

SPREMEMBE USTAVNE UREDITVE DRŽAVNEGA SVETA*

Dušan Štrus,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, svetovalec v
Državnem svetu*

1. UVOD

Najstarejša razlaga, o potrebnosti drugega doma parlamenta v zvezni državi izhaja iz pogovora med Georgom Washingtonom in Tomasom Jeffersonom na njunem srečanju ob zajtrku, na katerem sta se pogovarjala o smiselnosti uvedbe Senata poleg Predstavnškega doma Kongresa ZDA. Washington je obstoj Senata utemeljil s prisposobo o ohlajanju kave, ki jo vlijemo v skodelico, da se ohladi, pri čemer senat predstavlja skodelico, v katero zlijemo zakonodajo, da se ohladi.¹ Senat ZDA je pozneje nastal po tako imenovanem »Velikem kompromisu« oziroma »kompromisu Connecticut« iz leta 1787, s katerim so se snovalci ameriške ustave dogovorili o dualnem, dvodomnem sistemu kongresnega predstavništva s Senatom, v katerem bo imela vsaka zvezna država enako število članov. Snovalci ameriške ustave pa so Senat imenovali kot »sidro« vlade, »nujno varovalo« pred »nestanovitnostjo in strastjo«, kar je vplivalo na stališča širše javnosti in članov predstavniškega doma.²

Zgodovina nastanka Senata ZDA ni primerljiva z zgodovino nastanka slovenskega Državnega sveta, vendar pa lahko tudi za Državni svet trdimo, da je nastal kot kompromis različnih idej, ki so zaznamovale čas nastajanja slovenske Ustave. Zagovornike dvodomnosti v Sloveniji in Državnega sveta kot zgornjega doma parlamenta je prav tako kot snovalce ideje o Senatu v ZDA vodila ideja, da je treba v zakonodajni postopek uvesti možnost dodatnega

* Prispevek je bil pripravljen za predstavitev na posvetovanju Spreminjanje ustave, ki je 22. februarja 2023 potekalo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ob 10. obletnici Inštituta za ustavno pravo. Kratek prispevek o tem je bil objavljen v zborniku o spreminjanju ustave.

¹ M. D. Conway, nav. delo, str. 47–48.

² B. Sinclair, nav. delo, str. 34.

premisleka o vsebini predlogov zakonov in dodatno varovalko v sistem zavor in ravnesij. Čeprav Slovenija pred letom 1991 ni bila samostojna in suverena država, smo Slovenci v preteklosti pridobili pomembne izkušnje z dvodomnimi in večdomnimi predstavniškimi telesi v okviru držav, katerih del smo bili, zato lahko trdimo, da so tudi te izkušnje pomembno vplivale na nastanek današnjega Državnega sveta.

2. ZGODOVINA IN NASTANEK DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet je nastal s sprejemom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) leta 1991. Na njegovo oblikovanje je nedvomno vplivala tradicija parlamentarne ureditve v državah, v katerih smo Slovenci v preteklosti živeli, od Avstro-Ogrske do Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev in še zlasti v jugoslovanskih federacijah (FLRJ in SFRJ). V vseh navedenih državah smo imeli Slovenci izkušnje tako z enodomnim parlamentarnim sistemom (na primer Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev v času vidovdanske ustave),³ dvodomnim zakonodajnim telesom (na primer v Avstro-Ogrski,⁴ FLRJ⁵ ipd.) in celo večdomnostjo (SFRJ).⁶ Te izkušnje, čeprav so bile različne, so nedvomno deloma vplivale tudi na nastanek Državnega sveta, saj so obstajali različni predlogi glede ureditve dvodomnega oziroma enodomnega parlamenta. Senčur je menil, da v primeru Državnega sveta morda niti ne gre toliko za tradicijo dvodomnosti na slovenskih tleh, ampak za dosledno in stalno zavzemanje prejšnjih rodov pri iskanju najustreznejše institucionalne oblike za uveljavljanje in usklajevanje različnih interesov.⁷

V času nastajanja Ustave konec osemdesetih let dvajsetega stoletja so se pojavili različni predlogi o tem, kakšno naj bo slovensko predstavniško telo. Tako je ideja o dvodomnosti slovenskega parlamenta nastala že v času tako imenovane »pisateljske ustave« iz leta 1988. V »pisateljski ustavi« naj bi po vzoru bavarske Ustave poleg skupščine, splošnega predstavniškega telesa, nosilca zakonodajne funkcije, ki je enodomna, uvedli senat, ki bi imel korektivno funkcijo, odrazil pa naj bi strukturno sestavljenost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni

³ A. Bačić, nav. delo, str. 91.

⁴ J. Velišček in drugi (ur), nav. delo, str. 94.

⁵ Po drugi svetovni vojni je Federativno ljudsko republiko Jugoslavije uvedla skupščinski sistem in ljudsko skupščino sta sestavljala zvezni svet in svet narodov. Glej A. Igličar, nav. delo (1990), str. 91.

⁶ Skupščina v Socialistični federativni republici Jugoslaviji je bila sestavljena iz zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora. Nobeden od treh zborov ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva kot celote, ampak so bili v njih zastopani različni družbeni interesi. Glej F. Grad in drugi, nav. delo (2016), str. 368–369.

⁷ Glej M. Senčur, nav. delo, str. 318.

segmenti, ko so na primer sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti in občine, vanj izvolijo svoje predstavnike po posebej določenih merilih. Med predlaganimi pristojnostmi senata sta bili zakonodajna iniciativa ter pristojnost dajanja mnenj in pripomb, ne samo skupščini, ampak tudi vladi. Bučar je ob tem posebej poudaril, da naj bi senat vplival na skupščino in vlado predvsem s svojo avtoriteto, ki naj bi se kazala v družbeni teži institucij in osebnosti članov, ki naj bi ga sestavljali.⁸ Med pristojnostmi senata ni bilo pristojnosti veta, ampak je bila ta pristojnost pridržana predsedniku republike, ki bi lahko pred razglasitvijo zakona zahteval, da skupščina o njem še enkrat razpravlja.

Čeprav »pisateljska ustava« ni formalni akt, je »pisateljska ustava« orisala idejo o dvodomnosti slovenskega parlamenta, ki so jo razvijali idejni očetje te ustave, med katerimi so bili tudi posamezniki, ki so pozneje sodelovali pri delu Skupščine Republike Slovenije, ko je obravnavala tako osnutek kot tudi predlog slovenske ustave. Iz »pisateljske ustave« je namreč razvidno, da senat ni bil zamišljen kot drugi dom zakonodajnega telesa. Imel je šibkejšje pristojnosti kot današnji Državni svet (brez odločilnega veta), vendar je vzpostavljaj pomembna razmerja ne samo do zakonodajalca, ampak tudi do vlade, izvršilne veje oblasti.⁹ Bučar je izrecno navedel, da senat odraža strukturiranost družbe po vzoru bavarske Ustave in da bi uvajanje dvodomnega sistema učinkovalo diskriminatorno, ker je slovenska država enonarodna država.¹⁰ Ta ideja o ustanovitvi senata, ki bi po vzoru bavarskega Senata združeval funkcionalne in lokalne interese, imel šibke pristojnosti in ki ne bi predstavljal drugega doma predstavniškega telesa, se je kazala tudi v poznejših fazah priprave osnutka in predloga ustave ter je vplivala na končni kompromis nastanka Državnega sveta.

V postopku nastajanja slovenske Ustave so obstajali tako predlogi za uvedbo dvodomnega sistema¹¹ kot tudi predlogi za uvedbo enodomnega parlamenta¹² in predlogi za uvedbo posebnega postopka v enodomnem parlamentu, ki bi

⁸ Glej F. Bučar, nav. delo, str. 76–82.

