

Prejeto: 10 -11- 2008	Sig. z.: 0110
Šifra zadeve: 03113-298/2008	Pril.:
	Vrednost:

KONČNO POROČILO

RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

ANALIZA DVODOMNOSTI V SLOVENIJI IN NJENE PERSPEKTIVE

v okviru Ciljnega raziskovalnega programa (CRP)

»KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006-2013«

ŠIFRA PROJEKTA: V5-0275

Ljubljana, november 2008

KAZALO

1. UVOD.....	4
1.1. Splošno o dvodomnosti.....	4
1.2. Dvodomnost v svetu.....	5
1.3. Modeli dvodomnost.....	12
1.4. Položaj drugega doma	17
1.5. Predstavništvo drugih domov	21
1.6. Značilnosti držav z dvodomnim sistemom.....	23
1.7. Prednosti in slabosti dvodomnosti.....	26
1.8. Posebnosti organizacije in delovanja drugega doma	30
1.9. Položaj predsednika drugega doma.....	37
2. ZAKONODAJNA PRISTOJNOST DRUGEGA DOMA.....	43
2.1. Splošno o pristojnosti državnega organa	43
2.2. Funkcije parlamenta.....	45
2.3. Zakonodajna funkcija parlamenta	52
2.4. Zakonodajna pristojnost drugega doma	54
2.5. Zakonodajna iniciativa.....	55
2.5.1. Subjekti pri zakonodajni iniciativi.....	57
2.5.2. Obseg in vsebina zakonodajne iniciative.....	62
2.5.3. Sprožitev zakonodajnega postopka.....	64
2.6. Vlaganje amandmajev.....	68
2.7. Svetovanje v zakonodajnem postopku.....	85
2.8. Vloga drugih domov pri obravnavi delegirane zakonodaje.....	86
2.9. Vloga drugih domov pri sprejemanju finančnih aktov	88
3. PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE	94
3.1. Uvod.....	94
3.2. Zakonodajna iniciativa Državnega sveta.....	96
3.3. Odložilni veto Državnega sveta.....	98
3.3.1. Pozitivnopravna ureditev veta	98
3.3.2. Uporaba odložilnega veta v praksi	101

3.3.3. Rok za vložitev veta	103
3.3.4. Veto Državnega sveta na državni proračun	105
3.4. Pristojnost spreminjati zakone v postopku sprejemanja zakonov.....	109
3.5. Mnenje državnega sveta o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora.....	116
3.5.1. Mnenje državnega sveta na zahtevo državnega zbora	119
3.5.2. Mnenja državnega sveta v nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku.....	119
3.6. Zahteva za razpis zakonodajnega referendumu	121
3.7. Vloga državnega sveta v ustavnorevidzijskem postopku	123
3.8. Pristojnosti državnega sveta v razmerju do vlade	124
3.9. Vloga Državnega sveta v zadevah Evropske unije	127
 4. SKLEPNE UGOTOVITVE	 131
4.1. Različne ureditve drugih domov	131
4.2. Analiza tipičnega drugega doma	143
4.3. Učinkovitost drugega doma.....	144
4.4. Reforma drugega doma	147
4.5. Perspektiva Državnega šveta Republike Slovenije	156
 5. VIRI	 162

1. UVOD

1.1. Splošno o dvodomnosti

Dvodomnost je institucionalna zasnova dveh domov predstavniškega telesa. Dvodomni parlament ima splošno predstavniško telo ter telo, ki ponavadi ni splošno predstavniško telo, ampak predstavlja federalne enote, regije, posebne interese, aristokracijo ipd. Oba domova delujeta na zakonodajnem področju in spadata v zakonodajno vejo oblasti. Danes sta ustaljena izraza za domova predstavniškega telesa prvi in drugi dom, iz preteklosti pa sta se ohranila izraza spodnji in zgornji dom. Poimenovanja drugi dom (Second Chamber) in zgornji dom (Upper House) sta identična izraza. Predstavljata dom predstavniškega telesa, ki ima ponavadi enake pristojnosti ali šibkejše (v primeru Senata ZDA celo močnejše) pristojnosti v primerjavi s prvim, spodnjim domom (First Chamber, Lower House). Izraz drugi dom izraža dodatno značilnost doma, ki je "drugi" v dvodomnem parlamentarnem sistemu. Prvi dom je praviloma splošno predstavniško telo in je enako močan kot drugi, če že ni močnejši. Obratno obstaja na Nizozemskem, kjer je npr. drugi dom uradno imenovan Prva zbornica (Eerste Kamer der Staten Generaal), ki predstavlja zgodovinskega naslednika zgornjega doma, ki je bil uveden z Ustavo iz leta 1815.¹

Izraz zgornji dom se je uveljavil zaradi zgodovinskega razvoja drugega doma, ki je imel v preteklosti močnejše pristojnosti od prvega doma. Tako je bil npr. Dom lordov v Veliki Britaniji do sredine 19. stoletja močnejši od spodnjega doma in do prve polovice 20. stoletja enakopraven, nato pa je njegova moč prav zaradi nevolilnega načina oblikovanja začela upadati. V številnih državah (npr. Velika Britanija, Nizozemska, Belgija) so bili zgornji domovi so bili v času svojega nastanka zelo močni. V njih so bili zastopani aristokracija, plemstvo in duhovščina. Ta dom je bil zaveznik monarha nasproti splošnemu predstavniškemu telesu.

¹ Bloom H. W.: Bicameralism - history - theory - problems, v: Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu, Bloom H. W., Blockmans W. P. de Schepper H. (ur.), 1992, str. 21.

Zagovarjal je kraljeve in aristokratske privilegije ter zaviral razvoj in vzpon ljudstva. Monarh je preko zgornjega doma nadzoroval potek zakonodajnega postopka. Šele z razvojem demokracije je nedemokratsko oblikovan zgornji dom začel izgubljati na svoji moči in postal šibkejši nasproti spodnjemu domu. Naziv zgornji dom je torej anahronizem in kaže na nekdanjo moč tega organa.

1.2. Dvodomnost v svetu

Število dvodomnih parlamentov na svetu se je tekom zgodovine vseskozi spreminjalo. Še v začetku 20. stoletja je na svetu obstajalo veliko manj držav kot danes, kar pomeni, da so bile te večje. Večina obstoječih držav je imela dvodomno predstavniško telo. Enodomne parlamente so imele le nekatere države na Balkanu, v Srednji Ameriki ali zelo majhne države (Luksemburg, Liechtenstein in Monako). Še v sredini prejšnjega stoletja je bila dvodomnost prevladujoča parlamentarna ureditev v državah sveta. Več kot tri petine držav (29 od skupaj 80-ih držav) je imelo dva domova parlamenta. Danes, kot že navedeno, je ta trend obrnjen. Več kot tri petine držav ima enodomni parlament.² V letu 2006 je bilo na svetu 202 neodvisnih držav³, od tega jih ima po podatkih Interparlamentarne unije 77 dvodomni parlament. Poleg tega ima več kot deset držav v teku ustavne spremembe, ki vsebujejo tudi predlog za uvedbo dvodomnega sistema (npr. Ukrajina, Kenija, Indonezija).⁴

Zelo težko je določiti natančno število držav, ki imajo uveden dvodomni sistem. Število dvodomnih držav se hitro spreminja predvsem zaradi nestabilnih političnih razmer na posameznih območjih sveta. Nova, dvodomna ustavna ureditev je lahko zelo kratkotrajna, razlogi za razpustitev ne samo drugega, ampak večkrat tudi prvega doma, pa so večinoma politične narave. Nekatere države imajo v ustavi zapisan dvodomni sistem, ki pa v praksi še ni začel delovati. Tudi

² Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 153.

³ Podatek je pridobljen iz URL: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries, uporabljen: 2. oktober 2006.

⁴ Podatki so pridobljeni iz Bienvenue au Sénat (spletna stran francoskega senata): Sénats du monde, URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html>, uporabljen: 3. 10. 2006.

finančne težave v delovanju institucij ustavnega sistema, predvsem drugega doma, so v državah v razvoju bistven problem normalnega delovanja parlamenta, kar za demokratično in gospodarsko razvite države ni značilno.

Dvodomnost ima tako uvedeno večina držav v zahodni hemisferi vključno z ZDA in Kanado. Izjemo predstavljajo države kot sta Ekvador in Peru (ukinil drugi dom z reformo v letu 1993), manjše države kot sta Gvajana in Surinam ter večina držav v Srednji Ameriki z izjemo Belizeja. Dvodomnost imajo uvedeno tudi nekatere majhne karibske države kot sta Dominikanska republika in Jamajka. V drugih delih sveta je dvodomnost bolj izjema kot pravilo (npr. Jordan na Bližnjem Vzhodu; v Aziji Kambodža, Indija, Japonska, Malezija, Nepal, Filipini in Tajska).

Dvodomni parlament je uveden v večini demokratično in gospodarsko razvitih držav zahodne Evrope (npr. Francija, Anglija, Nemčija, Italija), v ZDA, Kanadi, Rusiji, Avstraliji, Indiji in na Japonskem. Vse gospodarsko najbolj razvite države imajo uveden dvodomni parlamentarni sistem, izjema sta le Južna Koreja in Kitajska. Glede slednje je potrebno posebej poudariti, da ima poleg Ljudske narodne skupščine (National People's Congress) tudi Kitajska institucijo, ki je podobna drugemu domu in se imenuje Kitajska ljudska politična svetovalna konferenca (Chinese People's Political Consultative Conference). Gre za posvetovalno telo, ki opravlja vlogo drugega doma, vendar ni urejeno v kitajski Ustavi. Nastalo je pred sprejemom Ustave Ljudske republike Kitajske v letu 1954 in je do tega leta dejansko opravljal funkcije predstavniškega telesa. Po sprejemu navedene Ustave v letu 1954 so bile pristojnosti Konference prenesene na novo predstavniško telo Ljudsko narodno skupščino. Južna Koreja in Kitajska sta torej edini državi izmed 15-ih držav z najvišjim bruto družbenim proizvodom, ki imata enodomni parlament. Vse ostale imajo dvodomnega. Poleg tega v dvodomnih ustavnih ureditvah živi večina svetovne populacije.⁵ Največja zahodnoevropska država z enodomnim sistemom je Portugalska, ki je v letu 1976 s sprejemom nove

⁵ International relations unit of the French Senate: *Bicameralism around the World: Positions and prospects*, v: *Bicameral System in the World System*, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 9.

ustave ukinila drugi dom. Portugalska z enodomnim sistemom ima deset milijonov prebivalcev.⁶

Ustavne ureditve omenjenih demokratično in gospodarsko najbolj razvitih držav posnemajo številne države v razvoju, ki želijo vzpostaviti demokracijo "zahodnega tipa" in doseči hitrejši gospodarski razvoj. Tudi to je eden izmed razlogov za uvedbo dvodomnega sistema parlamenta. Vendar pa v nobeni državi kopiranje ustavnega sistema ni popolno. V vsaki državi ima drugi dom v svoji ureditvi nekatere posebnosti, ki so odraz posebne družbene strukture vsake države posebej. To povzroča veliko raznolikost drugih domov po svetu, ki se med seboj razlikujejo po pristojnostih (skupna točka vseh drugih domov je sodelovanje v zakonodajnem postopku), po predstavnishvu (npr. nekateri drugi domovi v Afriki zastopajo interese plemen), po velikosti (od manj kot desetih članov v Senatu Belizeja do preko 300 članov v francoskem in italijanskem Senatu ter preko 700 lordov v britanskem drugem domu), po sestavi (npr. neposredne in posredne volitve, imenovanje, članstvo po zakonu, dedno članstvo, članstvo po funkciji ipd), po dolžini mandata (od dvoletnega mandata članov Doma narodov BiH, do devetletnega mandata francoskega Senata in doživljenjskega mandata) ipd.

V zadnjih 50-ih letih je več držav uvedlo dvodomni sistem, kot pa ga je ukinilo, vendar je ob tem potrebno upoštevati, da je v tem obdobju nastalo veliko novih držav na svetu. Od leta 1950 je število suverenih držav naraslo od približno 80 na preko 200 držav. Številne afriške, azijske, karibske in pacifiške države, ki so v tem obdobju postale neodvisne so uvedle enodomne parlamente. Razlogi za uvedbo enodomnih parlamentov so različni, vendar zelo podobni splošnim razlogom za uvedbo enodomnega parlamenta. Gre večinoma za države, ki so manjše ter z manjšim številom prebivalcev. Poleg tega so te države postale neodvisne v 60-ih in 70-ih letih prejšnjega stoletja, ko so drugi domovi v zahodnih demokratičnih državah doživljali kritike o nepotrebnosti in nedemokratičnosti. Glede na to, da so bile nekatere od novonastalih držav revne, drugega doma niso uvedle zaradi finančnih razlogov. Razlog za enodomnost parlamenta je bil tudi v

⁶ Shell D.: The history of Bicameralism, v: Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 14.

lažjem nadzoru oblasti, kar je veljalo predvsem za države, kjer je veljal enopartijski režim s komunistično stranko na čelu.⁷

Nekatere države torej nikoli v zgodovini niso imele dvodomnega parlamenta. Večinoma so preostale države, ki so tekom razvoja razvile dvodomni parlamentarni sistem, le tega tudi obdržale. Kljub temu obstaja skupina več kot 30-ih držav, ki so v preteklosti imele drugi dom parlamenta, vendar so ga ukinile. Najbolj pogosto so dvodomnost parlamenta ukinili v državah v razvoju z desničarskim avtoritarnim režimom (Kuba pred Castrom, Nikaragva pod Somozasom, Egipt pod kraljem Farukom, Portugalska pod Salazarjem ipd). V teh državah je bila sprejeta ustava z liberalnimi demokratičnimi institucijami, ki je vsebovala tudi imenovan ali voljen drugi dom. Namen sprejema takšne ustave je bil slepitev državljanov in mednarodne javnosti. Drugi dom v teh državah torej ni bil ustanovljen zaradi tradicije dvodomnosti, ampak zaradi prikrivanja nepopularnih, skorumpiranih režimov. Ti drugi domovi niso opravljali vloge drugega doma, saj niso bili avtonomni v političnem odločanju. Ukinitve teh drugih domov je bila opravljena na podobnih temeljih kot njihova uvedba. Enako hitro in s podobnimi argumenti, kakor so nastali, so bili tudi ukinjeni. O kakšni poglobljeni strokovni in politični razpravi o vlogi in pomenu drugega doma ob njihovi ukinitvi ni bilo govora.⁸

V nekaterih državah je drugi dom ustrezno deloval daljše časovno obdobje, vendar so ga ukinili zaradi nepotrebnosti, nedemokratičnosti, predragega delovanja. Ti primeri so se zgodili predvsem na Novi Zelandiji, Danskem, Švedskem, Islandiji, Hrvaškem.⁹ Gre za manjše, unitarne države z manj kot 5-imi milijoni prebivalcev.¹⁰ Obstajajo celo primeri držav, v katerih so drugi dom ukinili in ga kasneje ponovno uvedli. V tem primeru gre predvsem za države, kjer je v

⁷ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 154.

⁸ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 155.

⁹ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 156.

¹⁰ Shell D.: *The history of Bicameralism*, v: Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 14.

določenem obdobju avtoritarni režim ukinil drugi dom, po prenehanju tega režima pa je bil drugi dom ponovno vzpostavljen (npr. Španija, Poljska, Romunija).

