1922 so sprejeli nekatere popravke volilnega zakona, pri čemer so zmanjšali število poslancev in spremenili način razdeljevanja mandatov (Balkovec, 2007, str. 21).

2.3.3 Druga Jugoslavija

Po drugi svetovni vojni je nastala druga Jugoslavija. Najvišji predstavniški organ v Federativni ljudski republiki Jugoslaviji je bila Ljudska skupščina. Bila je dvodomna in je bila sestavljena iz zveznega sveta in sveta narodov. V zvezni svet so volili vsi prebivalci (tudi ženske, ki so prvič volile že med vojno), in sicer na vsakih 50.000 prebivalcev 1 poslanca. Svet narodov je sestavljalo 30 poslancev iz vsake republike in 20 poslancev iz avtonomne pokrajine Vojvodine ter 15 poslancev iz kosovsko-metohijske avtonomne oblasti.

Skupščinska domova sta bila med seboj enakopravna. Za sprejetje zakonov je bilo potrebno soglasje obeh. Vodstvo ljudske skupščine je bil prezidij, ki je bil tudi kolektivni šef države. Sestavljali so ga predsednik, 6 podpredsednikov, tajnik in največ 30 članov. Republiške skupščine so bile enodomne. Vodil jih je prezidij (Balkovec, 2007, str. 25).

Leta 1953 je bil sprejet ustavni zakon, saj je bilo zaradi uvajanja samoupravljanja potrebno preurediti tudi sistem oblasti. Zbor narodov je postal del zveznega zbora. Zbor proizvajalcev je postal nov dom v skupščini. Neposredne splošne volitve so bile določene le še za zvezni zbor, kajti v zbor proizvajalcev so volili le zaposleni v gospodarstvu, in sicer po dejavnostih. V zvezni zbor so del poslancev volili vsi prebivalci (na vsakih 60.000 prebivalcev 1 poslanca), poleg tega je imela vsaka republika še po 10 poslancev, avtonomna pokrajina 6 in avtonomna oblast 4 poslance. Zbor proizvajalcev ni bil več enakopraven z zveznim zborom. Funkcija kolektivnega šefa države je bila nadomeščena s funkcijo predsednika republike, ki jo je opravljal Josip Broz Tito.

Nova ustava z letom 1974 je prinesla spremembe tudi v skupščinski sistem. Vse prejšnje zvezne skupščine so imele zборе, ki so bili voljeni na različne načine. Nekateri zbori so imeli paritetno sestavo, drugi proporcionalno. Ustava iz leta 1974 je predpisala dvodomno

skupščino Socialistične federativne republike Jugoslavije, v kateri sta bila oba zbora sestavljena paritetno. V zveznem zboru je bilo iz vsake republike po 30 delegatov in po 20 iz avtonomnih pokrajin, skupno 220 delegatov. Te delegate so volile občinske skupščine z liste, ki jo je sestavljala republiška oziroma pokrajinska Socialistična zveza delovnega ljudstva. Zbor republik in pokrajin je sestavljalo 12 delegatov iz vsake republike oziroma pokrajinska skupščina. Te poslance je vodila republiška oziroma pokrajinska skupščina. Prejšnje skupščine so delale dvodomno, sedaj pa je postalo dvodomno delo izjema in je vsak od obeh zborov je odločal o stvareh, za katere je bil pristojen (Balkovec, 2007, str. 25–27).

2.3.4 Samostojna država Slovenija

Konec osemdesetih let je prišlo do zaostritve ekonomske krize in do mednacionalnih nasprotij v Jugoslaviji, kar je skupaj z mednarodnimi dejavniki (razpad vzhodnega bloka) in z dejavnostjo nastajajoče politične opozicije vladajočo strukturo v Sloveniji prisililo k razpisu demokratičnih večstrankarskih volitev. V Slovenji so bile tako prve demokratične volitve izvedene aprila 1990, ko si je med 16 političnimi strankami oziroma organizacijami in eno individualno kandidatno listo, ki so sodelovale na volitvah, mesto v slovenski skupščini izborilo 9 strank. Po sedemdesetih letih so volivci v Slovenji tako prišli na izhodišče, kakšno je bilo leta 1920 in nekaj naslednjih let: splošne, tajne in neposredne volitve ter izbiranje med več kandidati različnih opredelitev. Vmes so bili jugoslovanski in slovenski parlamenti odraz spreminjanja političnih razmer.

Od 93,2 % volilnih upravičencev se je na plebiscitu dne 23. decembra 1990 odločilo 88,2 % »ZA« samostojno in neodvisno državo Slovenijo. S sprejetjem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti je Republika Slovenija dne 25. junija 1991 postala samostojna država.

23. decembra 1991 je Skupščina Republike Slovenije sprejela Ustavo Republike Slovenije, s katero je bil postavljen temelj novemu pravnemu sistemu, ki temelji predvsem na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na načelih pravne in socialne države, na parlamentarni obliki državne oblasti ter na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ustava je za zakonodajno telo opredelila Državni zbor, ki ga sestavlja 90 poslancev (Cerar, 2007, str. 28).

3 DVODOMNOST

3.1 DVODOMNOST V OSNUTKU USTAVE

V osnutku ustave je bil ob državnem zboru opredeljen državni svet kot drugi dom parlamenta, ki naj bi po vzoru bavarskega senata predstavljal funkcionalne in lokalne interese. Kot alternativa takšni zamisli je bila ponujena zamisel o zboru regij kot nepopolnem drugem domu. Ta bi se oblikoval kot poseben dom ali pa bi se predstavniki regij izločali v poseben dom takrat, ko bi bila na dnevnem redu vprašanja posebnega pomena za lokalne in regionalne skupnosti (proračun, razvojna politika, promet in zveze, urbanizem in prostorski razvoj, infrastruktura, ekologija, socialna politika, družbene dejavnosti, mednarodni odnosi). Končno je bila sprejeta rešitev o državnem svetu, v katerem pa so predstavniki lokalni interesov dobili večino sedežev in s tem pomembnejši položaj, kot jim ga je določal osnutek ustave in kot ga imajo v bavarskem senatu. Po sprejetju ustave se je večkrat ponovil predlog o oblikovanju regij (pokrajin) namesto državnega sveta (Ribičič, 2003, str. 174).

3.2 ENODOMNOST IN DVODOMNOST

V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko pa večdomni parlament. Dvodomnost ima zelo različne pojavne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerih je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak – on je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa lahko ima bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Glede na to ločimo popolno in nepopolno dvodomnost.

Sodobni parlamenti so torej praviloma enodomni in dvodomni. Zvezne države imajo praviloma dvodomne parlamente, kjer en dom predstavlja državljane celotne zvezne države ne glede na federalno enoto, drugi dom pa predstavlja federalne enote. Po angleškem vzoru so bili dvodomni parlamenti uvedeni v 19. stoletju v večino evropskih ustavnih ureditev. Vendar so v tem stoletju opazni procesi izginjanja ali slabitve položaja drugega doma.

Prednost dvodomnega parlamenta naj bi bila predvsem v tem, da omogoča kontinuiteto in stabilnost oblasti. Pogosto se navaja tudi, da obstoj drugega doma omogoča sprejemanje kvalitetnejših odločitev (zlasti zakonov) v parlamentu. Ponekod pa je razlog za dvodomnost v tem, da drugi dom ne predstavlja celotnega volilnega telesa kot prvi dom, temveč posamične dele volilnega telesa, torej posebne družbene skupnosti ali pa posamične dele državnega ozemlja.

Položaj drugega doma je odvisen predvsem od njegovih pristojnosti, toda tudi gleda tega so ureditve zelo različne in tudi tu ni moč najti nekega splošnega pravila.

Glede na položaj drugega doma je torej možno razdeliti dvodomne parlamente na dve osnovni skupini. V prvo bi lahko uvrstili tiste, ki imajo enak položaj s prvim domom parlamenta. V tem primeru bi lahko govorili o popolni dvodomnosti. V drugo skupino bi sodile vse druge oblike dvodomnosti, v katerih ima drugi dom drugačen, praviloma bolj ali manj šibkejši položaj kot prvi dom. Zato bi to skupino lahko šteli za obliko nepopolne dvodomnosti.

Položaj drugega doma je odvisen predvsem od njegovih pristojnosti, med katerimi je najpomembnejša zakonodaja. O popolnoma enakovrednem položaju drugega doma, torej o popolni dvodomnosti lahko govorimo le tedaj, kadar ima drugi dom popolnoma enak položaj kot prvi tudi na zakonodajnem področju, kar je redko. V dvodomnih parlamentih unitarnih držav prevladuje ureditev, po kateri drugi dom ne odloča enakopravno s prvim o sprejetju zakona. Takšno ureditev imajo tudi nekatere federalne države. Drugi dom pogosto tudi ne sodeluje pri sprejemanju vseh zakonov, temveč samo pri nekaterih. Največkrat ima drugi dom samo suspenzivni (odložilni) veto, kar pomeni, da ne more odločilno vplivati na sprejem zakonov, temveč ga lahko samo podaljša. Pri tem so pogosto nekateri zakoni (finančni, itd.) izvzeti in glede njih drugi dom nima veta.

Eno najpomembnejših vprašanj pri dvodomnem odločanju je razreševanje spora med domovoma. O dvodomnosti nasploh lahko govorimo le, če drug dom lahko vpliva na odločitve prvega doma – čeprav le posredno. Če je tako, mora nujno priti do tega, da imata domova o nekem vprašanju različno stališče. Toda parlament mora opravljati svojo zakonodajno funkcijo, zato mora priti do odločitve. Od tega, kako je urejena razrešitev nesoglasja med domovoma, je v veliki meri odvisna narava dvodomnosti. Način reševanja nesoglasja je na drugi strani odvisen od položaja drugega doma, torej od njegovih pristojnosti. V osnovi lahko ločimo dva načina razrešitve nesoglasja. Po enem sta domova enakopravna in le izjemoma zmaga prvi dom. Po drugem sta si neenakopravna in v vsakem primeru zmaga prvi dom.

Kadar imata domova predvsem enak položaj pri izvajanju zakonodajnih pristojnosti parlamenta (gre torej za popolno dvodomnost), bi morala biti volja obeh popolnoma enakovredna in če med njima ne pride do soglasja, odločitev največkrat enostavno ni sprejeta. Če pa pride do končnega sprejema odločitve ima navadno pri tem vendarle prednost prvi dom kot predstavnik vsega ljudstva.

Prednost prvega doma pride v poštev običajno na dva načina – ali tako, da sam odloči, ali pa, da skupaj z drugim domom odloči kot eno zakonodajno telo. V prvem primeru je prvi dom dejansko v položaju enodomnega parlamenta – drugi dom je pri odločitvi praktično odpravljen. Vendar pa je običajno vpliv drugega doma vsaj posredno še uveljavljen, in sicer tako, da se v takem primeru odločitev v prvem domu sprejema z zahtevnejšo večino kot običajno. V drugem primeru sicer drugi dom neposredno sodeluje pri odločitvi skupaj s prvim domom, vendar ima v sodobnih ureditvah prvi dom običajno znatno večje število članov tako, da je njegov vpliv na sprejem zakona odločilen. Toda tudi tu se odločitev

navadno sprejema z zahtevnejšo večino kot običajno, kar do neke mere vendarle varuje položaj drugega doma.

Položaj drugega doma je seveda mnogo šibkejši, kadar gre za nepopolno dvodomnost, kajti drugi dom ima samo posredne in omejene oblike vpliva na sprejem zakona. Z njimi lahko prisili prvi dom k ponovnemu odločanju, ne more pa preprečiti končne odločitve niti nanjo odločilno vplivati – lahko jo samo zavlačuje. Volja drugega doma je v teh ureditvah varovana samo tako, da mora prvi dom svojo prvotno odločitev potrditi z zahtevnejšo večino kot sicer sprejema odločitve.

Parlament kot predstavniško telo se v sodobnih ustavnih ureditvah oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice, kajti samo na takem temelju lahko deluje kot predstavnik vseh državljanov. Z volitvami namreč ljudstvo podeli svojim predstavnikom mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Sodobno predstavniško telo zato predstavlja ljudstvo kot celoto, ne pa posamičnih družbenih skupin, niti posamičnih volilnih enot. Povedano v celoti velja za sodobno pojmovanje oblikovanja splošnega predstavniškega doma, pogosto pa ne velja za oblikovanje drugega doma parlamenta. Način oblikovanja drugega doma parlamenta v sodobnih ureditvah je za razliko od oblikovanja prvega doma izredno raznovrsten, kar zlasti velja za oblikovanje drugega doma, ki predstavlja posebne družbene skupine oziroma interese. Na splošno bi lahko rekli, da je način njegovega oblikovanja odvisen zlasti od tega, katere interese naj bi zastopal.

Drugi dom se sedaj podobno kot prvi dom praviloma oblikuje z volitvami. Vendar so volitve drugega doma pogosto posredne, zlasti kadar ta zastopa različne posebne družbene interese. Tudi sistem razdelitve mandatov je lahko različen v enem in drugem domu. Z gledišča volitev se lahko oba domova razlikujeta tudi v nekaterih drugih vprašanjih volilnega sistema, zlasti glede volilne pravice, oblikovanja volilnih enot in podobno. Pomembna razlika med domovoma je lahko tudi v trajanju mandatne dobe.