⁹ Vlada je morala pridobiti mnenje senata glede najpomembnejših odločitev vlade, kar posebej velja za proračun in za vse zakone, ki gredo na referendum. Zakonodajna iniciativa senata pa je bila v delu vezana na vlado, saj je lahko senat zakone predlagal tudi vladi, ne samo skupščini.

¹⁰ F. Bučar, nav. delo, str. 78.

¹¹ Teh predlogov je bilo več in so bili različni, od uvedbe drugega doma s posebnimi interesi socialnih, gospodarskih, kulturnih in drugih skupin do zbora regij.

¹² Delovni osnutek ustave Republike Slovenije (tako imenovani podvinski osnutek), ki ga je izdelala strokovna skupina pri ustavni komisiji avgusta leta 1990. V: Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 85.

omogočal, da bi lahko poslanci ali organi lokalnih skupnosti iz posameznih območij zahtevali upoštevanje posebnih interesov posameznih območij.¹³

V okviru predlogov za uvedbo dvodomnega sistema so se ideje o drugem domu razlikovale. Obstajali so predlogi za uvedbo drugega doma s posebnimi interesi socialnih, gospodarskih, kulturnih in drugih skupin ter ustanov,¹⁴ pa tudi variante z drugim domom, zborom regij kot zborom predstavnikov interesov, ki jih uveljavljajo posamezna območja, regije kot širše lokalne skupnosti in variante z drugim domom, državnim svetom (ali senatom). V prvi varianti bi bil zbor regij enakopraven z državnim zborom, v drugi varianti pa je bil državni svet zamišljen kot organ, ki odseva družbeno strukturiranost, s funkcijami svetovanja in intervencije v zakonodajnih zadevah, toda brez pravice glasovanja. Državni svet bi imel zakonodajno iniciativo, pristojnost dajanja mnenj državnemu zboru in pravico do veta.¹⁵ Slednja pristojnost je bila v osnovnem besedilu Osnutka Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: osnutek ustave) sicer pristojnost predsednika republike, ki pa je bila z uvedbo državnega sveta zaupana slednjemu. Zanimivo je, da bi imel predsednik države v skladu z osnutkom ustave na voljo več časa za vložitev veta (15 dni), kot ga ima danes Državni svet, poleg tega pa bi moral Državni zbor še enkrat razpravljati o zakonu.¹⁶ Taka ureditev bi vsekakor dopuščala več možnosti za razlago, da lahko Državni zbor v postopku ponovnega odločanja tudi spremeni ali dopolni prvotno sprejeto zakonsko besedilo. Osnutek ustave je predvideval tudi posebna posvetovalna organa predsednika republike, to sta ekonomski svet in svet za nacionalno varnost. Ustanovitev ekonomskega sveta, ki ga v skladu z ureditvijo v osnutku sestavlja dvanajst članov, ki jih imenuje predsednik republike izmed uglednih znanstvenikov, predstavnikov delodajalcev, sindikatov in gospodarstvenikov, je bila prav tako odvisna od nastanka Državnega sveta.¹⁷ Ekonomski svet naj bi imel torej podobno sestavo, kot jo ima danes Državni svet v delu funkcionalnih interesov (brez dela interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev in dela negospodarskih dejavnosti), kar bi predsedniku republike nedvomno pomagalo pri odločitvah o vložitvi suspenzivnega veta.

¹³ Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 20.

¹⁴ Gre za predlog, da se začne postopek za sprejem Ustave z dne 25. junija 1990, ki ga je Predsedstvo Republike Slovenije poslalo Skupščini Republike Slovenije. Glej Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 66.

¹⁵ Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 20.

¹⁶ Predsednik republike bi v primeru pristojnosti veta imel tudi poseben posvetovalni organ, ekonomski svet, ki bi ga sestavljali ugledni znanstveniki, predstavniki delodajalcev, sindikatov in gospodarstvenikov. Glej Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 10–11.

¹⁷ M. Senčur, nav. delo, str. 156–157.

Po opravljeni javni razpravi, ki je sledila osnutku ustave, je skupina za državno ureditev pri Komisiji Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja (v nadaljevanju: skupina) predlagala dve možni izpeljavi zastopanja regionalnih interesov: oblikovanje enodomnega parlamenta, ki bi vseboval tudi poslance zbora regij kot nekakšnega poldoma, ali pa oblikovanje regionalnega zbora, ki bi štel enakopravno število članov z državnim zborom. Po mnenju Ribičiča je bila prednost prve rešitve, da bi lahko poslanci regij sodelovali pri vseh odločitvah, ne samo pri tistih, ki zadevajo interese regij. V samostojen zbor bi se izločili samo zaradi obravnave in odločanja o specifičnih, regionalnih težavah in glede teh vprašanj bi poslanci regij tvorili samostojen zbor. Ta rešitev se je ponujala kot kompromis med zagovorniki regionalizacije in zbora regij na eni strani ter drugimi, ki so temu nasprotovali.¹⁸

Obe varianti sta bili, podobno kot v predlogu skupine, vsebovani tudi v osnutku ustave, ni pa bilo variante z uvedbo državnega sveta z zastopstvom posebnih družbenih interesov. Ob tem je treba poudariti, da so člani skupine v razpravah ob navedenih variantah poudarili predvsem idejo decentralizacije in omejevanja partitokracije. Na drugi strani pa so bili poudarjeni argumenti zagovornikov enodomnega parlamentarnega sistema, kot so nepotrebna usklajevanja v zakonodajnem postopku dvodomnega sistema, slaba funkcionalnost in racionalizacija v dvodomnem sistemu. Po njihovem mnenju tveganja za slabšo zastopanost interesov regij v enodomnem sistemu ni, saj naj bi izvoljeni poslanci Državnega zbora upoštevali interese okolij, iz katerih prihajajo.¹⁹

Oba navedena predloga, ki ju je oblikovala skupina in sta bila vsebovana tudi v osnutku ustave iz leta 1990, pa nista bila del Predloga Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlog ustave).²⁰ Iz osnutka se je ohranila le varianta o državnem svetu kot zastopniku nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Imel naj bi 40 članov, torej manj kot v osnutku, ki je predvideval 60 ali celo 75 članov, njegova sestava je bila bolj podrobno določena, pri čemer bi absolutno večino članov, 22, predstavljali predstavniki lokalnih interesov. V predlogu ustave je bilo posebej poudarjeno, da bodo v okviru državnega sveta predstavljeni delodajalci in delojemalci, kar bi že na državni ravni omogočalo usklajevanje njihovih medsebojnih interesov, poglavitni del državnega sveta pa naj bi sestavljali predstavniki lokalnih interesov, kar je odražalo predloge in zahteve po zastopanju lokalnih interesov na državni ravni, ki so bili vsebovani že v osnutku ustave. V predlogu ustave je državni svet pridobil tudi močno pristojnost zahtev za razpis referendumov ter pristojnost,

¹⁸ C. Ribičič, nav. delo (1991), str. 133 in 134.

¹⁹ Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 804–812.

²⁰ Predlog Ustave Republike Slovenije, ESA 58, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 30/91, str. 7 in 16.

da državni zbor zahteva mnenje od državnega sveta, ki ju osnutek ustave ni vseboval.²¹

Po mnenju Ribičiča varianti o oblikovanju zbora regij in pol doma, ki bi predstavljal regije, nista bili sprejeti, ker so bili nasprotniki regionalizma pripravljene popustiti pri drugih, zanje spornih ustavnih rešitvah, samo da ne bi prišlo do uveljavitve zamisli o regionalizaciji in dvodomnem parlamentu z zborom regij oziroma pokrajin. Končno je bil projekt regionalizacije odvisen od samostojnega odločanja občin, zastopstvo lokalnih skupnosti pa je bilo zaupano Državnemu svetu kot nepopolnemu dvodomnemu parlamentu, ki zastopa poleg lokalnih tudi poklicne in socialne interese.²² Tudi Kaučič navaja, da ne le zagovorniki dvodomnega, ampak tudi zagovorniki enodomnega parlamenta poudarjajo potrebo po tem, da predstavniško telo ne izraža ne splošnih političnih interesov, temveč tudi interese teritorialnih enot (regij oziroma pokrajin in širših lokalnih skupnosti). Kljub temu so bile variantne rešitve tega vprašanja in predstave o njem zelo različne (na primer glede sistema volitev za te poslance, načina uveljavljanja regionalnih interesov ipd.).²³ Na podlagi razprave in navedenih predlogov se je izoblikovalo kompromisno stališče, da se oblikuje enodomni parlament, ki bi vseboval tako imenovani regionalni korektiv.²⁴ Kot je bilo že navedeno, ob sprejemu ustave ni prišlo do uvedbe pol doma, ki bi predstavljal regionalne interese znotraj predstavniškega telesa, ampak do ustanovitve Državnega sveta, v katerem so predstavniki lokalnih interesov v večini.