Kot že navedeno je na svetu več enodomnih kot dvodomnih parlamentov. Za 20. stoletje sta bila značilna tako upad kot tudi naraščanje števila drugih domov. Samo v začetku 90-ih letih prejšnjega stoletja je v Evropi nastalo devet novih drugih domov (hrvaški Županijski dom leta 1990, romunski Senat in slovenski Državni svet leta 1991, poljski Senat in jugoslovanski Zbor republik leta 1992, Svet federacije Ruske federacije¹¹ leta 1993, beloruski Svet republike leta 1994, Dom narodov Bosne in Hercegovine leta 1995 in češki Senat leta 1996). Število drugih domov pa se je v zadnjih letih še povečalo. Od leta 2000 je nastalo deset drugih domov. Drugi dom se uvedli na Madagaskarju leta 1998 in je začel delovati leta 2001, v Bahrajnu, Burundiju in Jemnu so drugi dom ustanovili leta 2001, v Kongu in Uzbekistanu leta 2002 (v Uzbekistanu je začel delovati leta 2005), v Ruandi leta 2003, Afganistanu leta 2004, Sudanu in Zimbabveju leta 2005. Razlogi za uvedbo so bili različni. Številne navedene države so imele dolgoletne državljanske vojne in uvedba drugega doma predstavlja eno od demokratičnih institucij, ki preprečuje multietnične konflikte v državi z dialogom teh etničnih skupin, ki so zastopane v drugem domu. Na ta način se vzdržuje mir v državi. Tako so v Burundiju uvedli Senat po tako imenovanem Arusha dogovoru (Arusha Agreement), po katerem naj bi Senat predstavljal institucijo, ki zastopa in varuje interese multietnične narave burundijske družbe. V Demokratični republiki Kongo so leta 2003 uvedli tranzicijski Senat, ki je bil uveden s tranzicijsko ustavo. Razlogi za ureditev dvodomnosti pa so lahko tudi drugačni. V Bahrajnu je Emir predlagal dvodomnost zato, da bi predstavljal ravnovesje med Vlado in izvoljenim Predstavniškim domom. Uvedbo dvodomnosti z imenovanim drugim domom je potrdilo tudi ljudstvo na referendumu. Takšna vloga drugega doma spominja na dvodomnost, kakršno so poznali v Evropi v času absolutnih monarhij, ko so monarhi ustanavljali aristokratske zgornje domove, v katere so lahko imenovali člane. Namen takšnega zgornjega doma je bil, da je v zakonodajnem postopku zagovarjal interese monarha. Zgornji dom je bil predstavniško telo, ki je

¹¹ Od leta 1977 do leta 1993 je bil v Ruski federaciji uveden popoln dvodomni sistem, kjer sta imela oba domova, zvezni zbor in zbor narodnosti, enake pristojnosti.

nasprotovalo naprednim idejam spodnjega doma, zato je drugi dom predstavljal konzervativni element.¹²

Torej se je dvodomnost v Evropi in svetu razširila in to ne glede na to, da je prišlo tudi do ukinitve nekaterih drugih domov. Glede na to, da je v zadnjem času nastalo oziroma začelo delovati veliko, kar deset drugih domov, je podoben trend tudi na strani ukinitve drugih domov. Teh je bilo nekoliko manj, sedem, in obsega v Evropi Hrvaško in bivšo Jugoslavijo ter poleg njiju še države Burkino Faso, Kirgizistan, Malavi, Senegal in Venezuelo. V nekaterih državah je prišlo do ukinitve na podlagi referendumov (Venezuela, Senegal), drugje so lahko spremembam botrovala nestabilna razmera v državi. V Malaviju je ukinitve Senata izglasoval prvi dom, temu pa so nasprotovali tradicionalni vodje različnih etničnih skupin in civilna družba (organizacije za varovanje človekovih pravic, sindikati). V Senegalu so zaradi ukinitve Senata, s katerim so ukinili predstaništvo Senegalcem, ki živijo v tujini, in lokalnim interesom, uvedli novo institucijo Svet republike za ekonomske in socialne zadeve (Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales).¹³ Ta ima v delu podobno sestavo kot prejšnji Senat, saj so v njem predstavniki lokalnih interesov in imenovani člani Predsednika republike, vendar ima predvsem posvetovalno vlogo. Nikakor ne gre za drugi dom, pač pa za ekonomsko socialni svet, ki ga ne ureja senegalska Ustava, ampak je bil ustanovljen z dekretom Predsednika republike. V Evropi sta bila v tem stoletju ukinjena dva druga domova. To sta hrvaški Županijski dom, ki je bil ukinjen po enajstih letih delovanja leta 2001, in jugoslovanski Zbor republik, ukinjen v letu 2003. Ukinitve prvega je bila izvedena predvsem zaradi političnih razlogov. Po menjavi oblasti leta 2000 je imela opozicija še vedno večino v Županijskem domu in politika je bila bolj kot čakanje na volitve, po katerih bi pozicija lahko dobila večino v njem, naklonjena ukinitvi drugega doma. Več o ukinitvi hrvaškega Županijskega doma v nadaljevanju. Jugoslovanski Zbor republik pa dejansko ni bil ukinjen v ustavnorevidzijskem postopku, s katero bi bil črtan iz ustave, ampak ob sprejemanju ustave nove države Srbije in Črne gore leta 2003 ni bil več določen v

¹² Podatki so pridobljeni iz Bienvenue au Sénat (spletna stran francoskega senata): Sénats du monde, URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html>, uporabljeno: 3. 10. 2006.

¹³ Podatki so pridobljeni iz Bienvenue au Sénat (spletna stran francoskega senata): Sénats du monde, URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html>, uporabljeno: 3. 10. 2006.

njej. Z novo državo je bila sprejeta nova ustava, ki je določila nov enodomni parlament. Gre torej za posreden način ukinitve, pri kateri se dejansko o ukinitvi sploh ne govori. Omenjeni ukinitvi pa nista edina primera ukinitve drugega doma v Evropi. Po drugi svetovni vojni, leta 1953, so drugi dom ukinili na Danskem in leta 1970 še na Švedskem.¹⁴ V teh dveh državah so kot nadomestek drugega doma v enodomnih parlamentih utrdili vlogo političnih strank in delovnih teles parlamenta.¹⁵

Tako kot države imajo tudi zvezne enote svoja predstavniška telesa, ki so lahko enodomna ali dvodomna. Ureditev dvodornosti v federalnih enotah posameznih držav je zelo različna. V nekaterih zveznih državah imajo skoraj vse federalne enote dvodomne parlamente (npr. Avstralija, Združene države Amerike)¹⁶. V Združenih državah Amerike ima tako Nebraska po ukinitvi drugega doma enodomno predstavniško telo, njene člane pa imenujejo senatorji, kar predstavlja ostanek o dvodomnega sistema, ki je obstajal pred letom 1934. Še več pa je federacij, katerih federalne enote imajo enodomne parlamente (npr. Švica, Kanada, Brazilija, Nigerija). V Nemčiji je imela dvodomni parlament le ena dežela, to je bila Bavarska, ki je Senāt ukinila na referendumu leta 1998. Ta Senat je za Slovenijo posebnega pomena, saj je predstavljal kot vzor pri nastajanju slovenskega Državnega sveta. V nekaterih državah obstajajo tako federalne enote, ki so enodomne in druge, ki so dvodomne (npr. Indija, Argentina). V Indiji je bilo v začetku 60-ih let prejšnjega stoletja deset od 15-ih federalnih enot dvodomnih, danes je takšnih le še pet od skupno 25-ih federalnih enot. Podobno je bilo tudi v Argentini, kjer je danes le še devet od skupaj 23-ih federalnih enot dvodomnih, v preteklosti je bilo takšnih kar deset od 14-ih federalnih enot.¹⁷ Glede razvoja dvodornosti znotraj federalnih enot obstaja podoben trend, kot to velja na ravni držav. Dvodornost na ravni zveznih enot je odvisna od tradicije v zvezni

¹⁴ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 14.

¹⁵ Patterson, S., C., Mughan, A.: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, str. 18.

¹⁶ Vse države ZDA imajo dvodomne parlamente, izjemi sta le Nebraska in Queensland, ki imata enodomni parlament.

¹⁷ Gl. tudi Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 23.

enoti in državi, od števila prebivalcev, velikosti zvezne enote, razslojenosti družbe, obstoja manjšin ipd. Število dvodomnih zveznih enot v federacijah se tudi podobno kot število dvodomnih držav na svetu vseskozi spreminja.

1.3. Modeli dvodomnost

Glede na položaj drugega doma je možno razdeliti dvodomne parlamente na dve osnovni skupini. V prvo bi lahko uvrstili tiste, ki imajo enak položaj s prvim domom parlamenta. V drugo skupino bi sodile vse druge oblike dvodomnosti, v katerih ima drugi dom drugačen, praviloma bolj ali manj šibkejši položaj kot prvi dom. V slovenski pravni teoriji je zaslediti poimenovanje popolna dvodomnost za prvo skupino in nepopolna dvodomnost za drugo skupino.¹⁸ Izraza popolna in nepopolna dvodomnost izhajata predvsem iz italijanske ustavne teorije (*bicameralismo perfetto*), pojavlja pa se tudi v francoski ustavni teoriji (*bicamérisme parfait*)¹⁹, kjer se večkrat pojavi kot enakopravna dvodomnost (*bicamérisme égalitaire*). Podobna izraza na tem področju sta simetrična in nesimetrična dvodomnost, ki izhajata iz anglosaksonske pravne teorije. Arend Lijphart v svojem delu²⁰ razvršča dvodomnosti glede na pristojnosti drugih domov med simetrične (*symmetrical*), zmerno nesimetrične (*moderate asymmetrical*) in izredno nesimetrične (*extremely asymmetrical*). Simetrična dvodomnost je tista, kjer imata oba domova enake pristojnosti. Vse zakone, vključno z državnim proračunom, morata sprejeti oba domova v enakem besedilu. Tipični primer je italijanski Senat, kjer imata domova popolnoma identične pristojnosti. To sicer ne velja za Kongres ZDA, saj ima Senat nekatere pristojnosti, ki jih Predstavniški dom nima in obratno, vendar sta v večini pristojnostih oba domova enakopravna. Posebnost predstavljajo tiste države (Avstrija, Belgija, Nemčija, Rusija, Francija), kjer domova predstavniškega telesa odločata enakopravno, vendar samo na

¹⁸ Tako Grad, F.: Dvodomnost in zastopnost regionalnih interesov, o.c., str. 161-162.

¹⁹ V francoski ustavni teoriji se ta izraz uporablja predvsem kadar se navezuje na italijansko ureditev dvodomnosti.

²⁰ Lijphart, A.: *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven in London, str. 200-211. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

določenih področjih. To pomeni, da drugi dom odloča enakopravno s prvim domom samo na določenih področjih, na ostalih pa je šibkejši oziroma sploh nima nobenih pristojnosti. Področja, na katerih je drugi dom enakopraven prvemu, so tista, ki glede na sestavo drugega doma zadevajo njegove člane. V Nemčiji je Zvezni svet enakopraven Zveznemu zboru pri obravnavi zakonov, ki zadevajo dežele, takšnih pa je več kot polovico. V Belgiji je več zadev, ki jih domova obravnavata enakopravno: institucionalne zadeve, mednarodne pogodbe, pogodbe o sodelovanju med zvezo in regijami, zakoni, ki zadevajo organizacijo sodne oblasti. Obstaja tudi posebna vrsta simetrične dvodomnosti in sicer gre za de facto simetrično dvodomnost. Ta obstaja v tistih primerih, ko končno odločitev sprejme prvi dom, vendar s kvalificirano večino. Ta kvalificirana večina pa je tako zahtevna, da jo vladajoča koalicija ponavadi ne obvalduje in je ne more doseči. Rezultat je, da je moč drugega doma dejansko enaka moči prvega, kar je tipična značilnost simetrične dvodomnosti. Takšna je praksa npr. v Rusiji, na Japonskem.

Simetrična dvodomnost je bolj izjema kot pravilo na področju dvodomnosti. Več je drugih domov v sistemu zmerno nesimetrične dvodomnosti. V tem sistemu ima drugi dom močne pristojnosti, vendar dokončno o vsebini zakona odloči prvi dom. Tudi sicer so ustavne pristojnosti drugega doma na nekaterih področjih šibkejše od pristojnosti prvega. Za zmerno nesimetrične druge domove je ponavadi značilno, da imajo na določenih področjih (npr. pri spreminjanju ustave, imenovanjih) celo enake pristojnosti kot prvi dom oziroma imajo celo pristojnosti, ki jih prvi dom nima. Tako ima Svet Ruske federacije pristojnosti v razmerju do Predsednika federacije in federalnih enot Ruske federacije, ki jih Duma nima. Med zmerno nesimetrične dvodomnosti lahko uvrstimo tudi npr. druge domove Kanade, Avstralije in Nemčije. Prva dva imata dejansko enake pristojnosti kot prva domova, vendar sta šibkejša na področju sprejemanja finančne zakonodaje in ustavnih amandmajev. V obeh primerih lahko nastanejo problemi pri sprejemanju zakonodaje, če prvi in drugi dom ne dosežeta soglasja glede vsebine zakona. Dejansko je tudi nemška ureditev zmerno nesimetrična, saj ima Zvezni svet absolutni veto v več kot polovici vse obravnavane zakonodaje. Gre za primere, ki se nanašajo na ureditev dežel. V kolikor se ena sama določba zakona nanaša na dežele, mora dati Zvezni svet soglasje. V ostalih primerih lahko Zvezni svet odloži sprejem zakona, torej ima le suspenzivni veto, vendar je v postopku reševanja

nesoglasja med obema domovoma predvideno oblikovanje mešanega odbora, ki ima namen, da pripravi skupno rešitev. Glede na ureditev je logično, da obstaja med domovoma kar nekaj sporov glede kategoriziranja zakonov. Kakšne narave je zakon, je ključnega pomena, saj je od tega odvisen postopek obravnave zakona. Za nemško Vlado in Zvezni zbor je bistveno, ali mora pridobiti tudi soglasje Zveznega sveta. Če spore ne razrešijo institucije same, mora o tem odločati Ustavno sodišče. Ponavadi pride celo do tega, da Vlada razdeli zakon na dva dela, na enega, ki potrebuje soglasje Zveznega sveta, in drugega, pri katerem to ni potrebno. Na tak način se lahko zaobide Zvezni svet, vendar le v delu.²¹

Izredno nesimetrična pa je tista dvodomnost, kjer drugi dom le sodeluje v zakonodajnem postopku, lahko odloži sprejem odločitve, vendar pa odločilno ne vpliva na sprejem zakonov. Takšni primeri so v Španiji, Sloveniji, na Irskem. V vseh navedenih primerih je drugi dom tudi časovno omejen pri obravnavanju zakona, tako da ne more sam odločati, koliko časa bo obravnaval zakon, ampak mu to določa ustava ali zakon (npr. v Sloveniji mora Državni svet odločiti o vetu v zelo kratkem sedemdnevem roku). Za irsko ureditev je sicer značilno, da irski Senat lahko odloži sprejem zakona, poleg tega pa lahko zahteva razpis referendumu in pošlje Predsedniku republike peticijo, da za čas odločanja o zakonu na referendumu odloži podpis zakona. V praksi Senat peticije sploh še ni uporabil, redko je uporabil tudi referendum. Leta 1964 je irski Senat nazadnje nasprotoval vladnemu predlogu, kar je posledica večine, ki jo Vlada redno obvladuje v Senatu. Podobno velja tudi v Španiji, kjer Senat redko uporablja svoje šibke pristojnosti nasproti Vladi.²²

Za izredno nesimetrično dvodomnost je ponavadi značilno, da drugi dom nima niti tako močnih pristojnosti, da bi lahko učinkovito prenašal svoje interese v vsebino zakonov. To je namreč zelo pomembno, saj ga ne glede na to, da drugi dom na določenem področju nima močnih pristojnosti, vlada in prvi dom ponavadi upoštevata. Slednji instituciji namreč drugi dom potrebujeta pri sprejemanju ostalih

²¹ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 122.

²² Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 123.

zadev, pri katerih je drugi dom zelo močan. Samo zaradi tega, da drugi dom ne blokira neke odločitve, pri kateri ima pristojnost soglasja, mu vlada in prvi dom popuščata pri drugih odločitvah, kjer drugi dom nima velike moči. Tako ne prihaja do konfliktov med obema domovoma zakonodajne veje in izvršilno vejo oblasti. V primerih izredno nesimetrične dvodomnosti pa tega ni. Drugi dom je ponavadi tako šibka institucija, da izvršilnemu organu in prvemu domu ni potrebno upoštevati mnenj drugega doma. Drugi dom ne more blokirati katerekoli pomembne odločitve v državi.

Lijphart je navedel še eno razdelitev držav z dvodomnim parlamentom in sicer na tiste z močno dvodomnostjo (strong bicameralism), s šibko dvodomnostjo (weak bicameralism) in tiste z nepomembno dvodomnostjo (insignificant bicameralism). Po njegovem mnenju so države z močno dvodomnostjo tiste, kjer drugi dom učinkovito opravlja svoje pristojnosti in svojo vlogo. Pomembno je, da je sestava obeh domov različna in da imata oba domova približno enake pristojnosti. Če se drugi dom razlikuje po sestavi, vendar ima šibkejšo pristojnosti, ali ima enake pristojnosti in se ne razlikuje po sestavi, je dvodomnost šibka. Če ni izpolnjen noben element, potem gre za nepomembno dvodomnost. V slednjih primerih drugih dom nima pomembnih pristojnosti oziroma jih sploh ne uporablja, ker je sestava obeh domov identična (npr. Irska, Španija).²³ Pri tej razdelitvi držav z dvodomnim sistemom niso pomembne samo pristojnosti, ampak tudi sestava. V tem se torej ta razdelitev razlikuje od prejšnje, kjer se je dvodomnost delila na simetrično, zmerno in izredno nesimetrično. To pomeni, da drugi dom iz sistema simetrične dvodomnosti ne spada nujno v močno dvodomnost in obratno. Tako je italijanski Senat tipični primer drugega doma, ki ima povsem enake pristojnosti kot prvi dom in zato spada v simetrično dvodomnost. Vendar pa se italijanski Senat oblikuje na enak način kot Poslanska zbornica, kar pomeni, da je politična sestava Senata enaka kot sestava Poslanske zbornice. To je tudi nujno, saj bi v nasprotnem lahko prihajalo do blokad v zakonodajnem postopku. Vendar je v praksi Poslanska zbornica pomembnejša od Senata, slednji pa je kljub močnim pristojnostim v senci prvega doma. Prav zaradi navedenega italijanska

²³ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 252-253.

dvodomnost ni močna dvodomnost, ampak spada med šibko dvodomnost. Nasprotno spada med močno dvodomnost nemška ureditev. Nemški Zvezni svet ima zelo pomembno mesto v nemškem ustavnem sistemu. Ima v praksi absolutni veto na več kot polovico zakonodaje, njegova sestava pa se povsem razlikuje od sestave Zveznega zbora. Ima tudi pravico do prvega komentarja, kar pomeni, da obravnava predlog zakona še preden je vložen v Zvezni zbor. Kljub temu, da Zvezni svet nima enakih pristojnosti kot Zvezni zbor, in spada v skupino zmerno nesimetrične dvodomnosti, je glede na to, da so njegovi člani predsedniki deželnih vlad, uvrščen v sistem močne dvodomnosti. V sistem močne dvodomnosti lahko sicer uvrstimo večino drugih domov iz sistema simetrične dvodomnosti in tiste, ki so blizu simetrični dvodomnosti (npr. Senat ZDA, Avstralije...). Za močno dvodomnost je tudi pomembno, ali drugi domovi uživajo zadostno legitimnost. V tem obsegu je potrebno omeniti Dom lordov Velike Britanije in kanadski Senat, ki sta imenovana, in kljub dokaj močnim pristojnostnim slednjih ne uporabljata pogosto, saj se neizvoljeni člani drugega doma samoomejujejo pri nasprotovanju odločitvam izvoljenih članov prvega doma. Pomanjkanje legitimnosti lahko zato povzroči, da se drugi dom uvrsti v sistem šibke ali celo nepomembne dvodomnosti.

Če že govorimo o modelih dvodomnosti ne moremo mimo še ene razdelitve, ki je vezana na dvodomno predstavniško telo. Glede na sestavo dvodomnih parlamentov tuja pravna teorija razlikuje med skladno (*congruent composition*) in neskladno (*incongruent composition*) sestavo obeh domov.²⁴ Če sta oba domova sestavljena na podoben način, torej če sta oba neposredno izvoljena v skladu s splošnim ljudskim predstavništvom, in v istem časovnem obdobju, je njuna sestava skladna. V nasprotnem primeru, ko je drugi dom neposredno izvoljen v skladu s paritetnim zastopstvom teritorijev države ali posredno izvoljen, je največkrat sestava obeh domov neskladna. Tako je torej praviloma sestava obeh domov v zveznih državah neskladna, saj večina federacij uporablja paritetno predstavništvo v drugem domu. Skladnost sestave je sicer odvisna še od drugih elementov, kot je npr. dolžina mandatne dobe, čas volitve

²⁴ Gl. Lijphart A.: *Patterns of Democracy, Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven in London, 1999, str. 207.

obeh domov. Kot bo razvidno v nadaljevanju pa vendarle ni rečeno, da različna sestava obeh domov nujno pomeni, da je njuna sestava neskladna. Skladnost se ponavadi lahko doseže tudi z imenovanjem, s katerim dobi vladajoča koalicija tudi večino v drugem domu, saj se imenovanja pogosto opravljajo tako, da se v drugi dom imenuje predstavnike vladajoče večine.

1.4. Položaj drugega doma

Dvodomnost ima različne pojavnne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerih je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma.²⁵ Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak - ponavadi je neposredno voljen na splošnih volitvah in opravlja standardne pristojnosti zakonodajnega telesa (sprejemanje aktov, sprejemanje državnega proračuna ter nadzor nad delom izvršilne oblasti). Drugi dom pa ima lahko bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Izjema je Senat ZDA, ki ima na nekaterih področjih celo močnejši položaj kot Predstavniški dom. Tudi nekateri drugi zgornji domovi imajo kar nekaj posebnih, izključnih pristojnosti, s katerimi prvi domovi ne razpolagajo (npr. nemški Zvezni svet ima od nemškega Zveznega zbora večje pristojnosti v razmerju do Evropske unije²⁶, španski Senat ima izključno pristojnost uvedbe ukrepov proti avtonomni skupnosti, ki ne spoštuje vladavine prava²⁷, pristojnost poljskega Senata, s katero poljski prvi dom, Sejm, ne razpolaga, je dajanje soglasja k razpisu referendumu²⁸). Gre torej, kot že navedeno, za izključne pristojnosti enega in drugega doma, ki jih opravljata samostojno in neodvisno drug od drugega. Tradicionalno so se posebne pristojnosti prvega doma nanašale na razmerja do

²⁵ Tako Grad, F.: Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov, v zborniku: Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998, str. 161-162.

²⁶ Gl. The German Federal Council, Bundesrat, Public Relations Office, Bonn – gradivo poslano po pošti iz nemškega zveznega sveta, januar 2000, str. 9-18.

²⁷ Prim. The Spanish Constitution, v: Constitutions of the Countries of the World, Blaustein, A., P. (ur.), Flanz, H., G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1991, str. 80, čl. 155; Tudi odgovor ECPRD korespondentke španskega senata, Serrano R. R., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja evropskih senatov v Ljubljani pripravil državni svet, junij 2002.

²⁸ Podrobneje o tem gl. The Constitution of the Republic of Poland, v: Constitutions of the Countries of the World, Flanz, H., G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1997, str. 29, čl. 125.

vlade in finančne zadeve, drugega doma pa zlasti na razmerje do teritorialnih, federalnih enot, ki jih drugi dom zastopa, imenovanje nosilcev visokih državnih funkcij, pa tudi na sodne funkcije (impeachment). Klasičen primer takšne razmejitve je ameriški Kongres, v katerem imata poleg skupnih pristojnosti oba domova tudi svoje posebne pristojnosti. Zlasti je to poudarjeno pri Senatu, ki ima pomembne pristojnosti, saj ratificira mednarodne pogodbe, ki jih sklene Predsednik države, in daje soglasje k njegovemu imenovanju vrhovnih sodnikov in drugih najvišjih državnih funkcionarjev.²⁹

Za položaj drugega doma je pomembno, ali ima drugi dom enake pristojnosti kot prvi dom, ali ima šibkejšje pristojnosti nasproti prvemu domu. Za drugi dom je pomembno, da ima bistvene lastnosti parlamenta. Sem ne sodijo samo način oblikovanja, mandat članov itd., temveč predvsem njegove pristojnosti. Vsekakor je položaj drugega doma odvisen predvsem od njegovih pristojnosti, med katerimi je najpomembnejša zakonodajna. Telo ne bi mogli šteti za del zakonodajnega telesa, če ne opravlja zakonodajne funkcije oziroma nima bistvenega vpliva na izvajanje te funkcije. Odločilno za oceno, ali neki organ opravlja funkcijo to funkcijo, je gotovo vprašanje, ali ima pravico odločanja, predvsem ali sprejema zakone. S tega vidika ne bi mogli šteti, da neko telo opravlja zakonodajno funkcijo, če ne more odločilno vplivati na sam sprejem zakona. Zato pa bi lahko rekli, da zakonodajne funkcije ne opravlja organ oziroma telo, ki ima sicer pravico do zakonodajne iniciative, do suspenzivnega veta itd., ne more pa odločilno vplivati na končno odločitev. Glede na to bi bilo možno oporekati temu, da se drugi dom, ki nima pravice sprejemati zakona, sploh lahko šteje kot drugi dom parlamenta, torej kot sestavni del parlamenta. Na drugi strani pa ga vendarle kaže šteti za drugi dom parlamenta, če ima pomemben vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije, ker lahko vpliva na odločitev in je končna odločitev lahko v določeni meri tudi posledica njegove odločitve.³⁰

²⁹ Tako Grad F.:Parlament in vlada, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 101-102.

³⁰ Grad F.:Parlament in vlada, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 96.

V zakonodajnem postopku na splošno ločimo dva glavna načina usklajevanja med domovoma. Prvi je ustanovitev posebnega postopka s posvetovalnim odborom (conference committee procedure), ki ga sestavljajo člani iz obeh domov zakonodajnih teles. Namen odbora je doseči kompromis, ki bi zadovoljeval oba doma. Največkrat je ta odbor sestavljen paritetno – iz enakega števila članov obeh domov, ne glede na celotno število članov posameznega doma. Drugi postopek pa je postopek, v katerem si oba domova pošiljata predloge toliko časa, dokler ni zakon v obeh domovih sprejet v enakem besedilu ("shuttle" system ali "navette" system). Največkrat se v dvodomnem usklajevalnem postopku uporablja kombinacija obeh sistemov.³¹

Položaj drugega doma določa ne samo njegovo razmerje do prvega doma predstavniškega telesa, ampak tudi njegovo razmerje do izvršilne veje oblasti. Pri tem je predvsem pomembno razmerje do vlade, ki je odgovorna parlamentu. Slednji jo postavlja, nadzira in lahko odpokliče z izglasovanjem nezaupnice ali neizglasovanjem zaupnice. Takšno moč v razmerju do vlade imajo predvsem drugi domovi v sistemu simetrične dvodomnosti, pa še to ne vsi. Bolj pogosto obstajajo ureditve, v katerih drugi domovi ne morejo odločati o zaupnici in nezaupnici vladi, lahko pa nadzirajo delo vlade bodisi preko poslanskih vprašanj, ali pa preko parlamentarnih preiskav. Nekateri drugi domovi nimajo pristojnosti nadzirati dela vlade, tako da njihovo razmerje do vlade ni bistvenega pomena v ustavnem sistemu države. Več o razmerju drugih domov do vlade je predstavljeno v nadaljevanju.

Poseben je položaj drugih domov, katerih vloga je predvsem posvetovalna. Bolj kot glasovanje o zakonih je za posvetovalne druge domove značilno, da svetujejo o različnih zadevah s področja zakonodaje, pa tudi na drugih področjih, ki se tičejo prvega doma, vlade in drugih državnih organov. Le redki drugi domovi imajo takšno vlogo (npr. drugi dom Kambodže, Egipta, Slovenije).³² V to skupino se vsekakor uvršča tudi slovenski Državni svet, ki lahko daje mnenja o vseh

³¹ Tako Patterson, S., C., Mughan, A.: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, o.c., str. 12, 15.

³² International relations unit of the French Senate: *Bicameralism around the World: Positions and prospects*, v: *Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World*, Paris, 2000, str. 17.

zadevah iz pristojnosti Državnega zbora bodisi na iniciativo Državnega zbora ali pa na lastno iniciativo. Mnenja pogosto uporabljajo delovna telesa Državnega sveta, pri obravnavi pomembnejših predlogov zakonov pa mnenje obravnava Državni svet na plenarnem zasedanju.

Glede na navedeno je Državni svet mogoče šteti za drugi dom slovenskega zakonodajnega telesa. Na to kaže njegov položaj v Ustavi, saj je urejen na mestu, ki je rezerviran za zakonodajno vejo oblasti. Urejen je takoj za Državnim zborom, pred Predsednikom države in Vlado. Ne glede na to, da Ustava neposredno ne ureja, da je slovensko predstavniško telo dvodomno in niti ne uporablja imena parlament, je Državni svet mogoče šteti za drugi dom. Podobno tudi nemška Ustava ne določa, da je Zvezni svet drugi dom nemškega parlamenta, vendar je to odločilo nemško Ustavno sodišče. Odsotnost določbe o dvodornosti parlamenta torej ni odločilna za to, da parlament ne bi mogel biti dvodomni. Ustavno sodišče lahko o dvodornosti odloči na podlagi položaja drugega doma v Ustavi, njegovih pristojnosti, njegovega načina oblikovanja in na podlagi njegovega zastopstva. Državni svet je predstavniško telo s šibkimi pristojnostmi, ki so večinoma vezane na zakonodajni postopek in na Državni zbor. Državni svet ne more samostojno odločati o vsebini zakona, niti ne more samovoljno doseči, da se njegova mnenja in interesi upoštevajo v vsebini zakonodaje. Njegov vpliv je samo posreden in odvisen od Državnega zbora. Je torej tipično posvetovalno telo, vendar to še ne pomeni, da ni del zakonodajne veje oblasti. Na svetu obstaja več drugih domov, ki imajo le posvetovalno vlogo, torej šibke pristojnosti, tako kot Državni svet, pa vendarle predstavljajo drugi dom predstavniškega telesa. Tudi sicer je delovanje Državnega sveta organizirano podobno, kot je to značilno za druge domove v Evropi in svetu, saj ima delovna telesa, ki sodelujejo v praktično vseh fazah zakonodajnega postopka v Državnem zboru. Tudi na mednarodnem področju se povezuje in vzopstavlja odnose predvsem s predstavniki drugih domov. Več o tem v nadaljevanju.