Vprašanje enodomnosti ali dvodomnosti parlamenta je bilo pomembno tudi pri naši ustavni ureditvi. Glede tega je bilo več predlogov, na koncu pa je obveljala ureditev, po kateri zakonodajno funkcijo opravlja državni zbor, ki mu je odgovorna tudi vlada, državni svet pa opravlja določene pristojnosti na področju zakonodajne funkcije. Glede na to bi bilo tudi državni svet v najširšem smislu mogoče šteti za drugi dom parlamenta (Grad in Pogorelec, 2004, str. 37–39).

3.3 NEKATERE DILEME GLEDE DVODOMNOSTI V SLOVENIJI

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali je boljši enodomni parlament ali dvodomni parlament, kateri od njiju pokaže več prednosti kot slabosti, odgovori niso enoznačni. Dokončnih enoznačnih odgovorov ni. Različne politične okoliščine sprožajo prakso in dajejo podlago za različne odgovore (Kristan, 2003, str. 145, 146).

Kristan je prepričan, da je izhodiščno merilo za opredelitev med enodomnim in dvodomnim parlamentom treba iskati predvsem v demokraciji, v demokratičnih oblikah političnega odločanja, predvsem v sodobnem parlamentarizmu kot enem od stičišč političnega odločanja (glej Kristan, 2003, str. 146).

V zgodovini so tudi drugi avtorji proučevali dvodomnost in so prišli do različnih ugotovitev. Naš pravnik Pitamic (1927) je poudarjal, da je zgornji dom (drugi dom) nujen v zveznih državah. Toda tudi v večini »edinstvenih« (unitarnih) držav najdemo poleg »ljudske zbornice še eno, po drugačnih načinih sestavljeno zbornico«. V unitarnih državah je zgornji dom vzpostavljen po drugačnih načelih kot spodnji dom. Pri oblikovanju spodnjega doma je posebna pozornost namenjena določenim skupinam, ki so za državo pomembne s socialnega, gospodarskega ali kulturnega vidika, ali lokalnim interesom in celo posameznikom, ki lahko koristijo v zakonodaji glede na svoj poklic in znanje. Mnenje Finerja (1970) je, da sta za dvodomni parlament dva različna vzroka: dvodomni parlament se pojavlja kot del federalizma in kot rezultat želje preveriti ljudsko načelo v ustavi. Finer ugotavlja, da sta v zgodovini vladanja dva temeljna motiva prispevala k uvedbi dvodomnih sistemov: prvič, želja po množstvu svetovalcev (desire for a multitude of consellers) in, drugič, obramba lastnine (Kristan, 2003, str. 146).

3.3.1 Dva bistvena vidika dvodomnosti

Ko obravnavamo dvodomnost kot sredstvo za demokratizacijo parlamentarnega sistema, sta bistvena dva vidika:

- prvič, različna institucionalna podlaga in različen »političen make-up« (Tsebelis in Rasch, 1995, 368)
- drugič, vključenost institucionalno organiziranih posebnih interesnih skupin, ki so ključnega pomena v določeni družbi.

Različna institucionalna podlaga oz. ureditev drugega doma glede na prvi dom parlamenta je temeljnega pomena, ker bi bila drugače dvodomnost odveč, saj sicer drugi dom ne bi mogel uresničevati pričakovane vloge in bi bilo samo odvečno podvajanje prvega doma. Takšen je primer, če sta prvi in drugi dom organizirana na isti stranski podlagi in v istem institucionalnem okviru. Zaradi tega so v razpravah za pripravo ustave Zvezne republike Nemčije (Grundgesetz) kot dokaz proti senatu navajali, da bi bil v moderni strankarski državi senat samo podvajanje strankarske sestave prvega doma (Bundestag) (Laufer, 1991, str. 99).

Pitamic je že pred kakšnimi osemdesetimi leti in za tedanjo raven analitičnih izkušenj izrecno opozarjal na to razliko, ko je ugotavljal, da najdemo v večini »edinstvenih« (unitarnih) držav poleg »ljudske zbornice še eno, po drugih načelih sestavljeno zbornico« (Pitamic, 1927, str. 298).

Skratka, različna institucionalna ureditev prvega in drugega doma je nujno izhodišče za sodobno zasnovano dvodomnost. Zlasti je pomembno, v kakšnem razmerju je drugi dom do

političnih strank. Če velja za drugi dom enak sistem splošnih volitev, če so politične stranke v enakem institucionalnem odnosu do obeh domov, če imajo poslanci obeh domov celo skupne strankarske klube itd., potem izgubi dom svoj smisel, ker kot dvojniki prvega doma ni zanimiv.

Državni svet je v tem pogledu posebnost. Ima svojo organizacijsko osnovo. Tudi do političnih strank je v drugačnem odnosu. Neposredna posledica drugačnega odnosa do političnih strank je, da v državnem svetu niso organizirani klubi političnih strank.

Omenjena druga zahteva (vključenost institucionalno organiziranih interesnih skupin) je pravzaprav posledica prve zahteve, to je različna institucionalna podlaga. Ta vidik dvodomnosti je po njegovem mnenju, utemeljenem na dosedanjih izkušnjah v Sloveniji, bistven za prihodnji razvoj dvodomnosti.

Skoraj v vseh razpravah in razmišljanjih o dvodomnosti je prisoten element družbenih skupin. Na to značilnost drugega doma opozarja Leonid Pitamic, ko pravi, da se poskušajo pri njegovi sestavi upoštevati »posamezne, za državo socialno, gospodarsko, kulturno važne skupine ali lokalni interesi in celo posamezniki, ki lahko koristijo zakonodaji po svojem poklicu ali znanju« (Pitamic, 1927, str. 298). Tudi Blondel omenja »vprašanje predstavnštva gospodarskih in družbenih skupin« (Blondel, 1969, str. 373), prav tako Lijphartov koncept »pluralnih družb, ki so ostro razdeljene na religiozni, ideološki, jezikovni, kulturno etnični in rasni podlagi« (Lijphart, 1984, str. 22) in zasleduje enak cilj, ko odklanja večinsko načelo, povezano z enodomnim parlamentom, ter daje prednost konsenzualni demokraciji v povezavi s pomembnimi skupinami pluralne družbe.

Zamisel o dvodomnosti temelji na spoznanju, da je družba (država) pluralna in da obstajajo v družbi številni interesi. Sodobne demokracije poskušajo upoštevati to spoznanje v različnih oblikah političnega odločanja, pri čemer pa ni mogoče zagotoviti uresničenja vseh posameznih interesov, tako individualnih kot tudi skupinskih. Nikakor ni lahko določiti, kateri od številnih interesov naj bi bili institucionalno zastopani in kako. Ko govorimo o zakonodajni oblasti, kamor sodi zamisel o dvodomnosti, smo priče prizadevanjem za napredek tradicionalnih oblik dvodomnega parlamentarizma.

Glede navedenih dveh vidikov dvodomnosti torej lahko sklenemo, da je obstoj drugega doma smiseln, če ima drugačno institucionalno podlago in drugačno ureditev, kot to velja za prvi dom. Pri tem je zlasti pomembno drugačno razmerje do političnih strank. Z druge strani je za drugi dom odločilnega pomena, da so v njem v posebni institucionalni obliki predstavljeni določeni družbeni interesi, ki so ključnega pomena za družbo. V množstvu teh družbenih interesov so posamezni interesi lahko močnejše ponderirani kot drugi in so predstavljeni z večjim številom predstavnikov, kot je to primer skupine lokalnih interesov svetu, ki imajo več državnih svetnikov kot preostale štiri interesne skupine skupaj.

Drugi dom mora imeti drugačno notranjo organizacijo, kot je v prvem domu, da lahko z drugim vidikom obravnava vprašanja in zakone, ki so v zakonodajnem postopku. Drugi

dom mora imeti drugačne in dodatne reflektorje za osvetlitev zakonov, kot jih ima prvi dom. V drugem domu naj ne bi bili organizirani klubi političnih strank, ampak oblike interesne organizacije, ki zagotavlja delovno povezanost z volilno bazo, ne pa s političnimi strankami: tako drugi dom ni odvisen od volje, ki jo oblikujejo vrhovi političnih strank, ampak od volje, ki izhaja iz njegove pluralno organizirane volilne baze. Prav to velja za organiziranost državnega sveta, saj v njem niso organizirani klubi političnih strank, ampak interesne skupine.

Edino tako ni drugi dom že s svojo organiziranostjo potisnjen v enako logiko razmišljanja kot politične stranke in poslanski klubi v prvem domu. Z drugačnimi vzvodi lahko drugi dom postavlja v ospredje še druga vprašanja in interese, kot prihajajo do izraza v prvem domu, ki je izvoljen na splošnih volitvah in organiziran na stranski podlagi.

Na ta način drugi dom ni konkurenca prvemu domu, ampak ga smiselno dopolnjuje. Takšna dvodomnost je smiselna, ker se v njej splošno politično predstavništvo, utemeljeno na delovanju političnih strank (glej Pitamic, 1927, str. 301), dopolnjuje z interesnim predstavništvom, utemeljenim na institucionalno organiziranih družbenih interesih. V takšni dvodomnosti domova parlamenta nista v odnosih medsebojne konkurence in konfrontacije, ampak se dopolnjujeta in sodelujeta (Kristan, 2003, str. 148–151).

3.3.2 Opredelitev za dvodomnost

Kristan je prepričan, da so dokazi v prid dvodomnosti – tudi, ko gre za model nepopolne dvodomnosti, ki je uveljavljen v Sloveniji od leta 1992 dalje – močnejši kot pa dokazi proti dvodomnosti. Zaradi tega se ne strinja s trditvijo tistih, ki pravijo, da so drugi domovi bodisi nepotrebni bodisi nevarni zaradi možne blokade (glej Kristan, 2003, str. 151).

Ko je znani angleški teoretik Walter (Bagehot, 1995) kritiziral ameriški in švicarski model popolne dvodomnosti, je trdil, da lahko povzroči največjo motnjo – popolno blokado (deadlock). Prav tako ni sprejemal načela federalizma (imenoval ga je »čudaško doktrino, s katero sedaj nima nič opraviti«) zaradi nevarne delitve na dva enakopravna domova. Čeprav bi morda teoretično lahko prišlo do resne motnje ali celo do blokade v odnosih med enakopravnima domovoma, torej v modelu popolne dvodomnosti, se to ne bi moglo zgoditi v modelu nepopolne dvodomnosti. Vendar pa je očitno, da je praksa ameriškega in švicarskega modela popolne dvodomnosti ovrгла Bagehotov strah pred blokado v delovanju parlamenta.

Trditev, da je drugi dom bodisi nepotreben bodisi nevaren, je znana iz zgodovine francoske dvodomnosti. Znana je Sieyesjeva klasična dilema: »Če se domova strinjata, je drugi dom odveč; če se ne strinjata, je osovražen (obnoxious).« (Finer, 1970, str. 403). Ta dilema je bila zavrnjena z utemeljitvijo: »Če se domova strinjata, je tem boljše za naše zaupanje v modrost in pravičnost zakona, če se ne strinjata je čas za ljudstvo, da pretehta njuno vedenje«.

Sieyesjeva dilema je dejansko zastarela, saj za dvodomnost ni bilo nikdar pomembno vprašanje, ali se bosta domova strinjala ali se ne bosta strinjala, ampak vprašanje, ali so v odločanju vključene vse ustrezne družbene skupine v najširšem pomenu, ali pa vprašanje, ali so ljudstvo in vse družbene skupine ustrezno zastopane v zakonodajnem postopku (Kristan, 2003, str. 151).

3.3.3 Struktura in vloga drugega doma

To razmišljanje o vprašanju dvodomnosti lahko sklenemo z dvema ugotovitvama: eno glede strukture drugega doma, drugo pa glede možne vloge drugega doma.

Upoštevanje različnih vidikov vprašanja dvodomnosti je očitno, da mora imeti drugi dom takšno strukturo, da bo izražal temeljne strukturne elemente dane družbe.

Z druge strani pa mora biti drugi dom sposoben odigrati eno od pričakovanih vlog v sodobni dvodomnosti:

- vlogo enakopravnega doma ali pa
- vlogo korekcijskega dejavnika v odnosu do prvega doma.

Enakopraven položaj drugega doma je uresničen v modelu popolne dvodomnosti, funkcijo korekcijskega dejavnika pa opravlja drugi dom v modelu nepopolne dvodomnosti.

Kam lahko glede navedenih dveh sklepnih ugotovitev uvrstimo našo dvodomnost, ki se je začela uveljavljati z državnim svetom? Glede strukture državnega sveta lahko ugotovimo, da le-ta kot drugi dom v bistvu ustreza zahtevi, da morajo biti v njem zastopani temeljni strukturni elementi družbe. Drugo vprašanje pa je, ali so zastopani vsi temeljni strukturni elementi in ali so zadovoljivo zastopani.

Glede vloge državnega sveta moramo ugotoviti, da je v Sloveniji uveljavljen model nepopolne dvodomnosti. To pomeni, da državni svet ni enakopraven dom z državnim zborom, ampak da opravlja vlogo korekcijskega faktorja v odnosu do državnega zbora (Kristan, 2003, str. 152).