3. MNENJE PRAVNE TEORIJE GLEDE NASTANKA DRŽAVNEGA SVETA

Ob nastajanju slovenske ustave so na oblikovanje in pristojnosti Državnega sveta pomembno vplivala tudi mnenja pravne stroke. Sestava prihodnjega slovenskega predstavniškega telesa je bilo eno od vprašanj v osnutku nove ustave, o katerem v tedanji javni in strokovni razpravi ni bilo doseženo soglasje. Stališča za in proti enodomnemu in dvodomnemu parlamentu so bila dokaj uravnotežena.²⁵ Grad je poudaril, da je bilo vprašanje enodomnosti ali dvodomnosti slovenskega parlamenta eno najbolj spornih v razpravah o osnutku ustave, saj je bila v njem predlagana uvedba državnega sveta, ki naj bi bil

²¹ Prav tam.

²² C. Ribičič, nav. delo (2007), str. 332.

²³ Gre za postopek izdvojenega delovanja, ko se del poslancev v primeru obravnave ustavno točno določenih vprašanj oblikuje v poseben »dom« in sprejema odločitve po dvodomnem načelu. Torej ne gre za *ad hoc* telo, ki bi stalno zasedalo.

²⁴ I. Kaučič, nav. delo, str. 679–681.

²⁵ Prav tam, str. 679.

nekakšen drugi dom, v katerem naj bi bili zastopani socialni, gospodarski in kulturni interesi. V ustavni razpravi ta predlog prvotno večinoma ni bil podprt, temveč je namesto tega predloga vzniknila ideja o drugem domu, ki naj bi zastopal regionalne interese. Ta predlog je dobil v slovenski javnosti znatno podporo, na drugi strani pa odločne nasprotnike. Grad je poudaril tudi prednost posrednih volitev drugega doma, saj bi posredne volitve krepile občutek povezanosti članov doma z lokalnimi interesi in možnost, da bi tako bolj prišla do izraza osebnost kandidatov in ne le njihova strankarska pripadnost.²⁶ Bučar je menil, da se ob splošnem zboru, ki deluje po večinskem načelu in ki v svoji sestavi odraža predvsem načelo enakosti vseh državljanov, postavlja tudi drugi dom, ki sicer nima značaja enakopravnega odločanja, je pa sredstvo, ki naj v odločanje vnese tudi drugačne poglede. Zato je ta drugi dom oblikovan tako, da naj bi odrazil predvsem notranjo družbeno strukturo (na primer delodajalce in delojemalce, pokrajinski sestav družbe, profesionalne sloje ipd.). O takem korektivu je bilo govora tudi ob sestavljanju slovenske ustave.²⁷

Tako pred kot tudi po sprejemu Ustave so bila mnenja o tem, ali je z nastankom Državnega sveta nastal dvodomen slovenski parlament tako v javnosti kot tudi v strokovni literaturi deljena. Kristan je leta 1996 pisal o zanikanju dvodomnosti in priseganju nekaterih strokovnjakov na enodomno parlamentarno ureditev v Sloveniji. Državnemu svetu so celo odrekli položaj subjekta v zakonodajnem postopku, saj so prevladovali privrženci ideje o enodomnosti slovenskega parlamenta.²⁸ Grad je leta 1991 prvotno menil, da je sicer možno oporekati temu, da se drugi dom, ki nima pravice sprejemati zakon (ima pa sicer pravico do zakonodajne iniciative, do suspenzivnega veta ipd), sploh lahko šteje kot drugi dom parlamenta.²⁹ Pozneje je v številnih delih navajal, da se z vidika ustavnopravne teorije Državni svet s takim položajem in pristojnostmi lahko šteje za drugi dom predstavniškega telesa v sistemu nepopolne (nesimetrične) dvodomnosti.³⁰ Cerar je menil, da smo v času nastajanja slovenske ustave na neki način nujno potrebovali Državni svet, in sicer vsaj kot kompromisno rešitev, ki je ponudila izhod iz pat situacije pri sprejemanju Ustave. Taka situacija je nastala zaradi nepomirljivega nasprotja med zagovorniki enodomnega in zagovorniki dvodomnega parlamenta. Ta kompromis pa niti ob njegovem sprejemu niti pozneje ni užival širše strokovne podpore oziroma naklonjenosti.³¹

²⁶ F. Grad, nav. delo (1991), str. 675.

²⁷ F. Bučar, nav. delo (1991), str. 673.

²⁸ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 451–453.

²⁹ F. Grad, nav. delo (1991a), str. 30.

³⁰ F. Grad, nav. delo (2013), str. 100.

³¹ M. Cerar, nav. delo (2006).

Mnenja pravne teorije v času nastajanja slovenske ustave niso bila najbolj naklonjena uvedbi drugega doma slovenskega parlamenta, vendar je kompromis med zagovorniki enodomnega in dvodomnega parlamenta vplival na njegov nastanek ne glede na mnenje pravne teorije. V Ustavo je bila na koncu sprejeta rešitev, ki določa dve pristojni instituciji na zakonodajnem področju, pri čemer ima Državni svet zgolj iniciativno, svetovalno ter odločilno funkcijo. Ureditev Državnega sveta se je sicer zgledovala po ureditvi dvodomnosti na Bavarskem, vendar z dodatno interesno sestavo, ki naj bi zajemala predstavništvo interesne organiziranosti, slednja pa v času sprejemanja Ustave večinoma še ni bila vzpostavljena. Zamisel za oblikovanje Državnega sveta je podal France Bučar, ki je nadgradil zamisel o senatu, ki je bila predstavljena v »pisateljski ustavi«, tako da je predlagal ustanovitev državnega sveta z močnejšimi pristojnostmi, kot sta suspenzivni veto in zahteva za razpis referendumu. Prav slednja je bila močno orožje ne le nasproti Državnemu zboru, ampak tudi proti Vladi. Legitimnost sprejete odločitve na referendumu, ki ga je lahko zahteval posredno voljen Državni svet, je bila zelo močna in je lahko presegla celo legitimnost neposredno voljenega Državnega zbora.

4. PODNORMIRANA UREDITEV DRŽAVNEGA SVETA

Kompromis, ki je bil sprejet ob nastanku Državnega sveta, je močno vplival na njegovo veljavno ustavno ureditev. Ustavna ureditev Državnega sveta je namreč že na prvi pogled podnormirana (urejen je zgolj v šestih členih Ustave), saj določa le njegovo sestavo, pristojnosti, imuniteto in nezdružljivost funkcije članov Državnega sveta, pa še to zelo skopo. Razlog za skromno ustavno ureditev Državnega sveta je najbrž dejstvo, da je bil v času sprejemanja Ustave to eden od načinov, kako je bil dosežen kompromis glede ustavne ureditve Državnega sveta, ki je zadovoljila tako zagovornike enodomnosti kot tudi zagovornike dvodomnosti predstavniškega telesa. To je najbrž tudi razlog, da v ustavni ureditvi ni določbe o tem, da je slovensko zakonodajno telo dvodomno. Ustava sicer določa dve instituciji na mestu, ki je prihranjeno za zakonodajno telo, vendar ne ureja medsebojnega razmerja med omenjenima organoma. Primerljive ustave večinoma določajo, da je zakonodajno telo dvodomno, poleg tega ustave drugih držav vsebujejo tudi posebno poimenovanje za institucijo, ki združuje oba domova zakonodajnega telesa (na primer parlament, kongres, parlamentarna ali zvezna skupščina ipd.). Take določbe slovenska Ustava nima, zato prihaja predvsem v laični javnosti do enačenja med izrazom parlament in Državni zbor, pa tudi do mnenja, da Državni svet ni drugi dom parlamenta.