1.5. Predstavništvo drugih domov

Predstavništvo drugih domov kaže na pomen, ki ga ima drugi dom v ustavni ureditvi posamezne države. Znano je predstavništvo prvih domov, ki so praviloma predstavniki vseh državljanov v državi. Bolj zanimivo in raznoliko pa je predstavništvo drugih domov. Glede na to, da že prvi dom predstavlja celotno volilno telo, ni običajno, da tudi drugi dom predstavlja vse državljane. Drugi dom ponavadi ne zastopa celotnega volilnega telesa, ampak neke posebne interese, tako da se v drugem domu izražajo povsem drugačne ideje kot v prvem. Različno predstavništvo se kaže predvsem v drugačni sestavi drugega doma v nasprotju s prvim domom, predvsem v načinu njegove sestave. Drugi dom večinoma ne odraža proporcionalne družbene razslojenosti, ampak posamezne družbene skupine, ki so ponavadi v državi v manjšini.

Prevladuje ureditev, da drugi domovi predstavljajo teritorialne enote, federalne enote v zveznih državah oziroma lokalne enote v unitarnih državah (npr. občine, komune, departmaje). Takšna ureditev je uvedena med drugim v Alžiriji, Avstraliji, Avstriji, Južnoafriški republiki, Franciji, Nemčiji, Indiji, Rusiji, Španiji, Švici, ZDA. Ustave nekaterih držav določajo, da drugi dom predstavlja vse ljudstvo. Tako je določeno v ustavi Japonske (43. člen japonske ustave), Romunije (58. člen romunske ustave), Belgije (42. člen belgijske ustave), Italije (67. člen italijanske ustave) in Nizozemske (50. člen nizozemske ustave). Za češki Senat je značilno, da ni neposredno povezan z regionalnimi avtonomijami. Češki Senat je nastal v obliki, ki je bil tradicionalno uveljavljen že v času med obema svetovnima vojnama.³³ Podobno kot češki tudi poljski Senat ni predstavnik lokalnih interesov, ampak predstavnik vsega ljudstva.³⁴

³³ Pithart P., predsednik češkega senata: *Senates and Representation of local Authorities*. Zbirka govorov, Association of European Senates, French Senate, 6. junij 2001, Paris, 2001, str. 12-15.

³⁴ Grzeskowiak, A., predsednica poljskega senata: *Senates and Representation of local Authorities*. Zbirka govorov, Association of European Senates, French Senate, 6. junij 2001, Paris, 2001; Odgovor ECPRD korespondentke poljskega senata, Nawrocke E., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja evropskih senatov v Ljubljani pripravil državni svet, junij 2002.

V nekaterih državah je drugi dom interesno predstavništvo. To pomeni, da so v drugem domu zastopane različne interesne skupine. Ob tem ne obstaja nikakršno pravilo, v kakšnem razmerju so interesne skupine v drugem domu zastopane in katere izmed njih bodo imele večje število predstavnikov. V Evropi sta dva druga domova, ki predstavljata zastopstvo interesov, to sta irski senat in slovenski državni svet, vendar s povsem različno sestavo. Večino v slovenskem Državnem svetu imajo predstavniki lokalnih interesov, kar pomeni, da v Državnem svetu prevladujejo predstavniki teritorialnih enot. Na drugi strani noben izmed zastopanih interesov v irskem senatu, kjer so med drugimi predstavniki univerze, kulture, kmetijstva, industrije in javne uprave, nima večine. Tudi na afriškem kontinentu je zaslediti nekaj držav, katerih drugi domovi predstavljajo različne družbene in profesionalne interese (v drugem domu Botsvane so tako zastopani predstavniki osmih tradicionalnih plemen; v maroškem drugem domu je skoraj polovica članov predstavnikov različnih funkcionalnih interesov; predstavniki delavcev in kmetov so zastopani tudi v egipčanskem drugem domu). V tem je tudi izvirnost drugih domov afriških parlamentov, ki temeljijo na raznoliki socialni sestavi narodov in težijo k enakopravnosti med različnimi družbenim, rasnim in kulturnim skupinami.³⁵

Med državami z dvodomnim sistemom se pojavljajo tudi ureditve, v katerih imajo drugi domovi tudi predstavnike, ki zastopajo državljane, ki živijo zunaj meja države. Da je francoski Senat tudi predstavnik francoskih državljanov, ki živijo v tujini ureja ustava v 24. členu. Od skupno 321 članov Senata jih 12 predstavlja francoske izseljence. Ti se ne volijo neposredno, ampak jih voli stopetdesetčlanski Vrhovni svet francoskih izseljencev (Le Conseil supérieur des Français de l'étranger) po proporcionalnem volilnem sistemu.³⁶ Zastopstvo izseljencev v drugem domu je zaslediti še v Mavretaniji in Senegal.³⁷

³⁵ Bienvenue au Sénat (uradna spletna stran francoskega senata): Les Forums des Sénats et Secondes chambres d'Afrique et du monde arabe, un facteur d'appropriation et de consolidation des institutions démocratiques, URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamafrique2002.html> (uporabljeno 15. 4. 2003).

³⁶ Bienvenue au Sénat (uradna spletna stran francoskega senata): The electoral college, URL: <http://www.senat.fr/english/role/collég.html> (uporabljeno 9. 12. 2002); Chronicle of Parliamentary Elections, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1999, str. 89 in 90; International relations unit of the French Senate: The French Senate, v: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 130.

Večina držav, predvsem tistih z dolgoletno ohranjeno demokratično tradicijo, je v ustavnem sistemu ohranila tudi nekatere značilnosti, ki so posledica dolgoletnega razvoja v preteklosti. Ostanki tradicije se kažejo v sestavi in pristojnostih državnih organov, pa tudi v različnih ustavnih institutih. Številne značilnosti drugih domov so ostanek tradicije (npr. imenovanje članov drugega doma, dosmrtni mandat, dajanje soglasja k imenovanjem ipd). Redkeje pa je ohranjena celotna sestava drugega doma kot ostanek aristokratske tradicije. Drugi dom kot konzervativni element je ohranjen v Veliki Britaniji, vendar je dom lordov že v postopku reforme in izgublja elemente, ki so izključni privilegiji aristokratov. Podobno kot Dom lordov ima tudi kanadski Senat ohranjene številne konzervativne elemente (npr. vse senatorje imenuje generalni guverner).

1.6. Značilnosti držav z dvodomnim sistemom

Mogoče je ugotoviti nekatere skupne točke ureditve držav, ki imajo dvodomni parlamentarni sistem. V teoriji³⁷ je navedenih nekaj značilnosti držav z dvodomnim sistemom. Prvi kriterij je oblika državne ureditve. V federalni državi je praviloma predstavniško telo dvodomno. V prvem domu so predstavljeni vsi državljani, v drugem pa praviloma paritetno federalne enote. To pomeni, da ima vsaka federalna enota enako število predstavnikov v drugem domu ne glede na velikost in število prebivalcev. Drugi dom je prav zaradi tega institucija, ki je nujna za delovanje federacije. V drugem domu so predstavljene avtonomne federalne enote, ki so med seboj enakopravni subjekti federacije. Kljub navedenemu je na svetu najti tudi nekaj federacij, ki nimajo drugega doma - to so Komori³⁹, Mikronezija⁴⁰, Saint Kittis in Nevis⁴¹, Venezuela in Združeni arabski emirati⁴².

³⁷ International relations unit of the French Senate: Bicameralism around the World: Positions and prospects, v: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 14.

³⁸ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 152.

³⁹ Zveza Komori (do leta 2002 Islamska zvezna republika Komori) je neodvisna otoška država v severnem delu Mozambiškega kanala v Indijskem oceanu. Parlament te zvezne predsedniške republike je enodomen.

⁴⁰ Zvezne države Mikronezije, je otočje v Tihem oceanu. Parlament ima le 14 članov.

Izmed navedenih držav je večina manjših, predvsem otoških držav, z majhnim številom prebivalcev. Saint Kittis in Nevis ima manj kot 43.000 prebivalcev, Mikronezija približno 100.000, Komori nekaj več kot pol milijona prebivalcev in Združeni arabski emirati nekaj več kot dva milijona in pol. Izjema med navedenimi državami je le Venezuela, ki ni majhna federalna otoška država, ampak južnoameriška federalna država z več kot 25-imi milijoni prebivalcev. Venezuela je dvodomnost predstavniškega telesa ukinila in sicer s sprejemom Ustave 5. republike v letu 1999 in tako predstavlja edino večjo federalno državo, ki nima dvodomnega predstavniškega telesa. Na drugi strani ima le približno tretjina unitarnih držav dvodomno predstavniško telo.⁴³

Drugi kriterij je število prebivalcev. V državah z majhnim številom prebivalcev drugi dom ponavadi obravnavajo kot nepotrebno, drago telo. Kljub temu je kar nekaj držav, ki nimajo velikega števila prebivalcev, vendar imajo dvodomno predstavniško telo. Izmed 77-ih držav z manj kot petimi milijoni prebivalcev jih ima 55 enodomno, 22 pa dvodomno predstavniško telo.⁴⁴ Sicer je povprečno število prebivalcev v dvodomnih državah 47 milijonov, v unitarnih pa 24 milijonov. Razlika med številom prebivalcev v enodomnih in dvodomnih državah bi bila še večja, če ne bi obstajale izjeme: tudi nekatere velike države imajo namreč enodomne parlamente (npr. Kitajska z 1,2 milijarde prebivalci, ki pa ima kljub temu institucijo, ki opravlja funkcijo drugega doma) in nekatere majhne države imajo

⁴¹ Saint Kittis in Nevis je otoška država v karibskih Malih Antilih. Parlament te države ima 15 članov, od tega jih je 11 neposredno izvoljenih, tri imenuje generalni guverner, en je član parlamenta po položaju (attorney-general). Izvoljenih 11 članov se imenujejo poslanci, preostali štirje člani pa se imenujejo senatorji. Ta federalna država torej nima dvodomnega sistema, se pa značilnost dvodomnega sistema kaže v sestavi enodomnega parlamenta, saj ima člane, ki se imenujejo senatorji in so podobno kot člani Doma lordov v Veliki Britaniji (Saint Kittis in Nevis je bila kolonija Velike Britanije) imenovani.

⁴² Združeni arabski emirati so zvezna predsedniška republika in predstavlja zvezo sedmih absolutnih monarhij. Vsak monarh sedmih Emiratom imenuje del članov parlamenta, v katerem je 40 članov. Gre za poseben političen sistem, v katerem je monarh Abu Dabija predsednik Združenih arabskih Emiratov, monarh Dubaia pa predsednik vlade.

⁴³ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 152. Podatki o ureditvah v manjših otoških državah so pridobljene iz internetne strani http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page.

⁴⁴ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 152.

dvodomne parlamentarne sisteme (Palau s 17.000, Antigua in Barbuda s 65.000 in Grenada z 92.000 prebivalci).⁴⁵

S številom prebivalcev je ponavadi povezan tudi tretji kriterij, to je velikost države. V manjših državah je razkropljenost prebivalstva manjša, zato je tudi potreba po drugem domu manjša.⁴⁶ Vendar pa se v vsaki državi ne glede na njeno velikost prizadeva, da so različni deli države enakomerno zastopani.

Razlog za uveljavitev dvodomnosti je tudi zastopanje teritorialnih, regionalnih ali nekih drugih interesov. Regionalno zastopstvo je zamišljeno podobno kot zastopstvo federalnih enot v federacijah. Z regionalnim zastopstvom v drugem domu se v unitarni državi lahko zagotovi, da so različne regije države, ne glede na velikost in število prebivalcev, enakopravno zastopane v drugem domu predstavniškega telesa. Drugi dom tako predstavlja institucijo, kjer se izražajo mnenja predstavnikov regij in kjer predstavniki regij sodelujejo v zakonodajnem postopku. Njihov vpliv na zakonodajni postopek je zelo pomemben, saj dejansko vsa sprejeta zakonodaja zadeva regije in prebivalce, ki živijo v njih.

Kot že navedeno je v nekaterih državah dvodomnost zakoreninjena v ustavnem sistemu. Gre predvsem za države z dolgoletno tradicijo razvoja demokracije. Takšen primer je Dom lordov v Veliki Britaniji, ki zastopa predvsem aristokracijo, zgornje, premožnejše in bolj izobražene sloje družbe. Glede na to, da dvodomnost v določeni državi obstaja daljše časovno obdobje, več deset ali celo več 100 let, se je drugi dom utrdil v zavesti prebivalcev. To se kaže tudi v praksi, saj so npr. v Franciji državljani zavrnili ukinitve drugega doma na referendumu in obrnili hrbet celo priljubljenemu predsedniku republike de Gaullu, ki je želel prenoviti ureditev Senata kot regionalnega predstavnika. Predloge de Gaulla so zavrnili na referendumu, tako da je slednji odstopil s položaja. Takšna podpora drugemu domu na referendumu je do neke mere razumljiva, saj je Francija z dvodomnim sistemom, podobno kot tudi druge države, dosegla stabilno

⁴⁵ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 23.

⁴⁶ Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 152.

demokracijo. To je zanimivo, saj so se drugi domovi razvili iz povsem nedemokratičnih institucij. Nastali so kot zavora k razvoju demokracije, saj so bili v njem večinoma predstavniki, ki jih je izbral monarh. To so bili večinoma aristokrati in konzervativni dostojanstveniki, vsi pristaši šefa države. Na ta način je slednji zagotavljal ustrezno večino v predstavniškem telesu, saj si ni mogel podrediti demokratično izvoljenega prvega doma.

1.7. Prednosti in slabosti dvodomnosti

Vsaka država se v času sprejemanja ali spreminjanja ustave sooča z dilemo uvedbe enodomnega ali dvodomnega parlamenta. Dvodomni parlamenti so značilni predvsem za velike, federalne ali multikulturne države. Ne glede na to pa imajo dvodomnost uvedeno tudi nekatere manjše države, saj je mogoče z dvodomnostjo doseči nekatere pomembne pozitivne učinke.

Drugi dom naj bi preprečeval "zaletavost" prvega doma in tako omogočil bolj premišljene odločitve v parlamentu. To je predvsem posledica uvedbe splošne volilne pravice, ki je z ukinitvijo volilnih cenzusov in zniževanjem starostne ravni za dosego volilne pravice izredno razširila volilno osnovo prvega doma. Zaradi tega je navadno drugi dom oblikovan po strožjih (volilnih) merilih kot prvi dom. 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 posebne dele volilnega telesa, torej posebne družbene skupine ali posamezne dele državnega ozemlja.⁴⁷ Tako se zagotovi, da so teritorialne enote zastopane ali celo enakopravno zastopane v predstavniškem telesu. Odločitev, ki bi imela negativni vpliv na manjše teritorialne enote, bi lahko bila izglasovana v prvem domu, medtem ko bi jo drugi dom, kjer so teritorialne enote paritetno zastopane, zagotovo zavrnil. Manjše teritorialne enote imajo lahko v paritetno sestavljenem drugem domu celo večino. Takšno zastopstvo v drugem domu torej predstavlja varovalko za prevlado večine nad manjšino. Drugi dom s teritorialnim zastopstvom

⁴⁷ Grad F.: Parlament in vlada, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 94.

tudi zagotavlja, da se problemi regij, tudi manjših, izpostavijo na ravni centralne oblasti. Tako je drugi dom tudi izraz decentralizacije.⁴⁸

Osnovni politični razlog za dvodomni sistem je torej v tem, da je treba skupinam z različnimi interesi, ki so prisotne v obeh zbornicah, dati avtonomno politično veljavo. Potreba po dvodomnih sistemih je večja v državah, v kateri so razlike med interesi družbenih razredov zelo velike.⁴⁹ Značilno je, da je v svetu več drugih domov v sistemu nesimetrične kot v sistemu simetrične dvodomnosti. Za drugi dom to pomeni, da nima pristojnosti dokončno odločati o besedilu zakona, ampak da lahko predlaga svoje rešitve, da lahko pri njih vztraja v okviru usklajevalne komisije, vendar pa končno odloča prvi dom. Drugi dom torej opravlja nadzor nad sprejemanjem zakonodaje v spodnjemu domu. Na ta način naj bi drugi dom prispeval h kvaliteti sprejete zakonodaje in omogočil vstop večjemu številu interesov, da sooblikujejo besedilo zakona. Dvodomnost prispeva svoj delež k boljšemu ravnotežju oblasti in krepitvi sistema zavor in ravnovesij.