3.3.4 Teritorialno predstavništvo v razvoju slovenske dvodomnosti

Po ustavnih spremembah leta 2006 je dvostopenjska lokalna samouprava postala obveznost. Vmesno stopnjo med državo in občinami naj bi predstavljale pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti. S tem naj bi tudi drugi dom slovenskega parlamenta dobil izrazitejšo vlogo (bodisi kot zbor pokrajin bodisi kot strukturno reformiran državni svet), seveda ob pogoju hkratnega premisleka o ustreznosti zdajšnjih njegovih pristojnosti. Pri tem gre vedno za vrsto možnosti, od oblikovanja močnega drugega doma, kar lahko privede celo do podrejenosti prvega doma, do vzpostavitve takšnega drugega doma, ki se v praksi izkaže kot neučinkovit in potreben. Rešitev je običajno kompromis, ki pa je upravičen le v primeru, če zadosti vnaprej določenim kriterijem (kot so npr.

zagotovitev pristojnosti, ki bodo odločilne v zakonodajnem postopku, ustrezen vpliv v razmerju do izvršilne oblasti ipd.).

Razvojno gledano naj bi zato rešitve glede bodoče vloge in položaja državnega sveta potekale primarno predvsem v naslednjih dveh smereh:

- v smeri spremembe razmerja med njim in državnim zborom kot splošnim predstavniškim organom oziroma v smeri zagotavljanja večje konkurenčnosti državnega sveta z ustrezno redefinicijo in modifikacijo njegovih pristojnosti in
- v smeri spremembe njegove notranje strukturiranosti (delno ali v celoti), pri čemer je temeljna smer preobrazbe strukture državnega sveta odvisna od bodoče smeri nadaljnega razvoja decentralizacije oziroma lokalne samouprave kot njene teritorialne oblike (Senčur, 2009).

4 RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN DRŽAVNIM SVETOM

4.1 USTAVNA UREDITEV

Razmerje med državnim zborom in državnim svetom izhaja iz ustavnega položaja teh obeh organov. Državni svet je zamišljen kot predstavnik vsega ljudstva, torej kot splošno predstavniško telo, medtem ko je državni svet zasnovan kot predstavništvo posebnih (lokalnih in funkcionalnih) družbenih interesov. Glede na to dajejo politično vsebino delovanju državnega zbora politične stranke, državnemu svetu pa interesne skupine, ki imajo svoje predstavnike v njem. Njuno medsebojno razmerje naj bi zato omogočalo korekcijo splošnega političnega interesa, kot ga oblikujejo v državnem zboru politične stranke, s strani posebnih družbenih interesov, ki se srečujejo in medsebojno usklajujejo v državnem svetu. Ne glede na tako ustavno zasnovo državnega sveta si politične stranke prizadevajo uveljaviti svoje politične interese tudi v tem organu. To velja še posebej za opozicijske stranke, ki jim ustavni položaj državnega sveta in njegove pristojnosti dajejo možnost, da do neke mere vzpostavijo kontrolo nad delovanjem državnega zbora in nevtralizirano prevlado parlamentarne večine v njem. Zato je v takih razmerah za organ pomembnejše, če v njem prevladujejo politični pogledi kot v državnem zboru (Ribičič, 1998, str. 181).

S pravno institucionalnega vidika je za našo ustavno ureditev značilno, da določa dokaj samostojen položaj tako državnega zbora kot tudi državnega sveta. Drugače kot v mnogih parlamentih ni postavljena nobena skupna institucija obeh organov, celo skupnega imena ustava ne določa, temveč sta institucionalno povsem ločena drug od drugega. Pač pa sta med seboj tesno funkcionalno povezana, vendar tako, da državni zbor lahko opravlja vse svoje funkcije v celoti brez sodelovanja državnega sveta. Nasprotno pa državni svet ne more delovati brez državnega zbora, ker so vse njegove funkcije vezane na delovanje državnega zbora. Državni svet torej sam po sebi nima nobene oblasti, temveč deluje le posredno prek delovanja državnega zbora. Pri tem so mu na voljo različni vzvodi, od zakonske iniciative pa vse do zakonodajnega referendumu.

V sistemu popolne dvodomnosti pogosto oba domova skupaj opravljata vse ali večino funkcij parlamenta, včasih pa imata poleg tega še svoje posebne funkcije. V sistemu nepopolne dvodomnosti je drugi dom praviloma vezan na prvega, lahko pa ima še kakšne posebne funkcije. Drugi dom lahko sodeluje pri vseh ali pri večini funkcij prvega doma. Naš državni svet ima razmeroma pomembne funkcije na zakonodajnem področju in iniciativno funkcijo glede parlamentarne preiskave in v postopku pred ustavnim sodiščem, nima pa nobene funkcije v ustavnorevizijem postopku in nobene v zvezi z vlado. Nima tudi nobene svoje posebne funkcije, kar nedvomno zmanjšuje njegov položaj. Na drugi strani pa lahko zelo pomembno, včasih tudi odločilno vpliva na delovanje državnega zbora.

Oba organa si načeloma sama določata lastno organizacijo in način delovanja. Vendar je pri tem državni svet na slabšem, ker mu ustava daje manj garancij kot državnemu zboru in ker njegovo organizacijo v veliki meri določa zakon, ki ga sprejme državni zbor. Ta torej prek zakona lahko vpliva na organizacijo državnega sveta, medtem ko slednji nima nobene možnosti vplivati na organizacijo državnega zbora, ker jo ta v celoti in povsem avtonomno ureja z lastnim poslovnikom. Vsak od njiju pa vendarle ureja lastno delo in poslovanje s svojim poslovnikom, za kar imata oba ustavno podlago. V tem okviru urejata tudi razmere drug do drugega, pri čemer sta oba poslovnikoma enakopravna. To pomeni, da državni zbor kot bistveno močnejši organ po svojem ustavnem položaju ne sme s svojim poslovnikom zavezovati državnega sveta tako, da bi posegal v njegov ustavni položaj; seveda pa to velja tudi nasprotno (Grad, 2000, str. 275, 276).

4.2 POSLOVNIŠKA UREDITEV

V nekaterih dvodomnih parlamentih potrebuje vsak dom za svoj poslovnik soglasje drugega doma (npr. v Češki republiki), kajti poslovnik vsakega doma lahko pomembno vpliva na razmerja med obema domovoma. Pri nas sta oba domova popolnoma avtonomna in poslovniška ureditev vsakega od njiju je popolnoma samostojna, seveda v okviru ustave in zakona (Grad, 2000, str. 276).

Razmerja med državnim svetom in državnim zborom so v temeljih urejena že na ustavni ravni. Podrobneje medsebojna razmerja urejajo Zakon o državnem svetu (ZDSve) ter poslovnik obeh organov. Mnenja lahko državni svet daje le, če je pravočasno obveščen o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora. ZDSve zato nalaga obveznost predsedniku državnega zbora, da obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora, mu pošilja vse gradiva z dnevnega reda sej državnega zbora (tudi zadeve iz razširjenega dnevnega reda) ter končno obvesti tudi o sprejemu zakona in mu pošlje besedilo sprejetega zakona. Ker pri izrednih in nujnih sejah državni zbor zadeve obravnavajo tako hitro, mora kolegij predsednika državnega zbora državnemu svetu določiti rok, v katerem lahko državni svet poda svoje mnenje. O roku, ki je določen glede na nujnost zadeve in potrebe države in ki ne sme biti krajši od 24 ur, obvesti predsednik državnega zbora predsednika državnega sveta.

Na drugi strani je že ustavno določeno, da lahko tudi državni zbor zahteva, da državni svet izreče mnenje o posamezni zadevi. Hkrati z zahtevo mora državni zbor določiti tudi rok za predložitev mnenja. Ta rok ne sme biti krajši od štirinajstih dni, saj je le-ta v PoDS določen za sklic seje državnega sveta. Državni zbor v času poteka tega roka ne more odločiti o zadevi, razen če je državni svet poslal obvestilo, da k zadevi mnenja ne bo podal.

Na drugi strani predsednik državnega sveta obvešča predsednika državnega zbora o predlogih, mnenjih in zahtevah, ki jih je sprejel državni svet o zadevah iz pristojnosti državnega zbora in mu jih pošilja v skladu s PoDZ. Te zadeve pošlje predsednik državnega zbora vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da

pošljejo državnemu zboru mnenje. Državni zbor sprejme na podlagi stališča pristojnega delovnega telesa odločitev, o kateri predsednik državnega zbora obvesti predsednika državnega sveta.

Specialno določbo o medsebojnem razmerju med ustavnima organoma vsebuje PoDZ za zahtevo državnega sveta po novem odločanju državnega zbora o zakonu. Predsednik državnega zbora takšno zahtevo državnega sveta pošlje v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi, predlagatelju zakona in vladi. Zahtevo državnega sveta prejmejo vsi poslanci, na seji državnega zbora pa lahko pred razpravo in glasovanjem predstavnik državnega sveta (t. i. poročevalec) obrazloži zahtevo državnega sveta, vendar se to v praksi še ni zgodilo.

ZDSve ureja tudi medsebojno sodelovanje državnega sveta in njegovih komisij z delovnimi telesi državnega zbora. Državni svet in njegove komisije dajejo delovnim telesom državnega zbora mnenja o zadevah iz pristojnosti državnega zbora, sej njihovih delovnih teles pa se udeležujejo poročevalci, ki jih določi državni svet ali pristojna komisija. PoDZ določa, da lahko sodelovanje poteka tudi na pobudo delovnega telesa državnega zbora. Delovna telesa državnega zbora obravnavajo in se opredelijo do mnenj, ki jim jih pravočasno dajo državni svet ali njegova delovna telesa, do konca obravnave zadeve na seji delovnega telesa. Na seji delovnega telesa državnega zbora lahko pri obravnavi mnenja državnega sveta ali njegovega delovnega telesa sodeluje tudi predstavnik državnega sveta ali njegove komisije (t. i. poročevalec). Delovna telesa državnega zbora se opredelijo do mnenj državnega mnenja, o sprejetem stališču pa predsednik delovnega telesa državnega zbora obvesti predsednika državnega sveta (Štrus, 2004, str. 46, 47).

5 DRŽAVNI ZBOR

Z izrazom predstavniško telo na splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti (državi, lokalni skupnosti) in je praviloma voljen. Predstavniško telo lahko predstavlja le del take skupnosti (stanove, interesne skupnosti in podobno), pogosteje pa predstavlja vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo).

Na državni ravni navadno rabimo izraz predstavniško telo za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo (sprejema zakone) kot svojo najpomembnejšo funkcijo, zato se imenuje tudi zakonodajno telo. Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo pa se široko uporablja tudi izraz parlament, ki izvira iz angleške ureditve.

Predstavniško telo opravlja vrsto funkcij, med katerimi je gotovo najpomembnejša ravno zakonodajna, zaradi česar se imenuje tudi zakonodajno telo. Vendar pa opravlja poleg te tudi vrsto drugih pomembnih funkcij, med katerimi je treba omeniti zlasti volilno funkcijo in nadzorno funkcijo.

V okviru volilne funkcije predstavniško telo opravlja različne naloge, največkrat pa voli predsednika države, ustavne sodnike itd. V okviru nadzorne funkcije opravlja parlament nadzorstvo nad delom vlade, ki se izraža zlasti prek instituta nezaupnice, interpelacije pa tudi prek poslanskih vprašanj. Poleg nadzora nad delom vlade parlament lahko opravlja tudi funkcijo širšega družbenega nadzora, ki se kaže zlasti v parlamentarni preiskavi.

V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko večdomni parlament. Dvodomnost ima zelo različne pojavne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerem je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak in je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa lahko ima bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši.

Vprašanje enodomnega parlamenta je bilo pomembno tudi pri naši ustavni ureditvi. Glede tega je bilo več predlogov, na koncu pa je obveljala ureditev, po kateri zakonodajno funkcijo opravlja državni zbor, ki mu je odgovorna tudi vlada, državni svet pa opravlja določene pristojnosti na področju zakonodajne funkcije. Glede na to bi bilo tudi državni svet v najširšem smislu mogoče šteti za drugi dom parlamenta.

Parlament kot predstavniško telo se v sodobnih ustavnih ureditvah oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice, kajti samo na takem temelju lahko deluje kot predstavnik vseh državljanov. Z volitvami namreč ljudstvo podeli svojim predstavnikom mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Sodobno predstavniško telo zato predstavlja ljudstvo kot celoto, ne

pa posamičnih družbenih skupin, niti posamičnih volilnih enot. Povedano velja v celoti za sodobno pojmovanje oblikovanja splošnega predstavniškega doma, ne velja pa pogosto za oblikovanje drugega doma parlamenta (Grad, 2003, str. 143, 144).

5.1 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR

Volilni postopek je sestavljen iz časovno določenih opravil, ki vodijo do izvolitve članov državnega zbora, zato mora biti delovanje vseh udeležencev postopka med seboj časovno usklajeno. Zaradi tega zakon natančno določa roke za izvedbo posameznega volilnega opravila. Ti roki morajo biti popolnoma spoštovani, sicer ni mogoče izvesti volitev. Zato so roki, v katerih morajo udeleženci volitev opraviti določeno dejanje, praviloma prekluzivni. Zakon tudi določa, da tečejo roki za izvedbo volitev ne glede na nedelje, državne praznike in druge dela proste dneve.

Kandidiranje je prva faza volilnega postopka, ki ga tvorita še faza glasovanja in faza ugotavljanja izida glasovanja. Pred temi tremi osnovnimi fazami volilnega postopka pa je treba točno začrtati časovni okvir postopka (volilni rokovnik).

V zvezi z volilnim postopkom je treba še omeniti, da zakon izrecno določa, da se stroški za izvedbo volitev krijejo iz državnega proračuna, kar je posledica dejstva, da so državne volitve po novi ureditvi ostro ločene od lokalnih volitev.