V prvih letih po nastanku Državnega sveta je bilo ozračje, v katerem je deloval Državni svet, pogosto neprijazno. Odnos Državnega zbora do Državnega sveta

je bil podcenjevalen.³² V času razvoja slovenskega parlamentarizma in parlamentarne pravne teorije se je sčasoma oblikovalo pravno večinsko mnenje, da je Državni svet drugi dom slovenskega parlamenta.³³ Da je Slovenija z Ustavo iz leta 1991 uvedla nesimetrični³⁴ dvodomni sistem, je potrdilo tudi Ustavno sodišče,³⁵ zaradi česar lahko zdaj nesporno trdimo, da imamo v Sloveniji dvodomni parlamentarni sistem.

Ustava glede sestave Državnega sveta določa le število članov in razdelitev na pet interesnih skupin. Ob tem pa zakonski ureditvi prepušča tako razdelitev štirih članov Državnega sveta med kmete, obrtnike in samostojne poklice kot tudi katere družbene interese bodo predstavljali člani interesne skupine gospodarskih dejavnosti. Sestava Državnega sveta je nedvomno ustavna materija in bi morala biti v celoti urejena v Ustavi. Podobno to velja za volitve v Državni svet. Ustava določa le način oblikovanja Državnega sveta, in sicer da se oblikuje z volitvami, razen tega pa ne določa ničesar drugega glede volitev, ampak to v celoti prepušča zakonski ureditvi. Zakon je namesto Ustave uredil, da so volitve v Državni svet posredne in da potekajo prek posebnih volilnih teles. Določil pa je tudi izjemo glede prvih volitev v Državni svet za predstavnike lokalnih interesov, ki so potekale neposredno.³⁶ Ta izjema je bila določena zato, ker v času izvedbe prvih volitev v Državni svet še ni bila izoblikovana lokalna samouprava v skladu z novo ustavo.³⁷

Podobno kot pri nekaterih drugih najvišjih ustavnih organih (na primer Predsednik republike, Državni zbor, Računsko sodišče) tudi pri Državnem svetu vse pristojnosti Državnega sveta niso urejene v Ustavi, ampak so nekatere urejene na zakonski ravni. Tako pristojnost zahtevati presojo ustavnosti in zakonitosti določa Zakon o Ustavnem sodišču.³⁸ Glede na to, da gre za pomembno

³² I. Kristan nav. delo (1996), str. 453.

³³ C. Ribičič, nav. delo (2000), str. 135; F. Grad, nav. delo (2000), str. 141 in 142; Leksikon pravo, nav. delo, str. 75.

³⁴ V slovenski teoriji lahko najdemo tudi izraz nepopolna dvodomnost, ki izhaja predvsem iz italijanske in francoske ustavne teorije (it. *bicameralismo perfetto*, fr. *bicamérisme parfait*). Izraz »nepopolna« dvodomnost je zelo neposrečen, saj po pomenu izraza daje napačen vtis, da dvodomnosti nekaj manjka, da ni izpeljana do popolnosti in da je pomanjkljivo urejena, kar ni res. Nasprotno pa izraz nesimetrična dvodomnost (angl. *asymmetrical bicameralism*), ki se pojavlja v anglosaški pravni teoriji, ne povzroča zmede v razumevanju kot nepopolna dvodomnost. Zato bo v nadaljevanju uporabljen izraz nesimetrična dvodomnost.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-295/07 z dne 22. oktobra 2008.

³⁶ Glej prvi odstavek 66. člena Zakona o Državnem svetu.

³⁷ Več o tem F. Grad in P. Svete, nav. delo, str. 43.

³⁸ Glej 23.a člen Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21).

pristojnost Državnega sveta, gre nedvomno za ustavno materijo, ki bi morala biti urejena v Ustavi.

Ustavna ureditev Državnega sveta je skopa in lapidarna ter ponekod celo pomanjkljiva, saj so bila zakonodajalcu v urejanje prepuščena nekatera pomembna ustavna vprašanja, ki po svoji naravi spadajo v okvir ustavne stvari. Zakonsko urejanje zakonodajalcu sicer daje možnost, da ureditev prilagaja spremenjenim okoliščinam, vendar sočasno slabi ustavni položaj Državnega sveta. Ustava namreč zagotavlja najvišje pravne garancije, prepustitev ureditve tako pomembnih vprašanj zakonodajalcu pa večini v Državnem zboru dopušča prevelike možnosti posega v položaj Državnega sveta. Posebna težava je tudi dejstvo, da je zakonodajalec oba zakona, ki ju je predvidela ustava, torej zakon o volitvah v Državni svet in zakon o organizaciji Državnega sveta, združil v en zakon, in sicer v Zakon o Državnem svetu. Ustava je določila različni večini za sprejem obeh zakonov, vendar se je zaradi ureditve obeh vprašanj v enem zakonu absolutna dvotretjinska večina, ki ga Ustava določa za sprejem zakona o volitvah v Državni svet, prenesla tudi na organizacijski del Zakona o Državnem svetu, kar otežuje možne spremembe organizacije Državnega sveta.

Končno je treba poudariti še eno področje, ki bi moralo biti ustavno in zakonsko urejeno, in to so razmerja med obema domovoma parlamenta, med Državnim zborom in Državnim svetom. Glede na to, da Ustava tega vprašanja ne ureja, bi bilo treba sprejeti poseben zakon o ureditvi razmerij med obema domovoma parlamenta. Ker je tako ustavna kot tudi zakonska ureditev Državnega sveta pomanjkljiva, morata številna vprašanja med obema domovoma parlamenta urejati poslovnik obeh domov, še zlasti Poslovnik Državnega zbora. Poslovnik je po temeljni naravi akt, ki ureja notranje delovanje posameznega doma parlamenta, pri čemer je problematično to, da posamezna vprašanja razmerij med njima, kot sta na primer zakonodajni postopek in postopek ponovnega odločanja, ureja Poslovnik Državnega zbora, ne da bi imel Državni svet na vsebino Poslovnika Državnega zbora kakršenkoli vpliv.³⁹

Podnormirana pa nista le ustavna in zakonska ureditev Državnega sveta, temveč tudi njegova poslovniška ureditev. Poslovnik Državnega zbora je podnormiran v delu urejanja postopka ponovnega odločanja, saj je postopek ponovnega odločanja zreduciran zgolj na ponovno glasovanje, ponovno odločanje pa je širši pojem, v okviru katerega bi bilo smotrno zagotoviti tudi soočenje argumentov Državnega sveta glede spornega dela zakona in argumentov predlagatelja zakona. Cilj in smisel ponovnega odločanja je namreč izboljšati zakon v tistem delu, ki mu je Državni svet nasprotoval, v nasprotnem primeru odločilni veto izgubi svoj smisel, saj Državni zbor opravi zgolj formalni akt ponovnega glasovanja.⁴⁰

³⁹ F. Grad, nav. delo (2000), str. 265.

⁴⁰ I. Kristan, nav. delo (2009), str. 15–16.

5. POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI TER DRŽAVNEGA SVETA KOT DRUGEGA DOMA

Patterson in Mughan ugotavljata, da je dvodomnost institucionalna zasnova dvodomne predstavniške skupščine.⁴¹ Oba zakonodajna doma imata pomembno vlogo v nacionalnem zakonodajnem procesu, ki zagotavlja njuno medsebojno delovanje in vplivata na rezultate zakonodajnega postopka.⁴² Uhr meni, da se izraz dvodomnost nanaša na zakonodajne institucije z dvema domovoma, ki si delita zakonodajne pristojnosti in z velikostjo demokratične države narašča možnost, da bo država uvedla dvodomni sistem. Na uvedbo dvodomnosti prav tako vpliva državna ureditev. Bolj kot je država federalno urejena, večja je verjetnost, da bo uvedla dvodomni sistem.⁴³ Lijphart je razmerje moči med domovi v dvodomnih sistemih razvrstil kot simetrično, zmerno asimetrično in izjemno asimetrično.⁴⁴ V simetričnih dvodomnih sistemih imata doma enaka zakonodajna pooblastila. V takih primerih mora nova zakonodaja skozi postopek usklajevanja, saj se zakoni lahko sprejemajo le s soglasjem. V asimetričnih dvodomnih sistemih ima spodnji dom večja zakonodajna pooblastila kot drugi dom.

Blondel meni, da ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, da bi enodomna ali dvodomna parlamentarna struktura vplivala na stopnjo demokratičnosti v posamezni državi, saj na to vplivajo številni dejavniki.⁴⁵ Nasprotno je Kristan postavil hipotezo, da je dvodomen parlament (bodisi v različici simetrične ali nesimetrične dvodomnosti) bolj demokratičen od enodomnega parlamenta.⁴⁶ Prav tako je Cerar poudaril, da naj bi na splošno in tudi v primeru Državnega sveta veljalo, da če drugi dom parlamenta bistveno pripomore k izpolnjevanju meril demokratičnosti, potem sta njegov obstoj in delovanje upravičena.⁴⁷ Senčur meni, da je odločanje na podlagi dvodomnega načela neke vrste korektiv oziroma praktično uresničevanje demokracije.⁴⁸ Brown pa je poudaril vlogo drugega doma pri umirjanju pretirane demokratične agresivnosti prvega doma, proti »tiraniji večine«.⁴⁹

⁴¹ S. C. Patterson in A. Mughan, nav. delo, str. 1.

⁴² M. Romaniello, nav. delo, str. 16.

⁴³ J. Uhr, nav. delo, str. 474–476.

⁴⁴ A. Lijphart, nav. delo, str. 75.

⁴⁵ J. Blondel, nav. delo, str. 373–374.

⁴⁶ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁴⁷ M. Cerar, nav. delo (2006). Pri tem je Cerar poudaril tudi merila demokratičnosti (na primer stopnja participacije državljanov, stopnja sprejemljivosti in legitimnosti odločitev, uspešnost varstva človekovih pravic, spoštovanje ustave, učinkovitost delovanja zavor in ravnovesij, angl. *checks and balances*).

⁴⁸ M. Senčur, nav. delo, str. 314.

⁴⁹ T. L. Brown, nav. delo.

Drugi dom naj bi pripomogel k sprejemu bolj kakovostne zakonodaje, kar naj bi bil tudi cilj uvedbe dvodomnega sistema odločanja. V pravni stroki enako meni tudi Kristan⁵⁰ in Ribičič, saj lahko Državni svet s svojimi pristojnostmi odloži sprejem slabih zakonov in zahteva razveljavitev protiustavnih zakonov. Brown meni, da je enodomni parlament pri odločanju hitrejši in učinkovitejši, za dvodomni parlament pa je značilna večja kakovost sprejete zakonodaje.⁵¹ Po mnenju Igličarja bi bilo treba za nadaljnji razvoj slovenskega parlamentarizma vlogo Državnega sveta bistveno okrepiti v zakonodajni funkciji ali pa ga odpraviti, saj njegovo delovanje, ki ne uspe prispevati k bolj kakovostni zakonodaji, izgublja sleherni razlog za obstoj.⁵² Nasprotno Zajc meni, da kljub nejasni vlogi Državni svet deloma vpliva na izboljšanje kakovosti sprejete zakonodaje in s tem pripomore k legitimnosti Državnega zbora.⁵³ V zvezi s tem je bil ugotovljen tudi vpliv različnih interesnih skupin (sindikati, kmetje, univerza, negospodarske in gospodarske zbornice, lokalne skupnosti) h kakovosti zakonov.⁵⁴ Po mnenju Senčurja je zanimivo pri tem, da gre za enake interesne skupine, kakor so zastopane v Državnem svetu, vendar pa slednjemu malokdo prizna prispevek h kakovosti zakonodajnega odločanja.⁵⁵ Cerar meni, da se Državni svet zaradi svoje specifične korporativne strukture in v marsičem neposrečenih pristojnosti tudi v praksi ni mogel izkazati kot pomemben in pretežno koristen organ, čeprav seveda ne smemo spregledati dejstva, da je kot parlamentarni dejavnik v okviru sistema zavor in ravnesij nekajkrat tudi zelo uspešno odigral svojo vlogo.⁵⁶

Člani Državnega sveta niso enako podrejeni vplivu političnih strank in njihovih vodstev, kot to velja za člane Državnega zbora, zato pri njihovem delu manj občutijo negativne posledice strankokracije. K temu pripomorejo sestava Državnega sveta, posredne volitve v Državni svet ter dejstvo, da v Državnem svetu ne delujejo svetniške skupine kot zastopstvo posameznih političnih strank. Kristan meni, da drugi dom izgubi svoj smisel, 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.«.⁵⁷ Po mnenju Cerarja je bil Državni svet s strani politike pogosto obravnavan kot nekakšna nezaželena motnja v parlamentarnem procesu odločanja, kot nekakšen »politični outsider«, »tujek«, »slepo črevo« ipd., pri čemer se je v

⁵⁰ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁵¹ T. L. Brown, nav. delo.

⁵² A. Igličar, nav. delo (2007), str. 117.

⁵³ D. Zajc, nav. delo (2000), str. 36.

⁵⁴ D. Zajc, nav. delo (1997), str. 43 in 72.

⁵⁵ M. Senčur, nav. delo, str. 315.

⁵⁶ M. Cerar, nav. delo.

⁵⁷ I. Kristan, nav. delo (2002), str. 43.

njegovo delovanje postopno zalezla tudi strankarska politika, ki je ob vsem drugem le še pripomogla k precejšnji razvodenitvi prvotne zamisli o njegovi naravi in funkciji.⁵⁸ Tudi Ribičič je poudaril, da bi lahko Državni svet pri izbiranju vsebine in načinov svojega dela bolj pazil, da ne bi pomagal tistim, ki govorijo o nepotrebnem podvajanju delovanja obeh parlamentarnih domov. Ribičič meni, da bi lahko politične stranke samoomejile poseganje v Državni svet, namesto da predlagajo njegovo ukinitve. Opozoril pa je še, da tisti, ki so storili vse, da mnenja Državnega sveta ne bi bila upoštevana, govorijo o njegovem ukinjanju zaradi neučinkovitosti pri uveljavljanju njegovih mnenj.⁵⁹ Da Državni svet, podobno kot to velja za nekatere druge organe v sistemu oblasti, že po ustavi ni organ politične narave, meni tudi Senčur.⁶⁰ Igličar je navedel, da so vloga Državnega sveta v zakonodajnem postopku, njegovi zakonski predlogi, mnenja med zakonodajnim postopkom in še posebej suspenzivni veto na zakon, sprejet v Državnem zboru, pomemben dejavnik, ki vpliva na legitimnost zakonskih aktov in konkretnih zakonodajnih postopkov. Njegovo dobro delovanje bi lahko zmanjšalo pretiran vpliv političnih strank na zakonodajno odločanje.⁶¹