Med prednostmi dvodomnega parlamenta se pogosto navaja, da omogoča večjo kontinuiteto in stabilnost oblasti. Ta kontinuiteta in stabilnost oblasti se kaže v dveh elementih: v mandatni dobi, ki je lahko enaka ali različna mandatni dobi prvega doma, in možnosti razpusta drugega doma. V nekaterih dvodomnih sistemih je predvideno le za en dom predstavniškega telesa, da se lahko razpusti, medtem ko drugega ni mogoče razpustiti. Največkrat je drugi dom tisti, ki ga ni mogoče razpustiti.

Končno naj bi drugi dom predstavljal dodatno varovalko za nemoteno delovanje demokracije. Domova sta ponavadi oblikovana na različen način, tako da politična večina v prvem domu ne obvladuje tudi večine v drugem domu. Drugi dom tako omogoča, da večina ne more prevladati nad manjšino. Glede na to, da drugi dom večinoma nima enakih pristojnosti kot prvi dom, ampak je v primerjavi s

⁴⁸ Shell D.: The History of Bicameralism, v: Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), The Journal of Legislative Studies, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 9 in 10.

⁴⁹ Gl. Osnove italjanskega ustavnega prava in ustava Republike Italije, ČZ Uradni list RS, zbirka Pravo & Politika, Ljubljana, 1998, str. 66.

slednjim šibkejši, je tudi manjši politični pritisk na njegovo delovanje in odločanje. Drugi dom je manj politično obremenjen, kot to velja za prvi dom.

Dvodomnost ima svoje prednosti na eni strani in slabosti na drugi. Najbolj načelen ugovor proti dvodomnosti izhaja iz narave predstavniškega sistema. Če naj to telo predstavlja ljudstvo in je izraz njegove suverene volje, je to lahko samo eno telo. Če obstajata dve, se lahko zastavi vprašanje, katero izmed njiju predstavlja ljudstvo oziroma katero v večji meri predstavlja ljudstvo. Če naj bi obe predstavljali isto volilno telo, potem gre za nepotrebno podvajanje. Kritika, ki jo nasprotniki dvodomne ureditve navajajo, se nanaša tudi na nepredstavništvo drugega doma. Drugi dom, ki paritetno zastopa teritorialne enote, enakopravno predstavlja neenako velika območja države, kjer živi različno število prebivalcev. Drugi dom večinoma ni splošno predstavniško telo in ne predstavlja vseh državljanov enako. Poleg tega je zaslediti elitizem v načinu sestave drugega doma. Drugi dom v številnih državah odraža sestavo, ki je bila zastavljena pred sto ali celo več kot stotimi leti v preteklosti. Elitizem je bilo v celoti zaslediti v britanskem Domu lordov pred začetkom reforme v letu 2000, saj je večina njegovih članov (preko 700 članov) mandat pridobila z dedovanjem in ga je do smrti tudi ohranila. Le del članov Doma lordov nima doživljenjskega mandata – to so duhovni lordi, ki so člani doma vse dotlej, dokler imajo tako visok položaj (kljub temu jim je redko prenehal mandat pred koncem njihovega življenja).⁵⁰ Elitizem je razviden tudi v kanadskem Senatu, kjer vse senatorje imenuje generalni guverner. V kontinentalnem delu Evrope se elitizem kaže predvsem v tistih drugih domovih, kjer pridobi predsednik republike po izteku predsedniškega mandata doživljenjski mandat člana drugega doma (npr. v italijanskem Senatu in bivšem hrvaškem Županijskem domu) oziroma ima predsednik republike pristojnost v Senat imenovati določeno število članov, ki s tem pridobi pravico doživljenjsko opravljati funkcijo člana drugega doma (npr. v italijanskem Senatu). Italijanski Predsednik republike lahko v funkcijo senatorja imenuje pet oseb, ki so si takšno čast zaslužile s posebnimi zaslugami na socialnem, znanstvenem, umetniškem ali literarnem

⁵⁰ Kušej G.: Primerjalno ustavno pravo, skripta, Ljubljana 1959, str. 30.

področju.⁵¹ Tradicionalno pa imajo doživljenjski mandat tudi posamezni člani družine monarha v nekaterih kraljevinah. Tako imajo z ustavo določen doživljenjski mandat v belgijskem Senatu monarhovi otroci oziroma monarhovi nasledniki (če monarh nima otrok).⁵²

Vrsta ugovorov proti dvodomnosti je čisto praktične narave. Če gre za dvodomnost, v kateri imata oba domova enak položaj, zelo lahko pride do blokade parlamentarnega odločanja. Tako je za italijanski parlament značilno, da je njegovo delovanje počasno, da obstaja velika možnost sporov med domovoma in da v praksi preveč posnemata drug drugega.⁵³ V praksi se tudi drugi dom praviloma ne more izogniti strankarskemu vplivu na njegovo delo, saj njegovo sodelovanje pri parlamentarnem odločanju nujno privede do političnih opredelitev njegovih članov.⁵⁴

V teoriji je zaslediti mnenja, da drugi dom ne zagotavlja nujno kvalitetnejšega odločanja v parlamentu. Tudi če je drugi dom izvoljen po drugačnih merilih kot prvi dom, ni nobenega zagotovila, da bi drugi dom zagotavljal "modrejše" odločanje.⁵⁵ Zanesljivo pa dvodomni način odločanja v parlamentu običajno podaljša čas, potreben za sprejem odločitve, kar zmanjšuje sposobnost učinkovitega dela parlamenta. Na drugi strani pa to nujno do določene mere krepí tudi izvršilno oblast nasproti zakonodajni.

Drugi dom predstavlja dodatno komplikacijo v zakonodajnem odločanju. Postopek sprejemanja zakona se v dvodomnem parlamentu podaljša in upočasni. Prvi dom se mora usklajevati z drugim domom glede besedila zakona oziroma mora še enkrat odločati o besedilu zakona, o katerem je enkrat že odločal. Drugi

⁵¹ Ustava Republike Italije, v: Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije, ČZ Uradni list RS, Zbirka Pravo & Politika, Ljubljana, 1998, čl. 59.

⁵² Gl. The coordinated Constitution of Belgium of February 17, 1994, v: Constitutions of the Countries of the World, Flanz H. G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1994, čl. 72.

⁵³ Več o tem gl.: Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998, str. 66.

⁵⁴ Grad F.: Parlament in vlada, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 94.

⁵⁵ Podrobneje o tem gl.: Laski H. J.: Grammar of Politics, Yale University Press, New Haven, 1929, str. 328 do 340.

dom lahko zaradi nasprotovanja ureditvi, ki jo zastopa prvi dom, ovira in onemogoča sprejem končne odločitve. Glede na to, da ima navadno prvi dom pravico dokončno odločiti o besedilu zakona, bi drugi dom lahko le zavlačeval končno odločitev in na ta način poskušal čim bolj odložiti sprejem zakona. Končno nasprotniki dvodomne ureditve poudarjajo tudi večja finančna sredstva, ki so potrebna za delovanje dveh namesto enega doma.

1.8. Posebnosti organizacije in delovanja drugega doma

Organizacija in upravljanje drugega doma sta zelo različna. Organizacija dela v drugem domu je na eni strani zelo pomembna, saj predstavlja osrednje delo tega doma, na drugi strani pa je organizacija zelo podrobna in bi njena primerjalna analiza zahtevala izjemen obseg dela. Organizacija ni urejena v najvišjem aktu, v ustavi, pač pa je urejena z zakonom in v največji meri s poslovnikom, ki kot akt o notranji organizaciji doma vsebuje vrsto podrobnih določb o delovanju doma, razmerjih med delovnimi telesi doma ipd. V nadaljevanju bodo v tem delu predstavljeni le nekateri vidiki organizacije in dela drugega doma, ki najbolj odstopajo od splošne ureditve, ali so zelo zanimivi za primerjavo s slovensko ureditvijo organizacije Državnega sveta. Predstavljeni bodo predvsem nekateri vidiki položaja vodje drugega doma, nadzor vlade nad dnevnim redom drugega doma, organiziranost političnih strank znotraj doma ipd.

Domova parlamenta delujeta znotraj iste stavbe (npr. britanski parlament, ameriški Kongres) ali pa sta situirana v različnih stavbah (npr. francoski, italijanski, španski, češki parlament). Oba domova parlamenta v Veliki Britaniji sta v Westminsterški palači in po angleškem vzoru je parlament v isti stavbi, oba domova pa sta povezana s hodnikom in osrednjim preddverjem tudi v Avstraliji in Kanadi. Za oba domova britanskega parlamenta je značilno, da se ločita po barvi. Barva spodnjega doma je zelena, barva zgornjega pa rdeča. Oba domova parlamenta sta v isti stavbi tudi v ZDA, na Irskem, v Sloveniji idr. Prednosti skupne stavbe obeh domov parlamenta je več. Od možnosti nižjih stroškov, saj si lahko službi delita nekatere administrativne službe, kot so odpravišтво, recepcija,

računalniška služba, restavracija, telefonska centrala ipd, do boljše komunikacije in koordinacije med obema domovoma.

V večini dvodomnih državah domova nimata istega sedeža, pač pa delujeta v različnih stavbah. Vsaj na simbolični ravni naj bi to odražalo večjo neodvisnost drugega doma. V različnih stavbah sta tudi oba domova nemškega parlamenta v Berlinu, ki sta bila pred tem povezana s podzemnim rovom v Bonnu. Nemški Zvezni svet je posebnost tudi kar se tiče organizacije, kar je tudi razumljivo, saj se člani bolj kot po političnih strankah združujejo po deželah. Predstavniki vsake dežele sedijo skupaj, več kot člani deželnih vlad pa v Zveznem svetu predsedijo javni uslužbenci deželnih vlad. Člani so navzoči le na zasedanjih Zveznega sveta, ki so določena leto vnaprej, medtem ko na odbore hodijo javni uslužbenci iz posameznih dežel. Tudi glasovanje poteka po deželah, tako da v imenu posamezne dežele glasuje vodja delegacije te dežele.⁵⁶

Število dni zasedanj posameznega drugega doma je odvisno od pristojnosti drugega doma pa tudi od drugih značilnosti kot npr. velikost države, število prebivalcev. V vsakem parlamentu imajo člani nekaj dni v tednu rezerviranih za obiske svojih volilnih enot. Večje države, kot je npr. Avstralija, imajo takšnih dni več, saj potovanje v najbolj odročne volilne enote traja dlje časa. Sicer imajo drugi domovi, ki imajo enake ali podobne pristojnosti kot prvi domovi, približno enako število dni zasedanja kot prvi domovi. Pri šibkejših drugih domovih zasedanja drugega doma potekajo manj časa.⁵⁷

Predvsem za manjše države je značilno, da nimajo posebne dvorane za enega ali oba domova parlamenta, pač pa za plenarno zasedanje uporabijo kar dvorano, katere prvotni namen je bil povsem drugačen. Tako irski Senat zaseda v bivši plesni dvorani parlamenta, češki Senat, ki ima eno najlepših stavb v Pragi, pa zaseda kar v preurejeni konjušnici Wallensteinske palače.

⁵⁶ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press., New York, 2000, str. 107-108.

⁵⁷ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press., New York, 2000, str. 109.

Različen je tudi vpliv vlade na dnevni red drugega doma. V določenih državah vlada vpliva na dnevni red prvega in drugega doma (npr. Francija, Velika Britanija, Kanada). Vpliv vlade na dnevni red drugega doma je močan, saj določa dnevni red tudi v primeru, da nima večine v drugem domu. Vpliv pa je vendarle manjši, kot ga ima vlada na prvi dom. Posebna ureditev velja za Francijo, kjer ima Vlada svoj vpliv na dnevni red parlamenta zagotovljen že v Ustavi (48. člen). Vlada ponavadi vpliv na dnevni red doseže preko vodstvenih organov (npr. kolegij predsednika), v katerih ima večino. Odvisno je torej od sestave takšnega organa, ali ima vlada v njem večino ali ne. V vodstvenem organu španskega Senata, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsedniki, Vlada ponavadi ima večino. Nasprotno v vodstvenem organu italijanskega Senata, ki ga poleg predsednika in podpredsednikov sestavljajo tudi vodje poslanskih skupin (capigruppi), Vlada večinoma nima večine, zato tudi nima vpliva na sestavo dnevnega reda.

Različna je organizacija političnih strank v drugih domovih. Politika je dejansko navzoča v vseh drugih domovih. Praviloma se v drugih domovih člani združujejo v politične skupine. Posebnosti veljajo le za tiste države, kjer se člani združujejo po deželnem zastopstvu (npr. Nemčija), ali kjer ni predvidenega političnega zastopstva, ampak se člani združujejo po drugih skupinah (npr. interesnih skupinah v slovenskem Državnem svetu). Kljub temu ne moremo trditi, da v teh drugih domovih ni pripadnikov političnih strank. V nemškem Zveznem svetu so navzoče, vendar je njihovo razmerje odvisno od politične sestave deželnih vlad. Tudi v slovenskem Državnem svetu je mogoče ugotoviti, koliko pripadnikov ima posamezna politična stranka ali politična opcija v Državnem svetu, saj imajo politične stranke pomembno vlogo predvsem pri izvolitvi 22-ih predstavnikov lokalnih interesov. Volitve namreč potekajo preko posebnih volilnih teles, elektorje in kandidate za člane pa predlagajo občinski sveti, ki so politični organi.

V državah, kjer se člani povezujejo v politične skupine pa je določeno različno minimalno število potrebno za ustanovitev takšne skupine. Od pet članov v irskem Senatu do 15 v francoskem. To je predvsem odvisno od velikosti drugega doma. Visoko število članov potrebnih za oblikovanje politične skupine v domu pomeni, da nekaj političnih strank tega števila ne dosega in te morajo oblikovati

mešano politično skupino, v kateri so navzoči tudi predstavniki drugih političnih strank. V praksi to pomeni, da lahko mešana poslanska skupina nastopa z več razpravljalci, ki nastopajo z nasprotnimi stališči in lahko tudi različno glasujejo. Kljub temu pa imajo skupno administracijo. Glede na to, da so iste politične stranke navzoče v obeh domovih prihaja tudi do skupnih srečanj, na katerih se dogovorijo o enotnih nastopih v obeh domovih. Ta srečanja so pogostejša v tistih državah, kjer oba domova zasedata v isti stavbi. Redkejša so tam, kjer domova delujeta v različnih stavbah, ki sta med seboj ločeni (npr. Francija, Italija). Kot že navedeno pa je politična disciplina šibkejša v drugem domu, kar je večinoma posledica manjših pristojnosti doma. Poleg tega je neodvisnost članov drugega doma od politike večja v tistih državah, kjer člani pridobijo mesto v zgornjem domu na koncu svoje kariere (npr. v Veliki Britaniji, Franciji, Kanadi). Še posebej je to razvidno v državah z doživljenjskim mandatom (npr. v Veliki Britaniji, Kanadi) in v vseh državah, kjer se članstvo v drugem domu pridobi na koncu kariere (npr. Francija).