Volilni postopek se začne ob točno določenem času, in sicer z razpisom volitev. Po prejšnji ureditvi je volitve razpisal predsednik republiške skupščine, po novi ustavni ureditvi pa jih razpiše predsednik republike (tretji odstavek 81. člena ustave). Razpišejo se sicer vse volitve v državni zbor, vendar imajo le splošne tak pomen, da jih razpiše predsednik republike.

Razpis volitev pomeni časovno določitev začetka in tudi konca volilnega postopka. Zato je treba v aktu o razpisu volitev določiti dan razpisa volitev kot dan začetka volilnega postopka. S tem dnem torej začnejo teči roki za volilna opravila. V aktu o razpisu volitev se določi tudi dan glasovanja. Z glasovanjem se sicer volilni postopek še ne konča, ker je treba ugotoviti še izid glasovanja ter razdeliti mandate, vendar pa za ta volilna opravila ni treba posebej določati rokov, ker jih opravijo volilne komisije.

V postopku kandidiranja, ki je ena najpomembnejših faz volilnega postopka, se pri pristojnem državnem organu vlagajo candidature, ki so lahko bodisi v obliki posamičnih kandidatur ali pa v obliki kandidatnih list. Kandidate lahko predlagajo politične stranke in volivci.

Zakon ne predpisuje nobene posebne oblike za predložitev liste kandidatov, pač pa določa nekatera pravila, ki morajo biti pri tem upoštevana. Tako določa, da je lahko na listi kandidatov največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti. Pač pa lahko predlagatelj liste določi manjše število kandidatov, kot se jih voli v volilni enoti. To je

odvisno od ocene samega predlagatelja, na koliko mandatov lahko računa pri volitvah. Zakon tudi izrecno določa, da posameznik lahko kandidira samo v eni volilni enoti in samo na eni listi kandidatov. S tem je prepovedano večkratno kandidiranje, ki ga sicer dopuščajo nekatere ureditve, vendar ne bi bilo v skladu s temeljnimi izhodišči našega zakona.

Posebej je urejen način kandidiranja in glasovanje v primeru, ko listo kandidatov določijo volivci. Zakon dopušča, da se, če je na listi kandidatov samo en kandidat, o tem kandidatu glasuje v vseh volilnih okrajih. Ta ugodnost je dana samo listam, ki so jih določili volivci, ki jim je prav gotovo mnogo težje kot političnim strankam organizirano nastopiti s tolikšnim številom kandidatov, kot je predpisano za politične stranke.

Sprejem kandidature je dejanje, ki je odločilnega pomena za ves nadaljnji volilni postopek, zato je za vsako kandidaturo potrebno pisno soglasje kandidata. Ko pa je soglasje kandidata dano, je po izrecni določbi zakona nepreklicno. Soglasje kandidata k njegovi kandidaturi je sicer njegova povsem svobodna osebna odločitev, vendar pa volilnega postopka ne bi bilo mogoče izpeljati, če bi si lahko kandidati premislili, potem ko je kandidatura že vložena.

Lista kandidatov se vloži pri volilni komisiji volilne enote, in sicer najkasneje petindvajseti dan pred dnevom glasovanja. Lista se torej mora vložiti pri za to določenem državnem volilnem organu in to v roku, ki omogoča izvedbo nadaljnjih volilnih opravil, kot so potrjevanje list, glasovanje in ugotovitev volilnega izida. Kot že rečeno, zakon ne predpisuje obvezne oblike liste kandidatov. Ker pa morajo biti volitve izvedene na zakonit način, zakon določa obvezne sestavine liste. Če lista ne vsebuje vseh teh sestavin, ni sposobna za obravnavo, ker ni mogoče ugotoviti, ali je zakonito vložena. Zaradi prepoznavnosti liste pred volivci kot tudi v postopku pred volilnimi organi, mora imeti lista tudi svoje ime.

Če volilna komisija ugotovi, da je lista vložena prepozno, jo zavrne. Prav tako jo zavrne, če ugotovi, da lista ni določena v skladu z zakonom, da gre torej za vsebinske pomanjkljivosti liste. Lista ni določena v skladu z zakonom zlasti, če (v primeru, da jo je predložila politična stranka) ni bila določena s tajnim glasovanjem, pa tudi, če ni bila določena v skladu s pravili stranke, ki urejajo način določitve liste kandidatov.

Po poteku roka za potrjevanje kandidatur sestavi volilna komisija seznam potrjenih list kandidatov v volilni enoti. Na seznamu so liste vložene po vrstnem redu, ki se določi z žrebom.

V fazi glasovanja se opravi dokončna izbira med predlaganimi kandidaturami, kar je temeljni namen volitev. S tega vidika lahko štejemo glasovanje za odločilno fazo volilnega postopka. Hkrati je to tudi edina faza volitev, v kateri volivci v celoti neposredno sodelujejo. To je torej najbolj množično dejanje v celotnem volilnem postopku. Organizacijsko in tehnično je izredno zahtevno. Zato je ta faza volilnega postopka

praviloma izredno podrobno in natančno urejena. Tako je bilo tudi v naših prejšnjih volilnih zakonih, pri čemer pa je seveda razumljivo, da je način in postopek glasovanja v največji meri odvisen od drugih elementov volilnega sistema, zlasti od načina kandidiranja in delitve mandatov. Kljub temu lahko ugotovimo, da se sedanja zakonska ureditev te faze volilnega postopka, zlasti v tehničnem in organizacijskem pogledu, še manj razlikuje od prejšnje ureditve. Ta faza volitev je tudi najbolj občutljiva glede možnih kasnejših sporov o zakonitosti volitev. To je tudi razlog, zakaj zakon zahteva, da se o vsakem pomembnem volilnem opravilu napravi zapisnik, ki je lahko temeljno dokazno gradivo v primeru spora.

Najbolj neposredne naloge pri glasovanju imajo seveda volilni odbori. Glasovanje se odvija na voliščih, ki jih določi okrajna volilna komisija. Za vsako volišče se določi poseben prostor. Prostor, kjer se glasuje, mora biti urejen tako, da je zagotovljeno tajno izpolnjevanje glasovnic. Volišče mora biti opremljeno s kabinami, boksi, zagrinjali, pregradami ali na drug način, ki preprečuje opazovanje volivca pri izpolnjevanju glasovnic.

Zakon določa, da volivec lahko glasuje samo za enega kandidata, in sicer tako, da na glasovnici obkroži zaporedno številko pred priimkom in imenom kandidata, za katerega glasuje. Tak način glasovanja je sicer značilen za večinski sistem, vendar je nujen tudi v našem sistemu, čeprav je proporcionalen.

Na volišču vodi glasovanje volilni odbor. Člani oziroma namestniki volilnega odbora morajo biti navzoči ves čas glasovanja. Ves čas glasovanja pa so lahko navzoči tudi zaupniki list kandidatov. Ves čas glasovanja se piše zapisnik, v katerega je treba zapisati vse pomembne dogodke na volišču, torej dejstva, ki so pomembna za potek volitev. Čeprav zakon tega posebej ne določa, bi bilo treba v zapisnik vpisati tudi navzočnost zaupnikov list kandidatov.

Na koncu glasovanja se začne postopek ugotavljanja izida glasovanja. V tej fazi se ugotovi volja volivcev glede izbire kandidatov za poslance ter na tej podlagi se razdelijo poslanski mandati. Vsebina in procedura v tej fazi je seveda odvisna predvsem od sistema razdelitve mandatov. Gre zlasti za temeljno vprašanje, po katerem sistemu se opravi delitev mandatov.

Po našem volilnem zakonu poteka ugotavljanje izida glasovanja organizacijsko in časovno ločeno v štirih fazah. Prva faza je ugotavljanje izida glasovanja na vsakem volišču, druga faza je ugotavljanje izida glasovanja v volilnem okraju, tretja faza je ugotavljanje volilnega izida v volilni enoti, četrta in zadnja faza pa sta ugotavljanje izida glasovanja na ravni vse države (Grad, 2004, str. 146–153).

5.2 SESTAVA IN MANDATNA DOBA DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor je v naši ustavni ureditvi (80. člen ustave) predstavniško in zakonodajno telo in je kot kolegijsko telo, ki šteje 90 poslancev. V primerjavi z drugimi parlamenti po svetu je število članov državnega zbora majhno, kar povzroča težave pri opravljanju funkcij, ki jih mora opravljati sodobni parlament. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Državni zbor je torej predstavniško telo, prek katerega se izraža ustavno načelo, po katerem se suverenost ljudstva (poleg neposredne demokracije) izraža prek izvoljenih predstavnikov ljudstva. Posebej pa so v državnem zboru predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, kjer ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto – ne glede na število njenih pripadnikov. To daje državnemu zboru dokaj nenavadno sestavo, kajti sestavljajo ga (večinski) del, ki je kot predstavnik ljudstva Slovenije pravi parlament, ker predstavlja splošne družbene interese, ter dva poslanca, ki predstavljata posebne interese, ki jih imata obe z ustavno zavarovani narodni skupnosti.

V naši prejšnji ustavni ureditvi je bilo glede mandatne dobe nekaj posebnosti. Prejšnja republiška skupščina je sicer kot kolegijsko telo imela omejen mandat (štiri leta), vendar njen mandat ni bil izenačen z mandatom njenih članov, kot je običajno v sodobnih parlamentih. Mandatna doba skupščine je bila sicer štiri leta, toda mandat delegatov v skupščini je bil (načeloma) zamenljiv in je trajal praviloma le eno sejo ali nekaj sej skupščine, trajen je bil le mandat članov delegacije, pa tudi člani delegacije so bili lahko odpoklicani. Ker pa je bil v prejšnjem ustavnem obdobju uveljavljen sistem skupščinske vladavine, ni moglo priti do predčasnega razpusta skupščine, kar je pomenilo, da je mandat skupščine kot celote v vsakem primeru trajal najmanj štiri leta.

Tako kot v večini drugih ustavnih ureditev je tudi v naši sedanji ustavni ureditvi določeno integralno obnavljanje članov predstavniškega telesa, in sicer vsaka štiri leta. Volilna oziroma mandatna doba celotnega državnega zbora in tudi poslancev kot njegovih članov je po ustavi štiri leta (81. člen). Mandatna doba je lahko krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred potekom štiriletne volilne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja. Mandatna doba na novo izvoljenega državnega zbora ne začne teči niti z izvolitvijo poslancev niti z verifikacijo poslanskih mandatov, temveč šele s prvo sejo novoizvoljenega zbora, ko se konča tudi mandatna doba prejšnjega državnega zbora (Grad, 2000, str. 176–178).

5.3 KONSTITUIRANJE DRŽAVNEGA ZBORA

Prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora skliče predsednik republike najkasneje 20 dni po njegovi izvolitvi, torej po izvolitvi državnega zbora (tretji odstavek 81. člena ustave). To je nujno potrebno, ker novoizvoljeni zbor še nima svojega vodstva in ga mora šele izvoliti. Do takrat je treba določiti tudi, kdo vodi prvo sejo do izvolitve predsednika novoizvoljenega državnega zbora. Glede tega je v poslovníku določeno, da do izvolitve predsednika državnega zbora vodi prvo sejo novoizvoljenega zbora najstarejši poslanec.

Vse to še ni dovolj, da bi se državni zbor konstituiral. Konstituiranje namreč pomeni vzpostavitev sposobnosti za delovanje. Te nima, dokler niso verificirani poslanski mandati. Verifikacija nekaterih poslanskih mandatov pa se lahko precej zavleče, zato ni mogoče čakati nanjo, temveč le na tolikšno število potrjenih mandatov, kolikor poslancev je potrebno za delovanje državnega zbora. Zato poslovnik državnega zbora določa, da se državni zbor konstituira na tisti svoji seji, na kateri je potrjena več kot polovica poslanskih mandatov.

Pri konstituiranju državnega zbora ima pomembno vlogo mandatno-imunitetna komisija, ki na podlagi poročila volilne komisije ter potrdil o izvolitvi poslancev predlaga državnemu zboru potrditev poslanskih mandatov, pri čemer mora upoštevati tudi morebitne pritožbe kandidatov ali predstavnikov list kandidatov. Državni zbor skupaj odloči o potrditvi mandatov, ki niso sporni, o vsakem spornem mandatu pa odloča posebej. Poslanec, katerega mandat je sporen, seveda ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.

Tudi ko so potrjeni mandati poslancev, državni zbor še ni sposoben opravljati svojega dela, zato mora čimprej izvoliti svoje vodstvo. Ker je kandidiranje v tej fazi konstituiranja težko organizirati, je ta naloga zaupana komisiji za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, ki jo mora zato zbor izvoliti takoj po potrditvi poslanskih mandatov. Na predlog komisije izvoli državni zbor predsednika in podpredsednike državnega zbora, s čimer je konstituiranje končano. V 30 dneh po konstituiranju pa imenuje državni zbor še svoja delovna telesa ter generalnega sekretarja državnega zbora, s čimer je zares sposoben delovati kot kolegijsko zakonodajno telo. Zato bi bilo bolj primerno, da bi se delovna telesa in generalni sekretar imenovali že na konstitutivni seji, kajti brez njih državni zbor še ni sposoben izvajati svojih funkcij (Grad, 2000, str. 178).

5.4 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Razdelimo jih lahko zlasti na zakonodajno funkcijo (kamor štejemo tudi sprejemanje drugih pravnih in nepravniških splošnih aktov), volilno funkcijo in nadzorno funkcijo (Grad, 1999, str. 108).