Po mnenju Ribičiča ni nobenega dvoma, da bi ukinitve Državnega sveta pospešila parlamentarno odločanje. Hitrost sprejemanja odločitev pa nikakor ne zagotavlja večje učinkovitosti. Ta je namreč odvisna predvsem od kakovosti sprejetih zakonov. Ukinitve Državnega sveta bi po njegovem mnenju vodila do manj domišljenih zakonskih rešitev, ker v zakonodajni postopek ne bi bil več vključen od vladne koalicije neodvisen organ, sestavljen iz članov, ki čutijo vsakodnevni utrip med ljudmi v lokalnih skupnostih, gospodarstvu, na univerzah in v javnem sektorju.⁶² Tudi Pitamic je poudarjal, da je poslanstvo drugega doma v tem, da zavira sprejemanje premalo preišljenih parlamentarnih odločitev in s svojo modrostjo umirja preveliko zagnanost poslancev, ki so podrejeni vodstvu političnih strank.⁶³ Avbelj meni, da se predlog za ukinitve Državnega sveta napaja iz prepričanja, da je treba odstraniti še eno oviro v zakonodajnem postopku, da bi večina lahko bolj svobodno vladala, pri tem pa spregleda obširno sodno prakso Ustavnega sodišča, ki je Državni svet razložilo kot drugi dom slovenskega parlamenta. Po njegovem mnenju je bil Državni svet v preteklosti res bolj samovšečno korporativno telo, v zadnjem desetletju pa se je dejansko razvil v deliberacijski drugi dom, ki hkrati ponuja tudi edinstveno platformo za dialog s civilno družbo.⁶⁴

⁵⁸ M. Cerar, nav. delo (2006).

⁵⁹ C. Ribičič, nav. delo (2012), str. 33.

⁶⁰ M. Senčur, nav. delo, str. 350.

⁶¹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 116–117.

⁶² C. Ribičič, nav. delo (2012), str. 33.

⁶³ L. Pitamic, nav. delo, str. 298.

⁶⁴ M. Avbelj, nav. delo.

6. MOŽNE USTAVNE SPREMEMBE UREDITVE DRŽAVNEGA SVETA

V pravni teoriji je mogoče zaznati veliko ustavnih in zakonskih možnosti v zvezi s spremembo ureditve Državnega sveta, ki gredo v smer ukinitve Državnega sveta na eni strani ter spremembe veljavne ureditve in krepitve Državnega sveta na drugi strani. Glede na kompromis, ki ga je ureditev Državnega sveta predstavljala v času sprejemanja Ustave, to ni presenečenje. Nekateri avtorji poudarjajo, da v času ustavne razprave ob sprejemanju Ustave v letih 1990/91 ni bilo na voljo dovolj časa in politične modrosti za kakovostno in poglobljeno razpravo o ustavni naravi in funkciji Državnega sveta.⁶⁵ Pravna teorija poudarja, da je pri vsakršnem razpravljanju o prihodnji vlogi in položaju Državnega sveta treba upoštevati več okoliščin. Treba je upoštevati tradicijo dvodomnosti na slovenskem in tudi primerjalno, zlasti izkušnjo parlamentarnih sistemov evropskih držav, prednosti in slabosti veljavne ureditve, razloge, ki so botrovali ustanovitvi omenjenega organa, dosedanje delovanje Državnega sveta ter kritična mnenja in predloge o njegovi vlogi in položaju v strokovni in širši javnosti. Po njegovem mnenju je glede prihodnje ureditve dvodomnega sistema v Sloveniji povsem na mestu hiteti počasi in se najprej lotiti določenih, manjših strukturnih sprememb in sprememb glede pristojnosti Državnega sveta, saj objektivne okoliščine ne dovoljujejo korenitih sprememb. V skladu s stališčem, da je (zadržana) nadgradnja boljša kot (korenita) razgradnja, je bolje, da razprave o prihodnji vlogi Državnega sveta tečejo predvsem v smeri iskanja možnosti za njegovo preobrazbo in spremembe, ki bodo osmislile njegov obstoj ter delovanje, manj pa bo razprav v smeri njegove ukinitve.⁶⁶

V okviru predlogov možnih ustavnih sprememb Državnega sveta nekateri predlagajo spremembe veljavne ureditve Državnega sveta, ki se nanašajo tako na spremembo sestave Državnega sveta kot tudi na spremembe njegovih pristojnosti. Ob predlogih za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji – pokrajin se Državni svet navaja kot organ, ki bi se lahko preoblikoval v zbor pokrajin in ki bi predstavljal pokrajinske interese na zakonodajni ravni po vzoru primerljivih unitarnih držav z močnimi regijami. Kot je bilo že navedeno, je bila potreba po udeležbi teritorialnih enot v predstavniskem telesu izražena že v času oblikovanja in razprave o osnutku ustave, ki je določala dva variantna predloga, in sicer z oblikovanjem dvodomnega parlamenta ali pa z notranjo strukturiranostjo enodomnega parlamenta. Struktura slovenskega parlamenta je po mnenju Senčurja že zdaj razmeroma neposredno povezana z obstoječo lokalno samoupravo, z dejansko vzpostavitvijo njene druge ravni pa bo razprava

⁶⁵ M. Cerar, nav. delo (2006).

⁶⁶ M. Senčur, nav. delo, str. 318–323.

nujno vnovič šla v smeri predlogov za spremembo njegove strukture v tistem delu, ki ga zdaj predstavlja Državni svet. Razprava o zboru pokrajin, ki je bila najbolj intenzivna leta 1998, postaja vse bolj sprejemljiva, realna in dosegljiva. Še zlasti zato, ker je po njegovem mnenju sedanje predstavništvo lokalnih interesov v Državnem svetu fiktivno predstavništvo, saj niso odraz dejanskih razmer. Senčur je podal tudi predlog, da bi bili na ravni širših lokalnih skupnosti v kandidacijske postopke pri volitvah v morebitni zbor pokrajin poleg predstavniških organov vključene tudi asociacije nosilcev posebnih družbenih interesov in bi tako izločil politične stranke ter vključil funkcionalne interese v zbor pokrajin.⁶⁷ Zbor pokrajin pa bi po mnenju Ribičiča pripomogel h krepitvi lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanju moči partitokracije.⁶⁸ Intenzivna razprava o regionalizmu je bila sprožena že v devetdesetih letih dvajsetega stoletja. Takrat se je pojavil tudi predlog za spremembo ustave, ki naj bi omogočil uvedbo pokrajin in tudi ustanovitev zbora pokrajin namesto Državnega sveta. V teh razpravah so bila dana resna opozorila, da bi bilo škoda odpraviti Državni svet, v katerem je zastopstvo funkcionalnih interesov.⁶⁹ Ob tem je treba poudariti tudi predlog, da bi Državni svet predstavljal le funkcionalne interese.⁷⁰ V primerjavi s predlogi o uvedbi regionalnega drugega doma je predlog za vzpostavitev drugega doma, v katerem bi imeli svoje predstavnike le predstavniki funkcionalnih interesov, zelo redek. Senčur meni, da je tak predlog korak nazaj tako z vidika reforme lokalne samouprave, saj bi izločili lokalne interese iz Državnega sveta, kot tudi s primerjalnopravnega vidika, saj se ni moglo nikjer uveljaviti in je ostalo le pri eksperimentih. Poudarja tudi nekatere socialne kategorije (na primer študentje, upokojenci), ki niso zastopane v Državnem svetu in ki nimajo privilegija do posebnega zastopstva v okviru predstavniškega organa.⁷¹ Tudi v primerjalnem pravu ni veliko drugih domov, ki imajo v svoji sestavi predstavnike funkcionalnih interesov (na primer Irska in Maroko).