Zaradi različnih ureditev je potrebno obdelati tudi področje dohodkov članov drugega doma. Dohodki članov drugega doma so tema, ki na prvi pogled sploh nima vpliva na pristojnosti oziroma tega vpliva ne bi smela imeti. Vendar je takšen vpliv, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, mogoč. Ureditev dohodkov bo predstavljena predvsem relativno, v razmerju do dohodkov članov prvega doma, in ne absolutno. Člani večine drugih domov prejemajo enake dohodke kot člani prvih domov. Takšna je ureditev v Kanadi, Franciji, Španiji, Italiji, Avstraliji idr. V nekaterih državah člani drugih domov zaslužijo manj kot člani prvih domov. Takšna je praksa npr. na Irskem, kjer član Senata zasluži približno tretjino manj od člana Poslanske zbornice. Kljub temu pa med drugimi domovi obstajajo izjeme, ki izstopajo med drugimi domovi in so zanimivi za obravnavo. Člani britanskega Doma lordov ne prejemajo plače za opravljanje svoje funkcije. Lordi prejemajo sejnino za zasedanje, na katerem so navzoči. Gre zopet za ureditev, ki se je razvila skozi dolgo zgodovino Doma lordov. Člani tega doma v preteklosti sploh niso prejemali nobenega plačila, saj so imeli kot lordi veliko premoženja in so članstvo v tako pomembni instituciji sprejemali kot čast in funkcijo, s katero so lahko sodelovali pri najpomembnejših odločitvah države. V zgodovini Doma lordov pa so bile tudi situacije, ko se posamezni lord zaradi slabega finančnega in

premoženjskega stanja ni mogel udeležiti sej Doma lordov. V primeru bankrota lorda je ta celo izgubil glasovalno pravico v Domu lordov. Navedene težave članov so imele za posledice uvedbo sejin. Podobno tudi člani nemškega Zveznega sveta ne prejemajo plače za opravljanje funkcije v Zveznem svetu, saj prejemajo plačo kot člani deželne vlade. Njihovo delo v Zveznem svetu se torej šteje striktno vezano na delo in predstavljanje interesov posamezne dežele in je njihovo plačilo že zajeto v plačilu za funkcijo, ki jo opravlja na deželni ravni. Nasprotno veliko članov francoskega Senata opravlja dvojno funkcijo, v Senatu in v regionalnih, departmajskih svetih. Za vsako funkcijo posebej prejemajo člani francoskega Senata plačilo.

Torej velika večina držav opredeljuje delo članov drugega doma kot zaposlitev in člani so zato ustrezno plačani. To je tudi logično, saj delo v drugem tako kot v prvem zahteva delovne obremenitve članov za polni delovni čas. Če je v državi volja, da se pristojnosti drugega doma nemoteno izvajajo, potem je potrebno članom zagotoviti ustrezen zaslužek. V Sloveniji podobno kot v Veliki Britaniji člani Državnega sveta prejemajo sejnino. Zakon o Državnem svetu sicer ureja, da ima član Državnega sveta pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka za čas opravljanja funkcije in pravico do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije. V praksi je zelo težko določiti, kakšen je celoten izgubljen zaslužek posameznega člana Državnega sveta, saj se izgubljen zaslužek lahko nanaša na čas, ko član Državnega sveta ni na delu pri svojem delodajalcu in na čas po preteku delovnega časa. Prvega je mogoče izračunati, saj se članu Državnega sveta lahko zmanjša plača za čas, ko je bil odsoten pri svojem delodajalcu, in ta del mu povrne Državni svet. Možno je tudi, da delodajalec članu Državnega sveta izplača plačo v celoti, vendar pa Državni svet povrne delodajalcu člana del plače, kateri članu Državnega sveta ne bi pripadal, ker je bil zaradi dela v Državnem svetu odsoten pri svojem delodajalcu. Višina tega dela izgubljenega zaslužka je vezana na čas, ko je bil član Državnega sveta odsoten pri svojem delodajalcu zaradi dela v Državnem svetu. Dejansko nemogoče pa je izračunati izgubljeni zaslužek po preteku delovnega časa. Član Državnega sveta bi lahko po službenem času opravljal še kakšno drugo delo, s katerim bi zaslužil (npr. opravljanje honorarnega dela, pisanje člankov in monografij ipd). V skladu z zakonom bi mu moral Državni svet povrniti stroške tudi za ta del izgubljenega

zaslužka, ki bi ga bilo težko dokazati in izračunati. Problemi nastanejo tudi pri izračunih izgubljenega zaslužka pri tistih članih Državnega sveta, ki opravljajo delo na vodilnih položajih ali so funkcionarjih (npr. župani, predsedniki zbornic, direktorji gospodarskih družb). Ti večinoma nimajo določenega delovnega časa, pač pa se njihovo delo izvaja v skladu z zahtevami, ki jih posamezna funkcija zahteva. Prav zaradi navedenih problemov ureditve nadomestil izgubljenega zaslužka je Državni svet v zadnjem mandatu uvedel podobno kot Dom lordov Velike Britanije sejnine, ki jih člani prejemajo glede na njihovo udeležbo na sejah Državnega sveta in njegovih delovnih teles.

Glede na to, da v večini drugih domov člani prejemajo enako plačo kot člani prvega doma, velja vse navedeno še bolj za predsednika drugega doma. Predsednik drugega doma opravlja v drugem domu svojo funkcijo poklicno (tudi v Domu lordov Velike Britanije) in večinoma prejema enako plačo kot predsednik prvega doma. To velja ne glede na to, da imajo predsedniki drugih domov v sistemih nesimetrične dvodomnosti nedvomno manj dela kot predsedniki prvih domov.

Izjemo predstavlja Slovenija, ki je z novelo Zakona o Državnem svetu v letu 2005 uvedla nepoklicnega predsednika. Gre za posebnost, unikum, da ustavni kolegijski organ nima poklicnega predsednika. Poleg tega je novela povzročila vrsto negativnih posledic. Ena izmed teh je, da je vprašljiva možnost delovanja Državnega sveta in izvajanja njegovih ustavnih pristojnosti. Predsednik Državnega sveta je do spremembe nemoteno spremljal delo Državnega zbora, usmerjal odzivanje Državnega sveta na odločitve Državnega zbora, usklajeval aktivnosti petih interesnih skupin znotraj Državnega sveta, opravljal protokolarne funkcije in podobno. Sedaj so te aktivnosti predsednika otežene. Prepoved poklicnega opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta ni sprejemljiva tudi zaradi tega, ker uvaja neenakopravnost pri kandidiranju za to funkcijo. Slednja se opravlja nepoklicno in predsednik mora biti zaposlen na drugem delovnem mestu oziroma mora opravljati funkcijo, ki jo je opravljal do izvolitve v funkcijo predsednika Državnega sveta (npr. župan, direktor občinske uprave, predsednika uprave gospodarske družbe, predsednik zbornice, predsednik zveze sindikatov ipd). To dejansko onemogoča številnim članom, da bi kandidirali za funkcijo predsednika,

saj narava dela predsednika zahteva, da predsednik svoj polni dnevni delovni čas porabi za opravljanje svoje funkcije v Državnem svetu. Funkcijo predsednika Državnega sveta lahko v skladu z novo ureditvijo opravljajo predvsem upokojeni ali pa nezaposleni člani Državnega sveta. Nepoklicna funkcija predsednika torej po eni strani povzroča neenakopravnost pri kandidiranju za funkcijo predsednika, po drugi strani to na daljši rok povzroča negativno selekcijo na tej funkciji. Poleg navedenega je novela zakona posegla tudi v poslovniško, organizacijsko avtonomijo Državnega sveta.

Člani drugih domov so podobno kot člani prvih domov povezani z volivci v volilnih enotah, kjer so bili izvoljeni. Tekom mandata se člani parlamenta vračajo v svoje volilne enote, kjer so na voljo svoji volilni bazi. Delo parlamentarcev na terenu, kakor se ponavadi imenuje delo v volilnih enotah, je odvisno predvsem od dveh dejstev. Najprej od volilnega sistema, saj so z volilno bazo bolj povezani člani drugih domov, ki so izvoljeni v manjših, enomandatnih volilnih enotah po večinskem volilnem sistemu. Poleg tega pa na delo na terenu vpliva tudi tradicija. Številni člani drugih domov, kjer člani drugih domov niso izvoljeni po večinskem volilnem sistemu v manjših volilnih enotah, redno ohranjajo dobre odnose z območjem, kjer so bili izvoljeni, čeprav je to manj odvisno od njihove prihodnje izvolitve. Delo na lokalni ravni je npr. značilno za člane francoskega Senata, čeprav so le-ti izvoljeni na posrednih volitvah, in za člani irskega Senata, čeprav so izvoljeni na posrednih volitvah preko volilnih panelov. Volivci imajo torej le posreden, zelo šibak vpliv na izvolitev posameznega člana v drugi dom, pa vendarle ohranjajo člani drugega doma dobro sodelovanje z njimi tudi med mandatom. Razlog je predvsem v tem, da imajo nekateri člani drugega doma še druge pomembne funkcije, predvsem na lokalni ravni (npr. v Franciji so člani Senata tudi župani in člani regionalnih in lokalnih predstavniških teles). Predvsem slednje funkcije jih silijo k delu na terenu na lokalni ravni. Redko člani drugega doma ne ohranjajo kontakta s svojo volilno bazo. Takšen je primer v kanadskem Senatu, ki je v celoti imenovan in kjer člani Senata predstavljajo velika območja Kanade. Delo v volilnih enotah v Kanadi opravljajo samo člani spodnjega doma.⁵⁸

⁵⁸ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press., New York, 2000, str. 189-190.

1.9. Položaj predsednika drugega doma

Predsednik drugega doma je vodja drugega doma. V različnih ureditvah ima lahko tudi različne nazive. Klasično poimenovanje je predsednik (President, Speaker), nekatere države imajo tradicionalna imena, npr. Lord kancler v Veliki Britaniji, ki se opušča in se bo preimenoval v Lord oziroma Lady Speaker. Poseben naziv imajo tudi na Poljskem, kjer se predsednik Senata imenuje "Maršal Senata" (Marszałek Senatu). Gre za zgodovinski naziv, ki izhaja iz vojaškega področja, ki se je začel uporabljati tudi za predsednika spodnjega in zgornjega doma parlamenta.

V vseh ureditvah z dvodomnim sistemom predstavniškega telesa je predsednik uvrščen zelo visoko na hierarhični lestvici funkcionarjev v državi. Mesto predsednika drugega doma je lahko rangirano celo na drugo mesto, takoj za predsednikom države, ali na tretje mesto. Kadar je predsednik drugega doma po hierarhiji tretji v državi, obstajajo različna pravila, kdo je uvršen pred njim. Na prvem mestu je brez izjeme vedno šef države, predsednik države ali monarh. Drugo mesto pa lahko zaseda predsednik prvega doma (npr. Poljska, Brazilija), podpredsednik države (npr. Paragvaj, Filipini) ali pa predsednik vlade (v praksi v Franciji). Pristojnost, da predsednik drugega doma v nekaterih državah nadomešča predsednika republike, če je slednji odsoten ali če ne more opravljati svoje funkcije, kaže na to, da gre za element institucionalne kontinuitete (npr. Francija, Bolivija, Kambodža, Čile, Romunija, Madagaskar, Nemčija, Češka, Italija, Alžirija). Praviloma je v takšnem primeru predsednik drugega doma uvrščen hierarhično na drugo mesto v državi.⁵⁹

Načeloma predsednika drugega doma izvolijo člani doma. Vendar predsednik ni vedno voljen, funkcijo lahko pridobi tudi po položaju (npr. v ZDA in Indiji) ali je celo imenovan (npr. Kanada). Obstajajo tudi ureditve, kjer je predsedovanje porazdeljeno enakomerno med vse federalne enote, ki so zastopane v drugem domu, tako da si federalne enote po vrstnem redu

⁵⁹ International relations unit of the French Senate: *Bicameralism around the World: Positions and prospects*, v: *Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World*, Paris, 2000, str. 13.

izmenjujejo predsedstvo (npr. Avstrija, Nemčija). Zelo različne so tudi ureditve, ali se predsednik drugega doma udeležuje razprav, ali glasuje skupaj z ostalimi člani in ali ima celo odločilni glas pri odločanju. Večinoma se predsedniki udeležujejo v razpravi, glasujejo in nimajo odločilnega glasu. Tudi britanski lord kancler, ki sicer nima klasičnih pristojnosti predsednika predstavniškega telesa, saj ne dodeljuje besede in nima disciplinskih pooblastil, se udeležuje razprav in glasuje. Vendar obstajajo tudi izjeme. V avstrijskem Zveznem svetu predsednik praviloma ne glasuje, razen v primeru, da bi onemogočil izenačenost glasov, ki bi povzročila nesprejetje zakona.⁶⁰

V nekaterih državah opravlja funkcijo predsednika drugega doma podpredsednik države. Gre za pridobitev pomembne funkcije po položaju. Takšna je ureditev v ZDA, Indiji in Liberiji. V ZDA je podpredsednik države, ki je hkrati tudi predsednik Senata, izvoljen hkrati, na enak način in za enako dobo (štiri leta) kot predsednik ZDA. Predsednik Senata se ne udeležuje razprav in nima glasovalne pravice, razen če so glasovi članov enakomerno porazdeljeni. Tedaj odloči s svojim glasom. Podpredsednik ZDA predstavlja povezavo med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Njegove izvršilne naloge so večje od nalog, ki jih izvaja kot predsednik Senata; poleg tega je malokrat prisoten na sejah Senata. V primeru nenavzočnosti podpredsednika ZDA, vodi seje predsednik Senata in je imenovan predsednik pro tempore. Izvolijo ga senatorji izmed svojih članov, vendar ne gre za klasične volitve predsednika Senata.⁶¹ Naziv začasnega predsednika avtomatično pripada članu z najdaljšim stažem v politični stranki, ki ima večino v Senatu.⁶² Poleg tega ima Senat tudi svojega vodjo (Leader of the Senate). To je vodja politične stranke, ki ima večino v Senatu.⁶³

Posebnost obstaja v britanski ureditvi, kjer ima tradicionalno vodja Doma lordov poseben položaj. Funkcije Lorda kanclerja se precej razlikujejo od funkcij predsednika spodnjega doma. Je predstavnik Lordske zbornice, vendar sta

⁶⁰ The stages of legislation, www.parlinkom.gv.at, september 1999.

⁶¹ Laundry P.: Parliaments in the modern world, Inter-Parliamentary Union, Dartmouth 1989, stran 57.

⁶² Gre za politično stranko, ki ima večino v senatu.