Po poslovniku ima torej državni zbor naslednje pristojnosti:

- odloča o spremembi ustave in jo razglašča,
- sprejema zakone, državni proračun in zaključni račun državnega proračuna,
- ratificira mednarodne pogodbe,
- sprejema svoj poslovnik,
- sprejema nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe,
- odreja parlamentarno preiskavo,
- razpisuje referendum,
- odloča o zaupnici in nezaupnici vladi,

- odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade, ministrov pred ustavnim sodiščem,
- odloča o imuniteti poslancev, o imuniteti sodnikov ustavnega sodišča in o imuniteti sodnikov,
- odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja,
- odloča o uporabi obrambnih sil.

Nadalje državni zbor voli, imenuje in razrešuje:

- predsednika vlade in ministre,
- predsednika in podpredsednika državnega zbora,
- predsednike, podpredsednike in člane delovnih teles državnega zbora,
- generalnega sekretarja državnega zbora in sekretarja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve,
- člane stalnih delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah in mednarodnih organizacijah,
- sodnike ustavnega sodišča, sodnike in pet članov sodnega sveta,
- guvernerja centralne banke,
- člane računskega sodišča,
- druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon.

Poslovník predpisuje, da državni zbor opravlja tudi druge zadeve iz svoje pristojnosti, ki jih določa ustava, zakoni, ta poslovnik in odloki, izdani na njegovi podlagi. Slednje seveda ne pomeni, da poslovnik tem aktom naroča, da uredijo take pristojnosti, temveč samo opozarja nanje. Pač pa je nekoliko drugačen položaj glede odlokov, ki so nižji akti od poslovnika, zato ta določba poslovnika pomeni pooblastilo tem aktom za določanje pristojnosti državnega zbora.

Zakonodajno funkcijo državnega zbora je mogoče razumeti v ožjem in širšem pomenu. Pod prvo sodi nedvomno sprejemanje zakonov, v širšem pomenu pa bi bilo treba zakonodajno funkcijo razumeti bistveno širše. Vsekakor bi lahko pod zakonodajno funkcijo šteli tudi sprejemanje drugih (pravnih in nepravnih) splošnih aktov. Poleg tega pa bi kazalo uvrstiti v okvir zakonodajne funkcije tudi konkretne akte, ki so povezani z zakonodajno funkcijo v ožjem pomenu (npr. razpis zakonodajnega referendum) (Grad, 2000, str. 180).

5.5 VODSTVO DRŽAVNEGA ZBORA, KOLEGIJ, DELOVNA TELES A IN POSLANSKE SKUPINE

Parlament običajno vodi in predstavlja predsednik parlamenta. Tako je tudi pri nas. Ustava namreč določa, da ima državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev. Podrobneje pa so položaj, pristojnosti in volitve predsednika državnega zbora določene v poslovníku državnega zbora.

Temeljna pristojnost predsednika državnega zbora je, da predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo. Predstavljanje državnega zbora pomeni predvsem skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z državnim svetom, s predsednikom države, z vlado in drugimi državnimi organi. Pri vodenju dela državnega zbora pa predsednik predvsem sklicuje in vodi seje državnega zbora in skrbi za izvajanje njegovega poslovnika ter ima s tem v zvezi še vrsto drugih nalog. Poleg predsednika državnega zbora je poslovnik uvedel tudi podpredsednike državnega zbora, ki so lahko največ trije. Poslovnik določa, da mora biti eden izmed podpredsednikov iz največje opozicijske poslanske skupine. Tako predsednik državnega zbora kot tudi podpredsednik je lahko razrešen, če državni zbor ni zadovoljen z njegovim delom.

Kolegij predsednika državnega zbora je posvetovalno telo predsednika državnega zbora, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsednik državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Z uveljavitvijo novega poslovnika državnega zbora je kolegij pridobil tudi nekaj pomembnih pristojnosti za odločanje o nekaterih vprašanjih, ki so bila doslej pridržana državnemu zboru. Kolegij tako lahko odloča:

- o predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem postopku (razen kadar predsednik vlade na sprejem zakona veže vprašanje zaupnice),
- o predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku,
- o predlogu, da se opravi predhodna obravnavo zakona,
- o številu članov in številu predsedniških in podpredsedniških mest v delovnem telesu, ki pripada posamezni poslanski skupini in
- o sestavi delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih organizacijah in v mednarodnih telesih.

Kolegij predsednika sprejema odločitve z glasovi vodij poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v državnem zboru. Vendar pa v primeru, da odločitvi kolegija v petih dneh po sprejeti odločitvi pisno nasprotuje najmanj ena petina poslancev, o odločitvi kolegija dokončno odloči državni zbor brez razprave in obrazložitve glasu.

Kolegij predsednika odloča tudi o času trajanja seje državnega zbora, o času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, o času trajanja razprav, sprejme program dela državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev in o nekaterih drugih vprašanjih.

Delovna telesa so posebni organi državnega zbora, ki jih sestavljajo poslanci in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem strankarska sestava parlamenta. Njihova vloga je, da omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. V ta namen delovna telesa spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora.

Delovna telesa državnega zbora so odbori in komisije. Odbori opravljajo tipične naloge parlamentarnih odborov, medtem ko komisije opravljajo nekatere posebne naloge, predvsem na področju volilne in nadzorne funkcije državnega zbora. Odbori so praviloma stalni in ustanovljeni za enaka področja, za katera so ustanovljena v vladi ministrstva, lahko pa državni zbor, na predlog kolegija, ustanovi tudi delovna telesa za posamezne naloge.

Državni zbor ima pet stalnih komisij:

- mandatno-volilno komisijo,
- komisijo za poslovnik,
- komisijo za narodni skupnosti,
- komisijo za nadzor proračuna in drugih javnih financ in
- komisijo za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, vendarle v sodobnih parlamentih igrajo odločilno vlogo politične stranke, ki so običajno organizirane znotraj parlamenta v obliki t. i. poslanskih skupin. Poslanske skupine imajo pomembno vlogo pri delovanju državnega zbora, saj vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika državnega zbora pri organiziranju dela državnega zbora in pri odločanju o vprašanjih iz pristojnosti kolegija.

V poslovniku državnega zbora je posebej poudarjena pravica poslancev, ki so bili izvoljeni z istoimenskih kandidatnih list, kar v praksi pomeni predvsem iz iste stranke, da se povezujejo v poslanske skupine, pri čemer je vsak poslanec lahko član le ene poslanske skupine. Na drugi strani pa imajo poslanci, ki so bili izvoljeni na istoimenski kandidatni listi, pravico ustanoviti le eno poslansko skupino. Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci (Grad in Pogorelec, 2004, str. 41, 42).

5.6 NAČIN DELA IN ODLOČANJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor zaseda na dalj časa trajajočih rednih zasedanjih, ki časovno v ustavi niso določena. Poslovnik pa določa, da se v času rednih letnih zasedanj seje praviloma sklicujejo vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh. Redna zasedanja sklicuje predsednik državnega zbora, v skladu s programom dela državnega zbora, po sklepu državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Mimo rednih zasedanj pa je državni zbor mogoče sklicati tudi na izredno zasedanje. Za razliko od večine sodobnih ureditev ima predsednik državnega zbora pravico sklicati tudi izredno zasedanje. To pa mora storiti na zahtevo četrtnine poslancev državnega zbora ali predsednika republike. Izredno sejo lahko pod določenimi pogoji skliče predsednik državnega zbora tudi na predlog vlade ali po sklepu kolegija, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni bilo mogoče pravočasno uvrstiti v dnevni red redne seje.

Podobno kot drugi sodobni parlamenti tudi državni zbor praviloma sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Državni zbor praviloma sprejema svoje odločitve z večino

opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so bili izrecno dani za ali proti odločitvi, pri čemer pa se ne upoštevajo poslanci, ki so se vzdržali glasovanja. To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina.

Zahtevnejša večina je lahko absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina in absolutna kvalificirana večina. Tako se npr. predsednik vlade voli z večino vseh poslancev, z enako večino se pri ponovnem odločanju sprejema vsak zakon, za katerega državni svet zahteva, naj državni zbor o njem ponovno odloči, z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se prejema poslovnik državnega zbora in zakon o referendumu, zakon o volitvah v državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Z dvotretjinsko večino sprejme državni zbor tudi akt o spremembi ustave.

Ustava ne določa načina glasovanja v državnem zboru, temveč ga ureja poslovnik državnega zbora ter nekateri zakoni. Po poslovniku je glasovanje v državnem zboru praviloma javno in sicer na tri načine: z uporabo glasovalne naprave, z vzdigovanjem rok ali s poimenskim izrekanjem. Pri nekaterih odločitvah pa se glasuje tajno.

Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (npr. predsednika vlade, predsednika in podpredsednika državnega zbora) in na predlog predlagatelja ali poslanske skupine o nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so odločitve o ustavni obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministra. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in uporabo glasovalne skrinjice ter na način, ki zagotavlja tajnost glasovanja (Grad in Pogorelec, 2004, str. 42, 43).

6 DRŽAVNI SVET

6.1 KONSTITUIRANJE DRŽAVNEGA SVETA

Konstituiranje pomeni vzpostavitev sposobnosti za delovanje. Konstituiranje državnega sveta urejata tako Zakon o državnem svetu (ZDSve) kot tudi poslovnik državnega sveta (PoDS). ZDSve določa, da prvo sejo državnega sveta skliče predsednik državnega zbora najkasneje dvajset dni po izvolitvi državnega sveta, PoDS pa sklic seje še bolj uokviri, saj prva seja ne sme biti sklicana prej kot petnajsti dan po izvolitvi državnega sveta. Glede na to, da je lahko dan glasovanja na volitvah v državni svet različen za volitve različnih interesnih skupin, ZDSve določa, da morajo biti volitve izvedene v istem tednu. Izvolitev državnega sveta je popravljena na dan, ko so izvoljeni vsi člani državnega sveta.

Prvo sejo državnega sveta pripravi dotedanji predsednik državnega sveta, zaradi priprave prve seje državnega sveta pa seje interesnih skupin pred prvo sejo skličejo najstarejši člani posameznih interesnih skupin. Do izvolitve vodstva državnega sveta sejo vodi najstarejši državni svetnik oziroma če je ta zadržan ali če odkloni, naslednji najstarejši državni svetnik. V primeru, da ni prvega in drugega najstarejšega člana državnega sveta, vodi sejo državni svetnik, ki ga določi državni svet (Štrus, 2004, str. 18).

6.2 POLOŽAJ DRŽAVNEGA SVETA

Poseben položaj v organizaciji oblasti ima državni svet, ki ga ustava uvršča takoj za državnim zborom, torej še pred predsednika republike. Z vidika državnih funkcij, ki jih opravljajo državni organi, ni mogoče uvrstiti državnega sveta niti kot nosilca zakonodajne, niti izvršilne in seveda tudi ne sodne funkcije. Njegove pristojnosti pa vendarle kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije, saj lahko predlaga zakone, daje veto na zakone itd. (Grad in Pogorelec, 2004, str. 48).

Državni svet naj bi bil odsev družbene strukturiranosti in različnosti interesov različnih družbenih skupin, ki naj bi se v njem medsebojno soočali na institucionaliziran način, namesto da bi skušali vplivati na parlamentarno odločanje prek različnih oblik neformalnih pritiskov. Obenem naj bi to telo do neke mere tudi nevtraliziralo prevelik vpliv strankarskih interesov v državnem zboru.

Ustava je pri urejanju državnega sveta precej skopa v primerjavi z ureditvijo drugih temeljnih družbenih organov. Tako je državnemu zboru posvečeno kar 16 členov, državnemu svetu pa le 6 členov, ki urejajo predvsem strukturo in pristojnosti državnega sveta. Ustava ni uredila nekaterih vprašanj, ki so pomembna za organizacijo in delovanje državnega sveta. Namesto tega je ustava določila, da organizacijo državnega sveta ureja tudi poseben zakon. Zakon o državnem svetu je tako uredil vprašanja, ki bi sodila bolj v ustavo kot v zakon. Očitno je pomanjkljiva ustavna ureditev državnega sveta posledica

dejstva, da je bil državni svet v svoji končni obliki vključen v ustavo šele tik pred njenim prejemom, tako da ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi sicer sodila v ustavo (Grad, 1999, str. 132).

6.3 USTAVNA IN POSLOVNIŠKA UREDITEV DRŽAVNEGA SVETA

Ustava Republike Slovenije ureja delovanje državnega sveta v členih od 96. do 101. in sicer 96. člen določa sestavo državnega sveta, ki je iz:

- 4 predstavnikov delodajalcev;
- 4 predstavnikov delojemalcev;
- 4 predstavnikov kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev;
- 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti in
- 22 predstavnikov lokalnih interesov. Organizacijo državnega sveta ureja zakon.

V 97. členu se nahajajo pristojnosti državnega sveta, ki so:

- 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;
- zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena.

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

98. člen ustave določa, da volitve v državni svet ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Člani državnega sveta se volijo za dobo petih let.

V 99. členu je zapisano, da državni svet sklepa, če je na seji navzoča večina članov. Državni svet odloča z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Zahtevo za razpis referendumu sprejema državni svet z večino glasov vseh članov.

Član državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v državnem zboru. Člani državnega sveta uživajo enako imuniteto kakor poslanci. O imuniteti odloča državni svet (100. člen).