Glede na to, da je možnih sprememb ustavne, zakonske in poslovniške ureditve na tem področju več in da gredo lahko v več smeri, se bom v nadaljevanju osredinil le na manjše spremembe v okviru veljavnih ustavnih pristojnosti Državnega sveta predvsem v smeri njegove večje vključenosti v zakonodajni postopek in večjega vpliva na končno odločitev Državnega zbora pri sprejemu zakona, ki je usmerjena v večjo kakovost sprejete zakonodaje. Te spremembe so v praksi tudi najbolj realne, saj je trenutno nemogoče pričakovati politično soglasje za večje spremembe ureditve Državnega sveta.

⁶⁷ Prav tam, str. 343–350.

⁶⁸ C. Ribičič, nav. delo (2001), str. 174.

⁶⁹ I. Kristan, nav. delo (2007), str. 135.

⁷⁰ V. Rus, nav. delo, str. 1–3.

⁷¹ M. Senčur, nav. delo, str. 332.

7. SPREMEMBE UREDITVE POSTOPKA PONOVNEGA ODLOČANJA PO VETU DRŽAVNEGA SVETA

Kristan je že leta 1996 menil, da ustavne pristojnosti Državnega sveta⁷² zado-
stujejo za uveljavljanje Državnega sveta v sistemu nesimetrične dvodomnosti.
Menil je namreč, da lahko s temi pristojnostmi Državni svet tvorno sodeluje v
zakonodajnem postopku in lahko razvija vsakovrstne iniciative do Državnega
zboru. Rezultat tega so, po njegovem mnenju, vsebinsko kakovostnejši zakoni,
ki so skladni z ustavo, saj lahko Državni svet z odločilnim vetom in ustavnim
sporom prepreči sprejem slabih in protiustavnih zakonov.⁷³ Po njegovem mne-
nju glavna težava Državnega sveta niso njegove premajhne pristojnosti, ampak
»nekooperativni formalni postopki«, ki otežujejo uresničevanje njegovih ve-
ljavnih ustavnih pristojnosti. Za okrepitev vloge Državnega sveta po njegovem
mnenju sploh ni treba spreminjati Ustave.⁷⁴ Podobno tudi Ustavno sodišče v
dveh odločbah, in sicer U-I-332/05 z dne 4. oktobra 2007⁷⁵ in U-I-295/07 z
dne 22. oktobra 2008,⁷⁶ navaja, da je treba pri zakonskem urejanju organiza-
cije Državnega sveta zagotoviti izvajanje njegovih z Ustavo določenih nalog.
To stališče pa je Ustavno sodišče nadgradilo z zahtevo, da je treba učinkovito
izvajanje ustavnih nalog Državnega sveta zagotoviti tudi pri nadaljnji zakonski
ureditvi njegovih že ustavno določenih pristojnosti.

Grad je izrazil dvom v pravilnost ureditve, na podlagi katere Državni zbor v
postopku ponovnega odločanja o zakonu samo glasuje o zakonu in o njem ne
razpravlja. Po njegovem mnenju je Poslovnik Državnega zbora celo pomanj-
kljiv, ker ne dopušča delne (amandmajske) spremembe zakona na podlagi
vloženega odločilnega veta.⁷⁷ Ribičič medtem navaja, da je veljavna ureditev
močno omejujoča in škodljiva z vidika prizadevanj za večjo kakovost sprejetih
zakonov, sprememba postopka ponovnega odločanja pa bi bila ustavno dopu-
stna in racionalizirana.⁷⁸ Igličar meni, da veljaven način ureditve ponovnega
odločanja o zakonu onemogoča morebitno iskanje kompromisnih rešitev ali
izboljšav zakonskega predloga, saj Državni svet ne more predlagati amandma-
jev ob ponovnem odločanju, s tem pa je vloga Državnega sveta močno omeje-

⁷² Takrat je imel Državni svet tudi močno pristojnost zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, ki je bila ukinjena leta 2013.

⁷³ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁷⁴ I. Kristan, nav. delo (2009), str. 14.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 94/07.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 105/08.

⁷⁷ F. Grad, nav. delo (2013), str. 167; in F. Grad, nav. delo (2000), str. 265.

⁷⁸ C. Ribičič, nav. delo (2001), str. 133; in C. Ribičič, nav. delo (2000), str. 63.

na.⁷⁹ Glede morebitne protiustavnosti ureditve v zvezi s ponovnim odločanjem o zakonu v Poslovniku Državnega zbora je odločalo tudi Ustavno sodišče.⁸⁰ Menilo je, da poslovniška ureditev ni v neskladju z Ustavo, ker Ustava ne določa načina, po katerem naj se izvede postopek ponovnega odločanja, kar dopušča različne možnosti poslovniške ureditve. Ta odločitev je prepuščena avtonomiji Državnega zbora. Ustava namreč od Državnega zbora ne zahteva, da ponovno odloča o spornem delu zakona, temveč da ponovno odloča o zakonu (kot celoti).

Največja pomanjkljivost postopka ponovnega odločanja je, da se zakon ne obravnava ponovno, ampak se o njem samo glasuje. To pa je v nasprotju s konceptom odložilnega veta, saj je njegov smisel prav v tem, da vsebuje kritični pogled na sprejeti zakon in da lahko Državni zbor končno tudi izboljša vsebino zakona. Poslovniška ureditev pa prav to onemogoča in zakonodajni postopek le podaljšuje. Taka praksa se je v preteklosti že večkrat izkazala za neučinkovito in zamudno, v zadnjem času pa je primerov, ko je Državni zbor po ponovnem izglasovanju zakona obravnaval novelo zakona, s katero je popravil sporni del zakona, še več.⁸¹ Po mnenju Ribičiča se postavlja vprašanje, čemu služi hitro sprejemanje zakonov, če je njihova kakovost vprašljiva, če se v praksi različno razlagajo in uporabljajo, vodijo do številnih sodnih sporov, do pogostih zakonskih sprememb in celo do razveljavitev pred Ustavnim sodiščem.⁸²

Po sprejemu novega Poslovnika v letu 2002 je pet let⁸³ sicer obstajala ureditev, ki je omogočala, da je Državni zbor pri ponovnem odločanju opravil tudi razpravo o vetu Državnega sveta. Po letu 2007 pa znova velja ureditev, kakršna je obstajala že od sprejema prvega Poslovnika Državnega zbora iz leta 1993, in sicer da Državni zbor le ponovno glasuje o zakonu.

Smiselno bi bilo, da bi spremenili ustavno ureditev odložilnega veta in jo izločili iz člena o razglasitvi zakona, postopek v zvezi z vetom in postopek ponovnega odločanja pa bi bilo treba ustrezno urediti tudi na zakonski ravni, ker gre za odnos med dvema ustavnima organoma. Kot je navedel Grad, je sprememba Poslovnika Državnega zbora glede postopka ponovnega odločanja skladna z Ustavo, vendar ni primerna materija za poslovniško ureditev.⁸⁴

⁷⁹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 492–494.

⁸⁰ Odločba Ustavnega sodišča U-I-84/96, Uradni list RS, št. 95/99.

⁸¹ D. Štrus, nav. delo, str. 6–8.

⁸² C. Ribičič, nav. delo (2003), str. 96–99; in *The Efficiency of Parliamentary Leadership As Determined By the Standing Orders of the Slovene Parliament*, nav. delo.

⁸³ Taka ureditev je obstajala od leta 2002 do spremembe Poslovnika v letu 2007 (Uradni list RS, št. 64/07).

⁸⁴ F. Grad, nav. delo (2013), str. 167.