⁶³ Sinclair B.: Coequal Partner, The U.S. Senate, v: Patterson S. C., Mughan A. (ur.), *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, str. 43.

njegovi funkciji vladnega ministra in vodje sodstva bolj pomembni. Za razliko od vodje spodnjega doma nima disciplinskih pooblastil in le nekaj proceduralnih funkcij. Ne odloča o dnevnem redu, nima odločilnega glasu in ne daje besede v razpravi. Kot član Vlade glasuje in se udeležuje razprav.⁶⁴ Ko je odsoten, ali ko v Lordski zbornici prevzame vlogo ministra, ga nadomeščajo njegovi namestniki, ki jih imenuje kraljica.⁶⁵ Ker Lord kancler nima veliko pooblastil glede vodenja doma, predsednik Vlade imenuje vodjo doma izmed svojih ministrov, ki je odgovoren za vodenje vladnih zadev v domu. Eden izmed ministrov je ponavadi določen za njegovega namestnika.⁶⁶ Njegova pristojnost je, da svetuje pri postopkovnih zadevah v Domu lordov. V zvezi z vzdrževanjem reda v Domu lordov je njegova odgovornost le opozoriti na kršitve postopkovnih pravil, pri tem pa nima formalne avtoritete.⁶⁷ Vzdrževanje reda je torej naloženo domu kot celoti.⁶⁸

Funkcija Lorda kanclerja se je v letu 2005 spremenila, vendar reforma njegovega položaja še ni v celoti v veljavi (gre za Constitutional Reform Act 2005).⁶⁹ Funkcije Lorda kanclerja, ki ga je Vlada najprej načrtovala ukiniti, bodo v razmerju do sodne veje oblasti zelo omejene. Njegove sodne pristojnosti bodo prešle na predsednika Sodišč Anglije in Walesa (President of Courts of England and Wales). Poleg tega Lord kancler ne bo več avtomatsko predsednik Doma lordov (Speaker of the House), saj bo lahko član prvega ali drugega doma Lord

⁶⁴ Laundy, Philip (1989): *Parliaments in the Modern World*. Inter-Parliamentary Union, Darmouth, Aldershot, Gower, Vermont. Str. 57.

⁶⁵ United Kingdom Parliament. The House of Lords. Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords. Organisation of the House. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/comps004.htm#a15>, datum stika: 10. 4. 2002.

⁶⁶ United Kingdom Parliament. The House of Lords. Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords. Organisation of the House. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/comps004.htm#a15> (uporabljeno: 10. 4. 2002).

⁶⁷ Wheeler-Booth M.: Procedure: A Case Study of the House of Lords, v: Second Chambers, Baldwin N. D. J. in Shell D. (ur.), *The Journal of Legislative Studies*, Volume 7, Number 1, London, 2001, str. 82.

⁶⁸ United Kingdom Parliament. The House of Lords. Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords. Organisation of the House. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/comps004.htm#a15> (uporabljeno: 10. 4. 2002).

⁶⁹ Več o tem gl. LexisNexis Butterworths, Constitutional Reform Act 2005, URL: <http://www.lexisnexis.co.uk/lawcampus/dataitem.asp?ID=55949&tid=7>, upoprabljeno: 17. 1. 2006.

kancler. Predsednik Doma lordov bo sedaj imenovan Lord Speaker oziroma Lady Speaker.⁷⁰

Načeloma so se v Avstraliji zgledovali po ureditvah Doma lordov Velike Britanije in Senata ZDA, vendar se pri ureditvi izbire predsednika Senata ni zgledovala po le-teh. Avstralski Senat namreč edini od teh dveh izvoli svojega predsednika. Še vedno pa njegovo izvolitev ne moremo primerjati z izvolitvijo predsednikov v drugih domovih celinske Evrope. Predsednik avstralskega Senata je praviloma član vladajoče stranke, čeprav slednja največkrat nima večine v Senatu. Če ima ponavadi predsednik podporo večine članov drugega doma, to za predsednika avstralskega Senata ne drži, zato mora delovati nevtrarno. Opozicija, za katero ni nujno, da ima manjšino v Senatu, ima po tradiciji podpredsedniško mesto.⁷¹ Predsednik Senata ima glasovalno pravico, kar pa ne pomeni, da lahko tako kot predsednik Predstavniškega doma odloči v primeru izenačenega glasovanja.⁷²

Redko obstaja ureditev imenovanja predsednika drugega doma. V Kanadi ima to funkcijo imenovanja predsednika Senata generalni guverner na predlog predsednika Vlade. V praksi to pomeni, da predsednik Vlade nima vpliva le na celotno sestavo Senata, ampak celo na izbiro predsednika. Slednji ima klasične pristojnosti predsednikov zbornic (npr. sklicevanje in vodenje sej, vzdrževanje reda). V nasprotju s predsednikom spodnjega doma pa nima odločilnega glasu, ampak ima enako glasovalno pravico kot vsi ostali člani Senata. Poleg predsednika ima Senat tudi začasnega predsednika (Speaker pro tempore), podobno kot Senat ZDA. Za razliko od predsednika Senata ZDA slednjega izvolijo člani Senata in ne pripada najstarejšemu članu zmagovite politične stranke.⁷³

⁷⁰ Več o tem gl. Wikipedia: Constitutional Reform Act 2005, URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Reform_Bill, upoprabljen: 17. 1. 2006; Department for Constitutional Affairs: Constitutional Reform Act 2005 - Legislative progress, URL: <http://www.dca.gov.uk/legist/constreform.htm>, uporabljen 17. 1. 2006.

⁷¹ Vendar je bilo tudi to pravilo že prekršeno. Leta 1990 so zavrnili kandidata za podpredsedniško mesto iz opozicijskih vrst iz razloga, da pretepa svojo ženo. Namesto njega so izvolili podpredsednika iz vrst pozicije, vendar je slednji kasneje izstopil iz pozicijske laburistične stranke in postal neodvisen kandidat.

⁷² The President of the Senate, Parliament of Australia, Senate, Senate Brief No. 6, February 2005, Canberra.

⁷³ Wikipedia: Canadian Senate, URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Senate, uporabljen 17. 2. 2006.

Pomemben je položaj predsednika Senata v Franciji, saj je pomembna oseba v državi in nadomešča Predsednika republike v primeru njegove odsotnosti. V skladu s strogo določenim protokolom mu pripada mesto takoj za Predsednikom republike in predsednikom Vlade.⁷⁴ Še vedno pa je njegova funkcija pred predsednikom Narodne skupščine in to kljub temu, da slednji predseduje prvemu domu, ki je močnejši dom parlamenta in ki lahko dokončno odloči o vsebini zakona. Predsednika Senata se voli po vsaki delni obnovi Senata. Ustava mu daje pomembne privilegije. Predsednik republike se mora z njim posvetovati preden razpusti Narodno skupščino oziroma preden razglasi izredno stanje. Predsednik Senata opravlja določena imenovanja, od katerih je najpomembnejše imenovanje treh od devetih članov Ustavnega sveta (Conseil constitutionnel). Gre za redko ureditev, da imenovanja opravlja predsednik drugega doma sam, ponavadi je takšna pristojnost v rokah doma na plenumu. To, da je predsednik Senata opravljal funkcijo predsednika republike, se je v praksi zgodilo že večkrat, npr. v letu 1969, ko je odstopil predsednik republike Charles de Gaulle in ko je pet let kasneje umrl predsednik Georges Pompidou.⁷⁵ V času odstopa de Gaulla je bila to dvojna zmaga Senata, saj je de Gaulle odstopil zaradi neuspelega referendumu, ki je obsegal tudi reformo Senata. Prva zmaga je bila neuspeh reforme Senata, druga pa opravljanje funkcije predsednika republike, ki je po odstopu de Gaulla pripadala prav predsedniku Senata.

V nekaterih državah je uvedeno rotiranje predsedovanja drugemu domu. Takšen način je uveden v Avstriji in Nemčiji. Kljub temu, da je uvedeno rotiranje, je v Nemčiji uvedeno formalno glasovanje o predsedstvu.⁷⁶ Med avstrijskim in nemškim rotiranjem predsedstva obstajajo razlike. Avstrijsko predsedovanje Zveznemu svetu rotira vsakih šest mesecev, medtem ko je nemško enkrat daljše in se menja vsako leto. Tudi vrstni red se določa različno. V Avstriji je to določeno po abecednem zaporedju imen dežel, v Nemčiji pa po vrstnem redu števila

⁷⁴ The president, www.senat.fr - role, rules and procedure, september 1999.

⁷⁵ Mastias J.: A problem of Identity: The French Sénat, v: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Patterson S. C., Mughan, A. (ur.), Columbus, Ohio State University Press. str. 164.

⁷⁶ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York, 2000, str. 110.

prebivalcev posamezne dežele od dežele z največjim do dežele z najmanjšim številom prebivalcev. Različna je tudi ureditev, kdo od predstavnikov posamezne dežele prevzame predsedovanje, kar je posledica različnega načina sestave obeh domov. V Avstriji je to tisti član, ki je na listi posamezne dežele napisan na prvem mestu. V Nemčiji predsednik Zveznega sveta praviloma postane predsednik vlade dežele, ki je prevzela predsedovanje Zveznemu svetu. Prejšnji predsednik postane prvi podpredsednik Zveznega sveta. V kolikor pride do menjave deželne vlade, ki predseduje Zveznemu svetu, se zamenja tudi predsedstvo v Zveznem svetu. Nov predsednik deželne vlade prevzame predsedstvo Zveznega sveta. Takšen primer se je že zgodil v praksi, npr. leta 1999, ko se je zamenjala deželna vlada v Hessnu.

2. ZAKONODAJNA PRISTOJNOST DRUGEGA DOMA

2.1. Splošno o pristojnosti državnega organa

Državno oblast se znotraj državne organizacije izvaja po državnih organih, torej po organizacijskih enotah, ki jih tvorijo skupine ljudi ali posamezniki, ki so pooblašчени izvajati del državne oblasti. Državni organi so nedeljiv del državne organizacije, kajti oni so instrument, prek katerega sploh lahko deluje državna organizacija.

Za državne organe je značilno, da so stalne institucije, katerih naloge opravljajo fizične osebe, torej ljudje, ki se s časom menjajo. Te osebe so bodisi nosilci političnih funkcij bodisi državni uslužbenci. Poleg oseb, ki opravljajo naloge državnega organa, sta bistvena elementa državnega organa še njegova pooblastila in materialna sredstva, ki jih državni organ potrebuje za svoje delovanje. Osebe, ki tvorijo personalno sestavo državnega organa, izvajajo oblast v imenu države na podlagi pooblastil, ki so dana državnemu organu z ustreznimi predpisi. Delovanja fizične osebe pri tem ni mogoče ločiti od delovanja organa, kajti delovanje fizične osebe se vedno šteje tudi za delovanje organa in ima tudi take učinke.

V sodobnih državah je izvajanje oblasti organizirano tako, da jo na različnih področjih delovanja opravljajo različni državni organi, ki opravljajo različne oblastne funkcije. Zato imajo državni organi različna delovna področja oziroma pristojnosti, lahko pa je njihovo delovanje omejeno tudi na različna območja države. S tega vidika lahko govorimo o stvarni in o krajevni pristojnosti državnega organa. Vendar pa mora biti delovanje vseh državnih organov med seboj usklajeno, kar se zagotavlja v okviru hierarhije državnih organov ter z njihovim medsebojnim sodelovanjem. V hierarhiji državnih organov navadno ločimo najvišje organe, višje državne organe in nižje državne organe, med katerimi je navadno vzpostavljeno razmerje nadrejenosti in podrejenosti, med organi iste ravni z

različnih področij delovanja pa je praviloma vzpostavljeno razmerje enakopravnosti.

Državni organi torej v okviru svojih pristojnosti opravljajo različne državne funkcije. S tega vidika ločimo zakonodajne organe, izvršilne in upravne ter sodne organe. Najpomembnejše državne odločitve sprejemajo zakonodajni, izvršilni in sodni organi. Med državnimi organi so najštevilčnejši upravni organi, ki sestavljajo največji del državne organizacije. Ti organi pod vodstvom izvršilnih organov skrbijo za to, da se te odločitve udejanjajo v življenju, zato v resnici oni opravljajo daleč največji del nalog državne organizacije.

Pravno gledano se temeljne državne funkcije ločijo med seboj predvsem glede na pravne akte, ki jih sprejemajo. Državni organi namreč svoje odločitve sprejemajo praviloma v obliki pravnih aktov. Za razlikovanje teh funkcij se uporabljata dva merila in sicer formalni in materialni. Po formalnem merilu se pravni akti državnih organov delijo po organih, ki jih sprejemajo in po postopku njihovega sprejemanja, po materialnem merilu pa se te funkcije ločijo samo po vsebini pravnih aktov, ki so značilni za določeno državno funkcijo. Tako je funkcija zakonodajnega organa sprejemanje zakonov, izvršilnih organov in sodnih organov pa sprejemanje aktov za izvrševanje zakona. Vendar pa vsebina teh aktov ne ustreza vedno njihovi formalni naravi. V praksi namreč lahko večkrat pride do tega, da se v okviru ene funkcije (npr. izvršilne) sprejemajo pravni akti, ki po svoji materialni vsebini sodijo v okvir druge funkcije oblasti (npr. zakonodajne). V takem primeru pride do odstopanj od vsebine določene državne funkcije in do poseganja v drugo funkcijo, kar lahko ustvari motnje v razmerjih med temeljnimi državnimi organi in s tem tudi pri izvajanju državne oblasti nasploh.

Zakonodajna funkcija je tista funkcija države, v okviru katerih državna oblast izdaja zakone kot (poleg ustave) najvišje pravne akte v državi in s tem postavlja tudi okvir in meje izvajanju drugih državnih funkcij. V sodobnih ureditvah opravlja to funkcijo izključno zakonodajno telo, ki je sestavljeno iz izvoljenih predstavnikov ljudstva, v preteklosti pa jo je največkrat kar monarh sam. Vendar pa je v sodobnih ureditvah dokaj običajno, da del zakonodajne funkcije (vsaj v materialnem pomenu) opravlja izvršilni organ. V takem primeru gre za tim.

delegirano zakonodajo, ki se sicer ne sprejema v obliki zakona, vendar pa ureja zakonsko materijo.

2.2. Funkcije parlamenta

Predstavniško telo, parlament opravlja vrsto različnih pristojnosti, ki jih lahko splošno gledano razdelimo v tri osnovne pristojnosti, in sicer v zakonodajno, nadzorno in volilno pristojnost. Funkcije parlamenta se v razmerju do drugih državnih organov kažejo kot njegove pristojnosti, ki so v temeljih določene in razmejene od drugih državnih organov že v ustavi.

Nekateri parlamenti tradicionalno opravljajo tudi nekatere vidike sodne funkcije. Tako npr. Predstavniški dom kot spodnji dom ameriškega kongresa obtoži, Senat kot zgornji dom pa obsodi predsednika ZDA. Podobno je tudi v mnogih drugih dvodomnih parlamentih. Angleški Dom Lordov pa je zaradi ustavne tradicije celo še vedno najvišje pritožbeno sodišče v državi, torej vrh sodne veje oblasti.

Med navedenimi tremi osnovnimi pristojnostmi parlamenta je gotovo najpomembnejša zakonodajna funkcija (*pouvoir legislatif*). V okviru zakonodajne funkcije lahko uvrstimo tudi ustavodajno funkcijo, ki jo sicer parlament redko opravlja, vendar je najpomembnejša med vsemi. Parlament sprejema ustavo kot temeljni pravni akt, zakone kot akte, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov ter drugi pomembni akti. V širšem smislu lahko uvrščamo v okvir zakonodajne funkcije tudi sprejemanje državnega proračuna, kar je ena najpomembnejših funkcij parlamenta, še posebej v razmerju do izvršilne veje oblasti.⁷⁷

Nadzorstveno funkcijo parlamenta lahko ločimo po vsebini in sicer na politično nadzorstvo in splošno družbeno nadzorstvo. Med prve sodijo različne oblike uveljavljanja politične odgovornosti vlade in posameznih ministrov, ki se

⁷⁷ Tako Grad F.: Parlament in vlada, o.c., str. 86.

izražajo zlasti pred instituta nezaupnice, interpelacije pa tudi prek poslanskih vprašanj, med druge pa parlamentarna preiskava, različne parlamentarne ankete in podobno.