Državni svet ima poslovnik, ki ga sprejme z večino glasov vseh članov (101. člen) (Uradni list RS, št. 33/1991).

Podrobnejše delovanje državnega sveta urejata Zakon o državnem svetu in poslovnik državnega sveta. Poslovnik ureja organizacijo in delo državnega sveta, razmerja državnega sveta do drugih državnih organov ter uresničevanje pravic in dolžnosti članic in članov državnega sveta. V poslovniku se nahajajo poglavja: splošne določbe, konstituiranje državnega sveta, organizacija in delovanje državnega sveta, pravice in dolžnosti državnih svetnikov, akti in postopki državnega sveta, razmerje državnega sveta do drugih državnih organov, mednarodno sodelovanje in predhodne ter končne določbe. Poslovnik vsebuje 102 členov.

Poslovník državnega sveta je dejansko najpomembnejša pravna podlaga za njegovo delo in poslovanje. Pri tem je poslovníku ostalo toliko maneverskega prostora, da je s svojo ureditvijo v veliki meri načrtal tudi položaj in naravo tega organa. Zlasti je treba omeniti, da je notranjo organizacijo in način delovanja sveta uredil tako, da se v skladu z ustavno zamislijo tega organa ni oprl na politične stranke, temveč na interesne skupine, ki jih je postavil za temeljne elemente organizacije sveta in temeljne dejavnike njegovega delovanja. Seveda se ta poslovník tako po vsebini kot tudi po obliki precej razlikuje od poslovníka državnega zbora, kar je odsev dejstva, da se njegov način delovanja zaradi njegove sestave in pristojnosti močno razlikuje od delovanja državnega zbora (Grad, 2000, str. 253).

6.4 VOLITVE V DRŽAVNI SVET

6.4.1 Volilna pravica

Pri določitvi volilne pravice zakon upošteva ustavno določeno volilno pravico. Volilno pravico ima vsak državljan Slovenije, ki dopolni 18 let starosti. Temu pogoju dodaja zakon še, da državljanu ni bila odvzeta poslovna sposobnost, kar je tudi sicer v skladu s pojmovanjem načela splošne volilne pravice. Vendar pa se volilna pravica pri volitvah članov državnega sveta bistveno razlikuje od volilne pravice za državni zbor, ker je državni zbor predstavništvo celotnega ljudstva, medtem ko je državni svet predstavništvo zgolj posamičnih družbenih interesov. Zato je razumljivo, da volilne pravice pri volitvah državnega sveta ne morejo imeti vsi državljani, ki imajo sicer volilno pravico, temveč jo imajo samo tisti, ki so člani interesnih skupin, ki jim je zagotovljeno zastopstvo v državnem svetu.

Načelo enake volilne pravice je pri volitvah članov državnega sveta lahko upoštevano samo v okviru posamezne interesne skupine, ki ima svoje predstavnike v državnem svetu. V razmerju do ustavne določbe o volilni pravici, ki je določena kot splošna in enaka, pomeni seveda volilna pravica pri volitvah v državni svet izjemo, ki pa je utemeljena s samim položajem, strukturo pa tudi pristojnosti državnega sveta.

Pravico voliti člane državnega sveta imajo samo osebe, ki opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju v okviru interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu. Poleg tega pa imajo volilno pravico pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov osebe, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti za te volitve.

Za razliko od volilne pravice za volitve v državni zbor, ki jo imajo samo državljani Slovenije, imajo volilno pravico pri volitvah državnega sveta v določenem obsegu tudi tujci, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost na enem izmed interesnih področij oziroma so v delovnem razmerju. Vendar pa tujci nimajo volilne pravice pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov. Volilna pravica tujcev ni enaka volilni pravici slovenskih državljanov, ker obsega samo pravico voliti, to je aktivno volilno pravico, ne pa tudi pravico biti izvoljen, to je pasivno volilno pravico. Razlog za tako omejitev je, da je državni

svet eden od temeljnih državnih organov, ki ima pomembne pristojnosti tudi na zakonodajnem področju, tako da tujci ne morejo biti njegovi člani. Na drugi strani pa tujci delujejo na interesnih področjih, ki so zastopana v državnem svetu in je prav, da imajo določen vpliv tudi na izvolitev članov sveta, ki zastopajo interese teh področij (Grad, 2004 str. 161, 162).

6.4.2 Način volitev

Državni svet se v celoti oblikuje z volitvami, kar pomeni, da se članstvo v njem lahko pridobi samo z volitvami, ne pa tudi na druge načine (denimo iz imenovanjem, po položaju in podobno). Člani državnega sveta se za razliko od poslancev volijo za dobo petih let, kar naj bi zagotavljalo določeno kontinuiteto skupnega delovanja državnega zbora in državnega sveta, ker se mandatna doba obeh organov ne prekriva. Volitve v državni zbor ureja zakon, ki ga v skladu z ustavo sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Ker pa ustava določa tudi, da se z zakonom uredi organizacija državnega sveta, je zakonodajalec ocenil, da je smotrno, da se volitve in organizacija državnega sveta uredijo z enim zakonom. Tako ima zakon dva temeljna dela – prvi ureja volitve, drugi pa organizacijo državnega sveta.

Član državnega sveta pridobi mandat s potrditvijo mandata v državnem svetu in ima tako kot poslanec pravico, da se zoper odločitev državnega sveta, da se mandat ne potrdi, pritoži na ustavno sodišče. Položaj člana državnega sveta je tako delno podoben položaju poslanca, delno pa se od njega tudi precej razlikuje.

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

Člani državnega sveta so predstavniki nosilcev določenih interesov in se volijo na podlagi posebne volilne pravice, ki pripada nosilcem teh interesov. Ti interesi se oblikujejo v ustreznih interesnih organizacijah in v lokalnih skupnostih. Čeprav ustava ni določila, ali so volitve neposredne ali posredne, pa z njo določena struktura državnega sveta, njegov položaj in pristojnosti narekujejo posebne volitve, ki se opravijo v ustreznih interesnih organizacijah oziroma lokalnih skupnostih po volilnih telesih, ki jih sestavljajo člani predstavniških organov ali izvoljeni predstavniki interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti.

Ker je torej državni svet predstavništvo posebnih družbenih interesov, mu ustrezajo posredne in ne neposredne volitve. Posredne volitve so namreč znane po tem, da omogočajo tesnejšo povezanost med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki kot neposredne volitve. Prav iz tega razloga pri takih volitvah tudi ni potrebno posredništvo političnih strank, ki je sicer nujno pri neposrednih volitvah splošnega predstavniškega telesa. Poleg teh razlogov načelne narave obstajajo tudi nekateri praktični razlogi, ki govorijo zoper neposredne volitve. Te bi bile na nekaterih interesnih področjih izjemno

tehnično in organizacijsko zahtevne, na nekaterih (npr. volitve predstavnikov delodajalcev) pa praktično nemogoče.

Iz teh razlogov se je tudi zakonodajalec odločil za posredne volitve članov državnega sveta. Posredne volitve so sicer možne na različne načine. Lahko jih opravi nek organ določene oblike organiziranosti v okviru interesnega področja oziroma predstavniški organ lokalne skupnosti, torej nek organ, ki je oblikovan zaradi zagotavljanja interesov članov interesne skupnosti znotraj te skupine. Lahko pa posredne volitve opravi tudi posebej v ta namen izvoljeno telo.

Tudi v zakonu je ureditev posrednih volitev predstavnikov različnih interesnih skupin različna. Odvisna je predvsem od tega, ali na interesnem področju obstaja kak organ ali ne. Položaj je bil v času sprejemanja zakona glede tega dokaj različen. Na nekaterih interesnih področjih je že od prej obstajala večja ali manjša organiziranost (v obliki zbornic, društev in podobno), na drugih področjih pa so bile oblike organiziranja šele v nastajanju. Glede na različen položaj na raznih interesnih področjih, ki so zastopana v državnem svetu, se je zakonodajalec odločil za različne načine posrednih volitev.

Le pri volitvah predstavnikov lokalnih interesov se je zakonodajalec odločil, da bodo prve volitve še neposredne. Razlog je bil predvsem v tem, da z ustavo predvideno temeljito preoblikovanje lokalne samouprave v tem času še ni bilo izvedeno, zaradi česar naj bi v predhodnem obdobju ne bile smotrne posredne volitve, ker bi se morale nasloniti na takratno organizacijo lokalne samouprave, ki naj bi bila spremenjena že med mandatno dobo državnega sveta (kar se je tudi zgodilo) (Grad, 2000, str. 254, 255).

6.4.3 Postopek volitev

Volitve v državni svet torej razpiše predsednik državnega zbora, in sicer najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred iztekom redne 5-letne mandatne dobe ali pa tudi pred iztekom zaradi izrednega stanja podaljšane mandatne dobe državnega sveta. Od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja ne sme preteči več kot 90 dni in ne manj kot 60 dni. Res je sicer, da imajo volitve v državni svet drugačno naravo kot volitve v državni zbor, da ne gre za neposredne, temveč za posredne volitve in da pri teh volitvah ne nastopajo politične stranke v volilni kampanji. Treba pa je upoštevati, da tudi pri posrednih volitvah znotraj interesnih skupin priprave na volitve in njihova izvedba terjajo določen čas. Ta bi bil sicer lahko krajši kot za volitve v državni zbor, rok, ki ga je določil zakonodajalec, pa vendarle zagotavlja ustrezno izvedbo volitev.

Člani državnega sveta se volijo po sistemu relativne večine, kar seveda terja, če članu državnega sveta preneha mandat, izvedbo nadomestnih volitev. Zakon sicer izrecno ne določa, kdo razpiše nadomestne volitve, vendar je ravno zaradi tega razumljivo, da jih mora razpisati predsednik državnega zbora, ki razpisuje tudi splošne volitve. Nadomestne volitve je treba razpisati najkasneje 15 dni po prenehanju mandata člana državnega

sveta. Od dneva razpisa volitev pa do dneva glasovanja ne sme preteči več kot 60 dni in ne manj kot 40 dni.

Zakon (podobno kot pri volitvah državnega zbora) določa tudi vsebino akta o razpisu volitev. Ta mora vsebovati dan razpisa volitev in dan glasovanja. Z dnem, ki je določen kot dan razpisa volitev, začnejo teči tudi roki za volilna opravila. Tako kot pri volitvah državnega zbora je namreč treba tudi pri teh volitvah (čeprav so posredne) natančno določiti časovni okvir za izvajanje volilnih opravil. Položaj članov državnega sveta je vendarle toliko različen od položaja članov državnega zbora, zlasti pa je državni svet tako raznoliko sestavljen, da zakon dopušča nekoliko širši časovni okvir za izvedbo samega glasovanja. Dan glasovanja na splošnih volitvah članov državnega sveta je namreč lahko različen za volitve predstavnikov različnih interesnih skupin. Edina omejitev pri tem je, da se morajo vse volitve oziroma glasovanje opraviti v istem tednu. To je potrebno tako zaradi konstituiranja državnega sveta kot tudi iz organizacijskih in tehničnih razlogov pri izvedbi volitev.

Čeprav zakon določa splošna pravila za volitve članov državnega sveta, je vendarle položaj v različnih interesnih skupinah, ki imajo svoje predstavnike v državnem svetu, tako različen, da so posebnosti volitev članov posameznih interesnih skupin še posebej urejene. Predvsem zakon določa, katere organizacijske oblike znotraj interesnih skupin volijo predstavnike teh skupin. Poleg tega določa tudi merila za oblikovanje volilnih teles za volitve predstavnikov posameznih interesnih skupin.

V skladu s splošnimi pravili volitev v državni svet volilni subjekti sami izvolijo volilno telo, vendar morajo zaradi splošnega nadzorstva nad zakonitostjo volitev, ki ga opravlja republiška volilna komisija, tej predložiti seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo. Temu seznamu morajo priložiti tudi dokazilo o vpisu v register, pravila zbornice oziroma združenja delodajalcev in podatke o številu delavcev, zaposlenih pri članih zbornice oziroma združenja (Grad, 2000, str. 258, 259).

6.4.4 Volitve posameznih predstavnikov interesnih skupin

a) Volitve predstavnikov funkcionalnih interesov

Volitve 18 članov državnega sveta – predstavnikov funkcionalnih interesov opravijo na volilnih zborih elektorji. Predstavnike volilnega telesa (elektorje) izvolijo interesne organizacije v skladu s svojimi pravili.

Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije v skladu s svojimi pravili (15. člen zakona):

- 4 člane, predstavnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev (24. člen),
- 4 člane, predstavnike delojemalcev volijo reprezentativni sindikati (26. člen),

- 4 člane, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev volijo: dva predstavnika kmetov poklicne organizacije kmetov, enega predstavnika obrtnikov poklicne organizacije obrtnikov in enega predstavnika samostojnih poklicev poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev (28.–33. člen),
- 6 članov, predstavnikov negospodarskih dejavnosti volijo: enega predstavnika univerze, visoke in višje šole; enega predstavnika za področje raziskovalne dejavnosti volijo poklicne organizacije raziskovalcev; enega predstavnika za področje kulture in športa poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev; enega predstavnika za področje zdravstva poklicne organizacije zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev; enega predstavnika za področje socialnega varstva poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva (34.–37. člen).

b) Volitve predstavnikov lokalnih interesov

22 članov državnega sveta, predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti. Za volitve predstavnikov lokalnih interesov se oblikuje največ 22 volilnih enot za območje ene ali več lokalnih skupnosti (38. člen). S posebnim zakonom (Zakon o določitvi volilni enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, Ur. l. RS, št. 48/1992) je bila Slovenija razdeljena na 22 volilnih enot, zemljepisno, zgodovinsko in interesno zaokroženih območij.