8. SKLEP

Sprememba ureditve postopka ponovnega odločanja bi lahko omogočila Državnemu svetu predlagati amandmaje v odločilnem vetu, pri čemer bi Državni zbor z odločitvijo o amandmajih in o zakonu v celoti sprejel dokončno odločitev o sprejemu zakona, na katerega ne bi bilo mogoče več vložiti odločilnega veta. Postopek ponovnega odločanja ne bi bil izvedbeno zapleten in zamuden, ampak bi, nasprotno, potekal hitro in – kar je bistveno – omogočal rešitve, ki bi lahko izboljšale kakovost zakonov. Ponovno odločanje o zakonu ne bi bilo bistveno daljše od veljavnega postopka, vendar bi s to spremembo omogočili učinkovitejši zakonodajni postopek, saj ne bi bilo treba vlagati novel zakonov zaradi njihovih vsebinskih popravkov. S tem bi namreč lahko izboljšali kakovost zakonov, še preden bi se zakonodajni postopek končal.

Končno je treba poudariti, da bi taka sprememba postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru spodbujala k izboljšanju delovanja Državnega sveta. Tega bi nova možnost silila k temu, da bi se namesto splošnega zavračanja celotnega zakona osredinil na posamezna sporna vprašanja. To bi vodilo do bolj tvornega delovanja Državnega sveta v zakonodajnem postopku. Državni svet bi lahko svojo energijo usmeril v izboljšanje kakovosti zakonskih predlogov in bi tudi svoje siceršnje delovanje (organiziranje posvetov, mednarodno sodelovanje itd.) bolj dosledno usklajeval z vsebino zakonodajnega programa Državnega zbora.

Sprememba postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru bi zahtevala tudi spremembo dela Državnega sveta, ko bi odločal o predlogu veta. S spremembo postopka ponovnega odločanja v Poslovniku Državnega zbora se namreč Državni svet spodbuja, da namesto veta na celoten zakon konkretizira svoje nasprotovanje posameznim zakonskim rešitvam in v vetu navede predloge amandmajev. Državni svet bi moral temu prilagoditi pravno ureditev notranjega delovanja z ustrezno spremembo postopka v Poslovniku Državnega sveta. Spremenjen postopek o vložitvi suspenzivnega veta bi moral biti v Državnem svetu zelo zaprt, kar je posledica omejenega, sedemdnevnega roka, ki ga ima na voljo Državni svet za obravnavo in sprejem veta.

Ob upoštevanju Ustave, odločb Ustavnega sodišča in mnenja teorije ni samo mogoče, ampak je tudi primerno spremeniti postopek ponovnega odločanja tako, da ne bo šlo več le za ponovno glasovanje v Državnem zboru, temveč za ponovno vsebinsko odločanje o zakonu. Pomembnejša od vprašanja, kaj pomeni sprememba ureditve postopka v zvezi z odločilnim vetom in postopka ponovnega odločanja za Državni svet, je ugotovitev, da gre za spremembo, ki lahko vodi do bolj tvornega sodelovanja Državnega zbora in Državnega sveta pri sprejemanju bolj kakovostne zakonodaje.

Literatura

- Albin Igličar: Državni zbor v funkciji zakonodajalca, v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.
- Albin Igličar: Vpliv političnih aktov in Poslovnika Državnega zbora na zakonodajo, v: *Pravnik*, 62 (2007) 9–10, str. 481–502.
- Albin Igličar: Vpliv socialnoekonomskih in ideoloških faktorjev na zakonodajne organe v povojni Jugoslaviji, v: Zbornik znanstvenih razprav, letnik L, Ljubljana 1990, str. 89–103.
- Arend Lijphart: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University Press, New Haven 1984.
- Arsen Bačić: O podjeli vlasti prema odredbama ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine, v: Zbornik radova Pravnog fakulteta v Splitu, XXVII (1990), str. 83–96.
- Barbara Sinclair: *Coequal Partner: The U.S. Senate*, v: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Božo Repe: Od prvih zborov Slovanov do Državnega zbora Republike Slovenije, v: *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, Ljubljana 2002.
- Ciril Ribičič: Državni svet ni ostanek preteklosti, temveč zametek prihodnosti, v: *Pravna praksa*, (2012) 22, str. 33.
- Ciril Ribičič: Enodomen parlament ni učinkovit, v: *Mozaik ustavnih sprememb*. GV Založba, Ljubljana 2003.
- Ciril Ribičič: Način oblikovanja in struktura parlamenta Republike Slovenije, v: *Parlamentarizem: dileme in perspektive*. Ankaran 1991.
- Ciril Ribičič: Podoba parlamentarnega desetletja. Samozaložba, Ljubljana 2000.
- Ciril Ribičič: Za regionalizem in zbor pokrajin, v: *Regionalizem v Sloveniji*. ČZ Uradni list, Ljubljana 1998.
- Ciril Ribičič: Zastopanost pokrajin v slovenskem parlamentu, *Javna uprava*, 43 (2007) 2, str. 331–340.
- Drago Zajc: *Parlamentarno odločanje*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2000.
- Drago Zajc: Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu: fazno poročilo. Fakulteta za družbene vede – Center za politološke raziskave, Ljubljana 1997.
- Dušan Štrus: Alternativa hitremu noveliranju zakonov: sprememba Poslovnika Državnega zbora, v: *Pravna praksa*, 42 (2023) 5, str. 6–8.
- France Bučar: Preoblikovanje slovenskega državnega zbora, v: *Teorija in praksa*, 28 (1991) 5–6, str. 671–674.

- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Franc Grad in Pavle Svete: Predpisi o volitvah predsednika republike in v Državni svet. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2007.
- Franc Grad: Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa, v: Zbornik znanstvenih razprav, letnik LI (1991a), str. 27–42.
- Franc Grad: Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa, v: Teorija in praksa, 28 (1991) 5-6, str. 675–678.
- Franc Grad: Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.
- Franc Grad: Parlamentarno pravo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2013.
- Ivan Kristan: Državni svet in odločilni veto, v: Pravna praksa, (2009) 7-8, str. 14–16.
- Ivan Kristan: Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe. Tretje srečanje Združenja evropskih senatov, Ljubljana 2002.
- Ivan Kristan: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Pravnik, 51 (1996) 9-10, str. 451–466.
- Ivan Kristan: Odložni veto Državnega sveta, v: Zbornik referatov s III. strokovnega srečanja pravnikov javnega prava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Portorož 1997.
- Jean Blondel: An introduction to Comparative Government. Praeger Publishers, London 1969.
- John Uhr: Bicameralism, v: The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Jovan Stefanović: Ustavno pravo FNRJ i komparativno. Zagreb 1950.
- Jožica Velišček (ur) in drugi: Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002, Ljubljana 2002.
- Leksikon pravo. Mladinska knjiga, Ljubljana 2003.
- Leonid Pitamic: Država. Družba sv. Mohorja, Ljubljana 1927.
- Leonidas Pitamic, A Treatise on the State. J.H. Furst Company, Baltimore 1933.
- Maria Romaniello: Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices, v: Constitutional Reform of National Legislatures, Bicameralism under Pressure. Edward Elgar Publishing, Cheltenham Northampton 2019.
- Matej Avbelj: Ustava – družbena pogodba ali administrativni akt?, v: Ius.info, 14. november 2022; <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/novica/17/301328>> (7. 6. 2023).

- Miloš Senčur: Dvodomnost slovenskega parlamenta. Doktorska disertacija, Ljubljana 2010.
- Miroslav Cerar (ur.) in drugi: Nastajanje slovenske države: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I. zvezek. Knjižna zbirka Državnega zbora Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2001.
- Miroslav Cerar: Državni svet – prenovitev ali ukinitvev, v: *Ius.info*, 25. oktober 2006; <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10176>> (7. 6. 2023).
- Mondure Daniel Conway: *Republican Superstitions as Illustrated in the Political History of America*. Hernry S. King & Co., London 1872.
- Samuel C. Patterson in Anthony Mughan: *Senates and the Theory of Bicameralism*, v: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Trevor L. Brown: *An Examination of Bicameralism vs. Unicameralism in Federal and Unitary States*. The School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington 2000.
- Veljko Rus: *Spreminjevalni predlogi za delo Državnega sveta*. Državni svet, Ljubljana 2002.