V vsaki enoti se oblikuje volilno telo, ki ga sestavljajo:

- člani predstavniškega organa lokalne skupnosti, če se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje ene lokalne skupnosti;
- izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti, če se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje dveh ali več lokalnih skupnosti; predstavnike lokalnih skupnosti izvolijo njihovi predstavniški organi.

Predstavniški organi lokalne skupnosti (sveti občin) sprejemajo pravila, na podlagi katerih volijo svoje predstavnike v volilna (elektronska) telesa in kandidate za člane državnega sveta. Elektorje in kandidate za državni svet volijo sveti občin na tajnem glasovanju.

Po Zakonu o državnem svetu lahko vsaka lokalna skupnost (občina) predlaga po enega kandidata za člana državnega sveta. Vsaki občini pripada po eno mesto v elektorskem telesu ne gleda na število prebivalcev, na vsakih dopolnjenih 5000 prebivalcev pa še po eno (www.ds-rs.si).

6.5 STRUKTURA IN NAČIN OBLIKOVANJA DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet je po ustavi (96. člen) zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljen je torej iz dveh temeljnih delov – iz predstavnikov delovnih in socialnih interesov, torej funkcionalnih interesov ter iz predstavnikov lokalnih, se pravi teritorialnih interesov. Sestavlja ga 40 članov, in sicer štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev in štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in

samostojnih poklicev, nadalje šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in končno dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov. Očitno je, da se interesi, ki naj bi bili predstavljeni v državnem svetu, v samo strukturo državnega sveta – razen lokalnih interesov – ne prelivajo dovolj razvidno. Drugi interesi pa nimajo svojih lastnih nosilcev, temveč se prikrivajo in mešajo med seboj v vseh preostalih strukturnih elementih državnega sveta.

Takšna strukturiranost državnega sveta je bila v času sprejema nove slovenske ustave dokaj problematična. Če naj bi bile interesne skupine predstavljene v posebnem telesu, bi morala biti tudi družba ustrezno strukturirana. Tega pa takrat še ni bilo, kajti v prehodnem obdobju, v katerem je bila sprejeta ustava, prejšnjih institucionalnih oblik organiziranja osebnih družbenih interesov ni bilo več, nove pa še niso bile vzpostavljene. Tako stanje je povzročalo obilo težav pri oblikovanju in volitvah prvega državnega sveta konec leta 1992.

Državni svet se v celoti oblikuje z volitvami, kar pomeni, da se članstvo v državnem svetu lahko pridobi samo z volitvami, ne pa tudi na druge načine (denimo z imenovanjem, po položaju in podobno). Volitve v državni svet ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Člani državnega sveta se za razliko od poslancev volijo za dobo petih let, kar naj bi zagotavljajo določeno kontinuiteto skupnega delovanja državnega zbora in državnega sveta, ker se mandatna doba obeh organov ne prekriva (Grad, 1999, str. 132, 133).

6.6 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA

Pristojnosti državnega sveta določa že ustava. V skladu s 97. členom ustave lahko državni svet predlaga državnemu zboru sprejem zakonov (zakonodajna iniciativa), daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča (odločilni veto), zahteva od državnega zbora razpis referendumov o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (zakonodajni referendum) in zahteva od državnega zbora, da odredi preiskavo o vseh zadevah javnega pomena.

Nekatere pristojnosti državnega sveta pa so določene z zakonom. Tako zakon o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 15/1994, 64/2001) v 23. členu določa, da lahko državni svet vloži zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov.

Ustava neposredno ne ureja, da je slovensko predstavniško telo dvodomno, vendar tudi ne določa, da je enodomno. Podobno kot slovenska tudi nemška ustava določa dva organa s pristojnostmi na področju zakonodajne veje oblasti brez določbe, ki bi nedvomno kazala na dvodomnost nemškega predstavniškega telesa – to je odločilo nemško ustavno sodišče. Glede na sestavo in pristojnosti lahko državni svet spada la v zakonodajno vejo oblasti (Štrus, 2004, str. 20, 21).

6.6.1 Zakonodajna iniciativa

Ustava določa državnemu svetu pravico predlagati državnemu zboru sprejem zakonov v 97. členu ustave. Glede na ureditev v 116. členu PoDZ zakonodajna iniciativa državnega sveta ne pomeni, da ima državni svet vlogo v začetni fazi zakonodajnega postopka, ki se začne šele s prvo obravnavo zakona v državnem zboru. Začetek zakonodajnega postopka je tako državni zbor določil avtonomno. Kljub temu zakonodajno iniciativo lahko štejemo v zakonodajni postopek v širšem pomenu, saj predsednik državnega zbora po vložitvi predloga zakona nima nobene izbire, ali bo zakon poslal v prvo obravnavo ali ne. V državnem svetu se zakonodajna iniciativa izraža predvsem s pobudami in zahtevami državnih svetnikov, pa tudi s predlogi komisij državnega sveta (Štrus, 2004, str. 21).

V okviru iniciativne funkcije lahko državni svet predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referendumu in parlamentarno preiskavo. Pravica državnega sveta, da predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, pomeni, da je državni svet eden od tistih subjektov, ki imajo zakonodajno iniciativo (poleg državnega sveta jo imajo namreč še vsak poslanec, vlada in najmanj 5 tisoč volivcev). Zakonodajno aktivno deluje za uveljavljanje interesov, ki jih zastopa. Vendar je v praksi državni svet to sredstvo uporabljal redko, morda tudi zato, ker je državni zbor večinoma zavračal njegove predloge (Grad, 2000, str. 263).

6.6.2 Mnenja državnega sveta

Mnenja državnega sveta niso vezana samo na vlogo državnega sveta v zakonodajnem postopku, ampak tudi na njegovo vlogo izven zakonodajnega postopka. Državni svet lahko da mnenje o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora. Državni svet ter predvsem njegova delovna telesa se veliko poslužujejo pristojnosti dajanja mnenj. Na ta način se interesi, izraženi v državnem svetu, prenašajo neposredno v zakonodajni postopek državnega zbora.

Glede na to, da državni svet sodeluje z državnim zborom in njegovimi delovnimi telesi v drugi obravnavi predloga zakona, ko se predlog zakona v delovnem telesu in na plenarnem zasedanju amandmira po členih, se državni svet in njegova delovna telesa, ki nimajo pristojnosti vlaganja amandmajev na predloge zakonov, poslužujejo pristojnosti dajanja mnenj, v katerih navedejo konkretne pripombe k predlogom zakonov. Konkretne pripombe vsebujejo predlog besedila spremembe posameznega člena z obrazložitvijo (enako kot amandma). Takšne konkretne pripombe lahko »posvojijo« poslanci ali matična delovna telesa državnega zbora ter jih končno sprejme državni zbor.

6.6.3 Odložilni (suspenzivni) veto

Odložilni veto je ena izmed najpomembnejših pristojnosti državnega sveta. Državni svet tako zahteva od državnega zbora, da ponovno odloča o zakonu. Takšno zahtevo državni svet vloži v roku sedmih dni od sprejetja zakona. Seja državnega sveta, na kateri se

glasuje o vetu državnega sveta, se zato skliče praviloma šesti dan po sprejemu zakona v državnem zboru.

Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev (absolutna večina), razen če je za sprejem zakona predpisana strožja večina. V takšnem primeru se s takšno večino odloča tudi pri ponovnem odločanju o zakonu na podlagi veta. Državni zbor mora zakon izglasovati s kvalificirano večino in istočasno tudi z navadno absolutno večino. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna.

Državni svet lahko vložijo veto le na zakone ne pa tudi na druge akte, npr. na ustavo, na državni proračun, PoDZ, čeprav imajo nekateri od teh naravo zakona. Veto državnega sveta je za zakonodajni postopek pomemben institut, saj zakonodajni ni končan za noben zakon vse dotlej, dokler ni jasno, ali je državni svet vložil odločilni veto oziroma ali ga še lahko vložijo. Državni zbor odloča le o tem, ali bo zakon v nespremenjenem besedilu sprejel, ne more pa se vsebina zakona spreminjati in državni svet ne more vlagati amandmajev v postopku ponovnega odločanja (Štrus, 2004, str. 21, 22).

Na podlagi ustavne ureditve veta državnega sveta je postopek za uveljavitev veta urejen v poslovniku državnega zbora. Lahko se sicer vprašamo, ali je ustavna ureditev tako pomembnega omejevanja delovanja državnega zbora, kot je odločilni veto, v zadostni meri določena v ustavi. Na to lahko odgovorimo samo, da to vprašanje ni dovolj urejeno, saj gre za zelo pomembno ustavno materijo. Potreba po pravni ureditvi delovanja državne organizacije pa v takem primeru seveda kliče po zakonski ureditvi. Ker pa zakon o državnem svetu tega vprašanja ni uredil, je moral to urediti poslovnik državnega zbora, ki pa je po svoji temeljni naravi akt, ki ureja notranje poslovanje državnega zbora. Z vidika razmerja med obema organoma je zato problematično, da tako pomembno vprašanje razmerij med dvema državnima organoma ureja poslovnik enega od njiju, ne da bi imel drugi organ kakršenkoli vpliv na njegovo delovanje.

Smisel suspenzivnega veta je namreč v tem, da vsebuje kritični pogled državnega sveta na sprejeti zakon, ki naj bi ga imeli poslanci državnega zbora priložnost obravnavati in se nato odločiti, ali jih je prepričal ali ne. To jim poslovniška ureditev omogoča (Grad, 2000, str. 265).

6.6.4 Zakonodajni referendum

Vpliv državnega sveta na zakonodajno odločanje preko zahteve po uvedbi zakonodajnega referenduma je sicer zelo posreden, utegne pa v praksi imeti celo večjo težo kot suspenzivni veto, saj lahko pomeni močan pritisk in grožnjo državnemu zboru, če ne bi dovolj upošteval stališč državnega sveta. Zato je ustavodajalec otežil sprejem take odločitve v državnem svetu. Za izglasovanje zakonodajnega referenduma je potrebna absolutna večina. Pobudo zanj, ki mora biti v pisni obliki in obrazložena, pa lahko poda vsak državni svetnik.

Zahteva državnega sveta za razpis zakonodajnega referendumu velja za obe obliki referendumu, tako za predhodni kot tudi za naknadni (potrditveni) zakonodajni referendum. V zakonu so navedeni tudi roki, v katerih morajo biti vložene zahteve za razpis zakonodajnega referendumu. Zahtevo za razpis predhodnega referendumu lahko vložijo državni svet od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje, to je zadnje obravnave predloga zakona. Zahteva državnega sveta je zavezujoča za državni zbor, saj ustava določa, da mora državni zbor razpisati referendum, če to zahteva državni svet (Štrus, 2004, str. 22).

Državni svet je uporabil to pomembno sredstvo samo enkrat, in sicer jeseni 1997 v zvezi odločanjem o volilnem sistemu (Grad, 2000, str. 263).

Zahtevo za razpis naknadnega referendumu pa državni svet vložijo najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona. Če državni svet najprej uporabi suspenzivni veto, kot milejše sredstvo, in z njim ne uspe, potem mora imeti tudi možnost vložiti zahtevo za razpis referendumu kot močnejšega sredstva nasprotovanja odločitvi državnega zbora, v primeru nestrinjanja s sprejetim zakonom. Seveda to ne pomeni, da državni svet ne bi mogel že takoj uporabiti možnosti naknadnega referendumu, ne da bi prej uporabil tudi suspenzivni veto (Štrus, 2004, str. 23).

Čeprav mora državni svet sprejeti odločitev o tem, da bo zahteval razpis zakonodajnega referendumu, celo z večino glasov vseh članov, je ravno glede te njegove pristojnosti še bolj resen omenjeni pomislek glede nedoslednosti ustavne ureditve, ki ni omejevala področij, na katerih državni svet izvaja svoje pristojnosti (Grad, 2000, str. 263).

6.6.5 Zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave

Pravico državnega sveta, da zahteva uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena (t. i. parlamentarna preiskava) ureja ustava v 93. in 97. členu. Pomembna značilnost uvedbe parlamentarne preiskave je, da lahko privede do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade. Državni svet ne more sam odrediti parlamentarne preiskave, ampak lahko to zahteva od državnega zbora, ki jo mora v tem primeru obvezno odrediti. Državni svet ima torej le iniciativno funkcijo pri njeni uvedbi. Način delovanja komisije, ki opravlja parlamentarno preiskavo, določata zakon in poslovnik o parlamentarni preiskavi. Pobudo za parlamentarno preiskavo, ki mora biti v pisni obliki in obrazložena, lahko vložijo vsi državni svetniki. Državni svet o zahtevi za parlamentarno preiskavo odloči z večino glasov navzočih državnih svetnikov, hkrati pa določi tudi svojega predstavnika pri obravnavi zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave na seji državnega zbora. Parlamentarna komisija je v tem primeru sestavljena proporcionalno, glede na številčno zastopnost poslanske skupine v državnem zboru (če tako zahtevajo poslanske skupine) in ne paritetno z enakim številom članov vseh poslanskih skupin, kot bi bilo to v primeru, če zahteva parlamentarno preiskavo tretjina poslancev. Zahtevano parlamentarno preiskavo sme državni zbor razširiti ali dopolniti, če temu ne nasprotuje predlagatelj za uvedbo parlamentarne preiskave. Taki predlogi se usklajujejo s predstavnikom

predlagatelja zahteve in sicer v kolegiju predsednika državnega zbora. Pomembna značilnost uvedbe parlamentarne preiskave je, da lahko privede do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade (Štrus, 2004, str. 24, 25).

6.6.6 Zahteva ustavnemu sodišču za oceno ustavnosti in zakonitosti

Pristojnost, da lahko državni svet vloži ustavnemu sodišču zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, ni urejena v ustavi, ampak jo določa Zakon o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 15/1994 in 64/2001). Državni svet lahko uporabi to pristojnost z ustavo oziroma njenimi posameznimi ustavnimi določbami. V praksi državni svet največkrat zahteva presojo ustavnosti posameznega zakona, potem ko je pred tem že uporabil pristojnost veta in z njim ni uspel doseči zavrnitve zakona v državnem zboru pri ponovnem glasovanju o zakonu.

Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov lahko državni svet poda potem, ko je predpis oziroma splošni akt že sprejet in začne veljati v slovenskem pravnem sistemu. V tej značilnosti se bistveno razlikuje od navedenih zakonodajnih pristojnosti državnega sveta, ki se večinoma uporabijo znotraj zakonodajnega postopka, torej še pred sprejemom zakona. Ustavno sodišče lahko razveljavi protiustaven zakon oziroma odpravi ali razveljavi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise. Te pristojnosti pa državni svet ne sme uporabiti za predpise, ki jih sprejme sam (npr. PoDS).

Podobno kot velja za zahtevo za odreditev parlamentarne preiskave in zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu, lahko pobudo ustavnemu sodišču za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov poda vsak državni svetnik, čeprav tega PoDS izrecno ne določa. Državni svet o pobudi odloči z večino glasov navzočih državnih svetnikov (Štrus, 2004, str. 25, 26).

7 ZAKLJUČEK

Parlamentarni sistem ima bogato kulturo oz. zgodovino. Sledi parlamenta najdemo že v antični Grčiji in rimskem imperiju, kjer so že demokratično odločali o posameznih zadevah. Pomembnejši razvoj je parlamentarni sistem beležil v 18. stoletju ob nastanku moške volilne pravice in nastajanju političnih strank. Čeprav na eni strani poznamo značilnosti parlamentarnega sistema, nam je po drugi strani težko določiti značilnosti parlamenta, saj se od države do države razlikujejo po pristojnostih, obliki, sestavi, številu članov, po avtonomiji, načinu odločanja, tradiciji ... To je pa tudi predvsem odvisno od ustave, ki jo posamezne države imajo.

Kadar govorimo od dvodomnosti imamo v mislih zgornji dom in kakšne pristojnosti ima v razmerju do spodnjega doma. Slovenski parlament je sestavljen iz državnega zbora in državnega sveta ter ima nepopolno dvodomnost, kar pomeni, da lahko zgornji dom sodeluje pri zakonodajnem postopku vendar nima vpliva pri končnih odločitvah. Med drugim lahko daje tudi mnenja državnemu zboru vendar ta mnenja niso zavezujoča za državni zbor. Profesor Kristan uvršča nepopolno dvodomnost slovenskega parlamenta v najvišjo stopnjo, saj zgornji dom lahko vpliva na sprejem zakona, kar v najnižji stopnji to ni mogoče. Dvodomni parlamenti z najnižjo stopnjo dvodomnosti nimajo nobenih mehanizmov pri sprejemanju zakonodaje. Spodnji domovi imajo več ali manj iste pristojnosti, različne so samo pristojnosti zgornjega doma. V primeru popolne dvodomnosti imata organa enake pristojnosti.

Čeprav mnogi menijo, da je dvodomni sistem v majhnih unitarnih državah nepotreben, je po drugi strani neka instanca oz. zavora pri odločanju državnega zbora in tudi neko ravnovesje. Pri dvodomnem parlamentu je spodnji dom bolj previden pri sprejemanju zakonov, saj ga zgornji dom prepreči pri slabi zakonodaji. Kritiki dvodomnosti trdijo, da povzroča tudi nastanek zastojev pri zakonodajnem odločanju in kakšnih preprirov v parlamentu, saj se o vseh zadevah vsi ne strinjajo skupno. Še pred nastankom naše države so se pojavljale dileme o dvodomnosti. Zagovorniki so trdili, da bo zgornji dom pripomogel k regionalnemu razvoju, nasprotniki pa so trdili, da bo politično kadroval in imel v svojih vrstah ljudi iz tiste stranke, ki je na oblasti. Če govorimo o dilemah dvodomnosti ugotavljamo, da obstaja več avtorjev s trditvijo v prid dvodomnosti kot proti. Med njimi so: Pitamic, Hauge, Harrop, Russell, Tsebelis, Money idr.

Državni zbor in državni svet sta organa, ki sta institucionalno ločena in funkcionalno zelo povezana. Pri čemer lahko trdimo za državni zbor, da deluje samostojno brez pomoči državnega sveta, kar v obratnem položaju to ni mogoče. Funkcije državnega sveta so vezane ne delovanje državnega zbora, ki ga pri tem samo nadzira. Državni svet pa ima na razpolago vrsto vzvodov, s katerimi lahko prepreči državnemu zboru sprejem zakona, če meni, da je zakon neustaven, nepopoln ali nezaželen (da bi se z njim kdo okoristil). Med pomembnejše vzvode spada: zakonodajna iniciativa, odločilni veto in zakonodajni

referendum. Oba organa imata svojo organizacijo in način delovanja, vendar pa je državni svet na slabšem, saj mu ustava pripisuje manj garancij kot državnemu zboru. Državni zbor lahko z zakonom sprejme organizacijo dela državnega sveta, kar spet v obratnem položaju ni mogoče. V tem se kaže podrejenost zgornjega doma spodnjemu.

Poslovniška ureditev med državnim zborom in državnim svetom ureja Zakon o državnem svetu in poslovnik obeh organov. Pomembnejše določbe poslovnika državnega zbora, ki urejajo razmerja so v 215. členu in sicer:

- Predsednik državnega zbora obveščata predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošiljati gradiva o zadevah, ki so na dnevnem redu seje državnega zbora.
- Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta tudi o rokih, v katerih lahko državni svet poda mnenje o zadevah iz izredne seje državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje državnega zbora in o predlogih zakonov, ki se predlagajo po nujnem postopku. Roke določi kolegij glede na nujnost zadeve oz. potrebe države. Ta rok ne sme biti krajši od 24 ur.
- Državni zbor ne more odločati o zadevah, glede katerih rok za predložitev mnenja državnega sveta še ni potekel ali ta ni poslal obvestila, da k predlogu mnenja ne bo podal.
- Predsednik državnega zbora pošlje predsedniku državnega sveta sklic seje državnega zbora s predlogom dnevnega reda, morebitne razširitve dnevnega reda in gradivo za sejo istočasno kakor poslancem. Ko je dnevni red seje državnega zbora sprejet, predsednik državnega zbora o tem obvesti predsednika državnega sveta.

Poslovnik državnega zbora ureja še razmerja v členih 216–220, kjer je tudi določeno, kako je s predlogi in mnenji ter o medsebojnem sodelovanju.

Poslovnik državnega sveta ureja tudi razmerja v členih 94–97. To so:

- Komisije državnega sveta v skladu z zakonom sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz pristojnosti državnega zbora.
- Seje delovnega telesa državnega zbora se udeleži poročevalec, ki ga je določila pristojna komisija državnega sveta.
- Kadar državni zbor ali njegovo delovno telo obravnava predlog, mnenje ali zahtevo državnega sveta, se seje državnega zbora ali njegovega delovnega telesa udeleži predsednik ali državni svetnik, ki ga je državni svet določil za poročevalca.
- Poročevalec na seji državnega zbora ali njegovega delovnega telesa obrazloži predlog, mnenje ali zahtevo državnega sveta iz prejšnjega odstavka.
- Če državni svet od predsednika državnega zbora prejme rok, v katerem lahko državni svet poda mnenje o zadevah iz izredne seje državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje državnega zbora, ali o predlogu zakona, ki se predlaga po nujnem postopku, in ne more v navedenem roku sklicati seje, lahko namesto državnega sveta poda mnenje pristojna komisija državnega sveta.

- Če državni svet ne more pravočasno sklicati seje za obravnavo zadeve EU ali druge zadeve, lahko državnemu zboru ali njegovim delovnim telesom namesto državnega sveta poda mnenje pristojna komisija državnega sveta.

Tretji pravni akt, ki ureja razmerja med organoma je Zakon o državnem svetu. Ta določa v drugem delu 3. poglavja v členih 53–57. Prav tako kot poslovnik državnega zbora tudi Zakon o državnem zboru narekuje v treh členih o medsebojnem sodelovanju, da predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in o sprejemu zakona. Predsednik državnega sveta pa obvešča predsednika državnega zbora o predlogih, mnenjih in zahtevah, ki jih je sprejel državni svet o zadevah iz pristojnosti državnega zbora, in mu pošilja te predloge, mnenja in zahteve v skladu s poslovníkom državnega zbora.

Naše spoznanje je pripeljalo do sklepa, da je dvodomna sestava parlamenta boljša od enodomnega, saj državni svet deluje kot opora državnemu zboru, mu daje mnenja in predloge zakonov v sprejem. Če pa zakon ni ustrezen, mu tudi nasprotuje kar oteži njegov sprejem v državnem zboru. Tak sistem spametuje zakonodajno telo, da predlaga zakone čim bolj premišljeno, saj se prav tako hoče znebiti konfliktov, ki bi lahko nastali med državnim svetom. Dvodomni sistem odraža večjo stopnjo demokracije.

LITERATURA IN VIRI

1. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. BAGEHOT, Walter (1995). *The English Constitution*. Collins.
2. BALKOVEC, Bojan (2007). *Državni zbor Republike Slovenije: 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.
3. BLONDEL, J. (1969). *An Introduction to Comparative Government*. London.
4. CERAR Miro ml. (2007). *Državni zbor Republike Slovenije: 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Državni zbor Republike Slovenija, Ljubljana.
5. FERFILA, Bogomil (2008). *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
6. FINER, Herman (1970). *The theory and practice of modern Government*. Methuen & Co, London.
7. GRAD, Franc (2000). *Parlament in vlada*. Uradni list Republike Slovenije d.o.o., Ljubljana.
8. GRAD, Franc (2004). *Volitve in volilni sistemi*. Uradni list Republike Slovenije d.o.o., Ljubljana.
9. GRAD, Franc in POGORELEC, Janez (2004). *Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
10. GRAD, Franc; KAUČIČ, Igor; RIBIČIČ, Ciril; KRISTAN, Ivan (1999). *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
11. HOOPER, Finley (1967). *Greek realities: Callings, Commitments and Contributions*, Westview Press. Boulder.
12. KOCJANČIČ, Rudi; RIBIČIČ, Ciril; GRAD, Franc; KAUČIČ, Igor (2006). *Ustavno pravo Slovenije*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
13. KRISTAN, Ivan (2003). *Sodobna država – Kaj mora in kaj zmore. V: Nekatere dileme glede dvodomnosti v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
14. LAUFER H. (1991). *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*.

15. LIJPHART Arendt (1984). *Democracies*. Yale University Press.
16. MARONGIN, Antonio (1973). *From pre-parliament to parliament*. V *Medieval representative institutions*, ed. Thomas N. Bisson. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
17. PITAMIC, Leonid (1927). *Država*. Družba sv. Mohorja, Celje.
18. POST, Gaines (1973). *Medieval parliaments a consequence of the revival of Roman law*. V *Medieval representative institutions*, ed. Thomas N. Bisson. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
19. STUBBS, William (1972). *Stubbs on the development of parliaments in Europe*. V: *The creation of medieval parliaments*, ed. Bertie Wilkinson. New York: Wiley
20. ŠTRUS, Dušan (2004). *Pravna ureditev državnega sveta Republike Slovenije*. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana.
21. TSEBELIS George and RASCH B. E. (1995). *Parterns of Bicameralism*, in: *Parlaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, New York.
22. VILFAN, Sergij (2007). *Državni zbor Republike Slovenije: 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Državni zbor Republike Slovenija, Ljubljana.
23. WILKINSON, Bertie ed.(1973). *The creation of medieval parliaments*. Wiley, New York.

2. ČLANKI

1. SENČUR, Miloš (2009). Dvodomni sistem kot nasledek procesa decentralizacije. *Uprava*. Letnik VII, št. 3/09.

3. ZAKONI

1. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991.
2. Zakon o določitvi volilni enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet. Uradni list RS, št. 48/1992.
3. Zakon o državnem svetu. Uradni list RS, št. 44/92.
4. Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, št. 15/1994 in 64/2001.

4. DRUGI VIRI

1. Poslovník državnega sveta. Uradni list RS, št. 70/2008.
2. Poslovník državnega zbora. Uradni list RS, št. 92/2007.

5. VIRI Z INTERNETA

1. Wikipedija (2010). *Parlament*. Dostopno 15. 10. 2010 na: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Parlament>.
2. Državni svet Republike Slovenije (2007). *Volitve v državni svet*. Dostopno 11. 12. 2010 na: http://www.ds-rs.si/?q=drzavni_svet/volitve.