Politično nadzorstvo parlamenta je torej usmerjeno na delovanje vlade in ministrov, kar je ena temeljnih značilnosti parlamentarnega sistema. Znotraj tega nadzorstva je mogoče ločiti močnejšo in šibkejšo obliko, odvisno od kakšne so njene posledice⁷⁸. Šibkejša oblika političnega nadzorstva namreč ne privede do neposrednega uveljavljanja politične odgovornosti, in ima zato zgolj informativni značaj, ker omogoča poslancem le zahtevati in dobiti informacije glede delovanja vlade in državne uprave, ki je pod njenim nadzorom. Med šibke oblike parlamentarnega nadzora lahko štejemo poslanska vprašanja in parlamentarno preiskavo. Neposredno odgovornost vlade ali ministra je zato mogoče uveljaviti samo prek različnih oblik močnejših političnega nadzorstva, ki omogočajo uveljavitev politične odgovornosti vlade ali ministra in njihovo zamenjavo, kot je zlasti nezaupnica, lahko pa tudi interpelacija (čeprav se ta lahko uporabi tudi v šibkejši obliki nadzora).

V okviru volilne funkcije predstavniško telo opravlja različne naloge, največkrat pa voli predsednika države, ustavne sodnike itd, člane teles javnih zavodov in podobno. Volilna funkcija je po svoji vsebini kadrovska funkcija, ker prek nje parlament vpliva na kadrovske zasedbe pomembnih državnih pa tudi javnih funkcij.

Poleg teh funkcij, ki jih običajno opravlja predstavniško telo, je treba posebej omeniti tudi funkcijo, ki jo opravlja redko, vendar je po svoje najpomembnejša med vsemi. Gre namreč za ustavno revizijsko funkcijo, torej funkcijo, v okviru katere je predstavniško pristojno spreminjati ustavo. Zgodovinsko gledano so navadno prve ustave (ustave novo nastale države) in nove ustave, ki so izražale velike družbene spremembe, sprejemala posebna, prav za to

⁷⁸ Glej: Burdeau, Hamon, Troper, Droit constitutionnel, str. 598

oblikovana telesa, imenovana ustavodajne skupščine ali konstituante, katerih funkcija je bila tako ustavodajna funkcija (*pouvoir constituant*). Pač pa je običajno, da spremembe ustave sprejemajo kar predstavniška telesa, ki sicer opravljajo zakonodajno funkcijo. Vendar pa se teža in pomembnost ustavne revizije kaže v tem, da je postopek za ustavno revizijo običajno bistveno bolj zahteven kot zakonodajni, zlasti je praviloma za odločitev o ustavni reviziji zahtevana večja večina (največkrat tri četrtine ali dve tretjini) kot za sprejemanje zakona.

V sodobnih ustavnih ureditvah, ki imajo dvodomno sestavo parlamenta, največkrat opravlja prvi dom kot splošno predstavniško telo vse funkcije parlamenta, medtem ko so funkcije drugega doma glede tega zelo različne. Razmejitev pristojnosti med prvim in drugim domom je namreč odvisna od zasnove dvodomnega sistema, torej od tega ali gre za popolno ali nepopolno dvodomnost.

Pri najbolj izrazitem tipu simetrične (popolne) dvodomnosti sta si oba domova popolnoma enakopravna, kar pomeni, da oba opravljata vse pristojnosti predstavniškega telesa. V parlamentarnem sistemu to pomeni, da tudi oba enakopravno nastopata v razmerju do vlade in šefa države. Tak je primer italijanskega parlamenta in švicarske zvezne skupščine. Lahko pa v sistemu popolne dvodomnosti domova opravljata (vse ali večino) večino pristojnosti predstavniškega telesa enakopravno, poleg tega pa imata še vsak svoje pristojnosti, ki jih vsak od njiju opravlja samostojno in neodvisno od drugega doma. Gre torej za izključne pristojnosti enega in drugega doma, ki jih opravljata samostojno in neodvisno drug od drugega. Tradicionalno so se posebne pristojnosti prvega doma nanašale na razmerja do vlade in finančne zadeve, drugega doma pa zlasti na imenovanje nosilcev visokih državnih funkcij, pa tudi na sodne funkcije (*impeachment*).

Klasičen primer take razmejitve pristojnosti je ameriški kongres, v katerem imata poleg skupnih pristojnost tako Predstavniški dom kot tudi Senat, vsak svoje posebne pristojnosti. Zlasti je to poudarjeno pri senatu, ki ima pomembne posebne pristojnosti, saj ratificira mednarodne pogodbe, ki jih sklene predsednik države in

daje soglasje k njegovemu imenovanju vrhovnih sodnikov in drugih najvišjih državnih funkcionarjev. Še bolj je to izrazito v predstavniškem telesu Ruske federacije, kjer imata Državna duma in Svet federacije znatno število posebnih pristojnosti. Domova imata torej nekatere skupne pristojnosti, v katerih sta si skoraj enakopravna, ter nekatere posebne pristojnosti. Oba domova izvajata zakonodajno funkcijo, vendar ima pri tem prvi dom nekoliko močnejši položaj. Tudi vlada odgovarja samo Državni Dumi.

Mnogo bolj raznoliko so razmejene pristojnosti v tistih predstavniških telesih, ki spadajo v tip asimetrične (nepopolne) dvodomnosti. Praviloma v takih parlamentih drugi dom nima nobenih skupnih pristojnosti s prvim domom, ki bi jih enakopravno opravljal z njim, temveč je v vsakem primeru v podrejenem položaju. To navadno pomeni, da pri večini pristojnosti predstavniškega doma drugi dom sploh ne sodeluje, temveč sodeluje samo pri nekaterih. Običajno je to pri izvajanju zakonodajnih pristojnosti predstavniškega telesa, pri čemer lahko drugi dom sodeluje pri sprejemanju vseh zakonov ali pa samo pri sprejemanju nekaterih. Možno pa je tudi, da pri nekaterih zakonih sodeluje drugi dom na en način, pri drugih pa na drugi način. Tako npr. nemški Zvezni svet sodeluje na en način pri običajnih zakonih, drugače pa pri zakonih, ki se nanašajo na položaj dežel. Razlikujejo se tudi sredstva, ki jih ima drugi dom na voljo. Najbolj običajno sredstvo drugega doma je suspenzivni veto, znana pa so tudi druga sredstva (npr. zahteva po referendumu, zakonodajna iniciativa). V nemškem primeru npr. Zvezni svet daje soglasje samo, k tistim zakonom, ki se nanašajo na položaj dežel, k drugim zakonom pa lahko vloži samo suspenzivni veto.

Drugi dom je s prvim na zakonodajnem področju popolnoma enakopraven le, če ima popolnoma enake pristojnosti in če enakopravno sodeluje s prvim domom. Drugi dom v tem primeru enakopravno s prvim domom sprejema vse zakone, ki so sprejeti v parlamentu. Zaradi tega enakopravno odločanje drugega doma s prvim pomeni, da je vsak zakon, ki ga sprejme parlament, sprejet v enakem besedilu v obeh domovih. Oba domova imata v takem primeru popolnoma enake zakonodajne pristojnosti. To pomeni, da mora predlagatelj predložiti zakon obema domovoma, da morajo imeti člani domov enake pravice in možnosti pri

razpravljanju o zakonu ter pri odločanju o sprejemu zakona. Najbolj dosledno je načelo enakopravnega dvodomnega odločanja izvedeno v italijanskem parlamentu, kjer mora biti zakon v enakem besedilu sprejet tako v poslanski zbornici kot tudi v senatu – sicer ni sprejet. Tudi v francoskem parlamentu zakon načeloma enakopravno sprejemata oba domova parlamenta

Načelo enakopravnosti obeh domov je značilno tudi za zvezne parlamente, kjer sta si v klasičnih federacijah, kot sta zlasti ZDA in Švica, oba domova popolnoma enakopravna. To je še zlasti dosledno izvedeno v švicarski zvezni skupščini.. Popolnoma enake pravice pri sprejemanju zakonov imajo sicer tudi v Kongresu ZDA člani obeh domov. Oba domova imata zakonodajno iniciativo in oba odločata o sprejemu zakona. Zakon je torej sprejet samo, če je sprejet v obeh domovih. Tudi zakonodajna iniciativa načeloma pripada članom obeh domov, vendar pa imajo iniciativo za finančne zakone samo člani Predstavniškega doma.

Neenakopravnost drugega doma glede izvrševanja zakonodajnih pristojnosti parlamenta se kaže v različnih oblikah. Ključno pri tem je vprašanje, ali ima drugi dom odločilno vlogo pri samem odločanju o sprejemanju zakona. Če jo ima, vendar pa ima sicer v zakonodajnem postopku manj pravic kot prvi dom, je njegov položaj še zelo močan, čeprav že zaradi tega nima več popolnoma enakovrednega položaja. Na drugi strani ima lahko drugi dom v celoti popolnoma enake pravice v zakonodajnem postopku kot prvi dom, ne more pa sodelovati pri sprejemanju vseh zakonov parlamenta.

V dvodomnih parlamentih unitarnih držav prevladuje ureditev, po kateri drugi dom ne odloča enakopravno s prvim o sprejemu zakona. Drugi dom pogosto tudi ne sodeluje pri sprejemanju vseh zakonov, temveč samo pri nekaterih. Največkrat ima drugi dom samo suspenzivni (odložni) veto, kar pomeni, da ne more odločilno vplivati na sprejem zakon, temveč ga lahko samo podaljša. Pri tem so pogosto nekateri zakoni (finančni, itd.) izvzeti in glede njih drugi dom nima veta. Prototip tovrstne dvodomnosti je angleški parlament, kjer je Dom Lordov leta 1911 (Parliament Act) izgubil enakopravne pristojnosti pri sprejemanju zakonov, in

ohranil samo nekakšen odločilni veto. Zakon, ki je sprejet v Spodnjem domu in zavrnjen v zgornjem domu, je namreč vseeno sprejet (in predložen v podpis monarhu), če ga Spodnji dom sprejme na dveh zaporednih zasedanjih, pri čemer je dodatni pogoj tudi, da med drugo obravnavo na prvem zasedanju in sprejemom zakona na drugem zasedanju mine najmanj eno leto. Za finančni zakon pa celo velja, da začne veljati tudi, če ga Dom lordov ne sprejme v enem mesecu od prejema, če ga je dobil vsaj mesec dni pred koncem zasedanja. Podobno ureditev imajo tudi nekateri drugi parlamenti. Tako določa španska ustava, da lahko drugi dom (Senat) da veto na zakon, ali pa vnese spremembe v besedilo zakona. Tudi ta veto ima le odločilni učinek, saj prvi dom (Kongres) lahko potrdi prvotno besedilo zakona, vendar pa mora praviloma to storiti z absolutno večino. Tudi drugi dom po ustavi Republike Hrvaške (Županijski dom) nima pravice soodločati o samem sprejemu zakona, pač pa ima nekatere druge pristojnosti, ki mu omogočajo določen vpliv na zakonodajni postopek (zakonodajna iniciativa, suspenzivni veto).

Tudi v nekaterih sodobnih federacijah domova nista enakopravna, čeprav je tam bolj izjema kot pravilo. Tako v ZR Nemčiji zvezne zakone sprejema samo zvezni zbor, vendar ima pri tem zvezni svet pomemben vpliv. Glede zakonov, ki zadevajo federalni ustroj in pravice dežel, je namreč potrebna pritrditev zveznega sveta. Glede ostalih zakonov pa zvezni svet lahko zavzame stališče in zahteva, da se sestane poseben skupno sestavljen odbor. Predlogu tega odbora lahko zvezni svet ugovarja, ugovor pa lahko zvezni zbor odkloni z običajno večino, če pa je bil podan z dvotretjinsko večino, pa z enako večino. Tudi v avstrijski ustavni ureditvi ima drugi dom (Bundesrat) pravico ugovora zoper zakon, ki ga je sprejel prvi dom (Nationalrat), razen nekaterih zakonov. Vendar je zakon veljavno sprejet, če ga prvi dom ponovno potrdi, toda z zahtevnejšo večino kot sicer.

Eno najpomembnejših vprašanj pri dvodomnem odločanju je razreševanje spora med domovoma. O dvodomnosti sploh lahko govorimo le, če drug dom lahko vpliva na odločitev prvega doma - čeprav le posredno. Če je tako, mora nujno priti do tega, da imata domova o nekem vprašanju različno stališče. Toda parlament kot celota 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 povsem 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 ne bi mogla biti sprejeta. Tako je to vprašanje urejeno npr. v Italiji, kar pomeni dosledno izvedbo načela popolne dvodomnosti. Vendar pa je včasih kakšen zakon nujno treba sprejeti, ker bi sicer lahko nastala prevelika družbena škoda. Če ne gre za zadevo, ki jo je treba z zakonom urediti v kratkem času, je možno zadevo odložiti za nekaj časa. V vmesnem obdobju je povsem možno, da se politična stališča članov domov spremenijo in da pride do soglasja med domovoma. Če pa jo je treba hitro urediti, je treba nesoglasje razrešiti tako, da pride do dokončne odločitve. Običajno je pri tem določeno, da se izvede med domovoma postopek usklajevanja, pri čemer se običajno sestavi iz članov obeh domov posebna komisija. Tako kot v Italiji sta tudi v ZDA oba domova načelno enakopravna, pri čemer pa ima senat celo nekaj več pristojnosti (soglasje k imenovanju visokih funkcionarjev, ratifikacija mednarodnih pogodb). Pri sprejemanju zakonov sta oba domova povsem enakopravna, zato je zakon sprejet samo, če je sprejet v obeh domovih. Drugače kot v Italiji pa se tu v takem primeru izvede usklajevalni postopek.

Če usklajevalni postopek ne uspe, mora na drugačen način priti do končne odločitve. Pri tej je v sodobnih dvodomnih parlamentih običajno odločilen prvi dom kot dom, ki je najbolj demokratično oblikovan. To seveda pomeni, da v primeru spora dvodomnost ni več do konca popolna. 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. Tako v francoskem parlamentu zakone v normalnem postopku sprejemata oba domova enakopravno, če pa pride do spora, na koncu obvelja odločitev narodne skupščine. Vendar je položaj drugega doma (Senata) varovan tako, da se organski zakoni, ki se nanašajo na njegov položaj, ne morejo sprejeti brez njegovega soglasja, druge organske zakone pa (po neuspelem usklajevalnem postopku) lahko sprejme sam prvi dom, vendar z absolutno večino. Pri navadnih zakonih zadošča (po neuspelem usklajevalnem postopku) sprejem zakona v prvem domu z običajno večino.

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 navadno varovana samo tako, da mora prvi dom svojo prvotno odločitev običajno potrditi z zahtevnejšo večino, kot sicer sprejema odločitve.

2.3. Zakonodajna funkcija parlamenta

Zakon je poleg ustave najvišji pravni akt v sodobnih pravnih sistemih. Čeprav se zakon rabi v različnih pomenih, se vendar uporablja predvsem za poimenovanje najvišjega pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo po posebnem postopku. Zato je značilno za zakon, da ureja najpomembnejša družbena

razmerja.⁷⁹ Hkrati naj bi bil le zakon tisti akt, s katerim se urejajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov⁸⁰.

V sodobnih ureditvah sprejema zakone zakonodajno telo. To je v sodobnih demokracijah predstavniško telo, torej telo, v katerem je utelešena volja ljudstva kot suverena ker se to telo oblikuje z neposrednimi volitvami, na podlagi splošne in enake volilne pravice. Zato velja zakon za najbolj neposreden izraz ljudske suverenosti. V družbeni zavesti ima zato zakon prizvok demokratičnega, široko sprejetega akta, po čemer se bistveno razlikuje od aktov, ki jih sprejemajo drugi državni organi, ki niso oblikovani na enak način. V predstavniškem telesu namreč poteka spreminjanje družbenih interesov v splošno obvezne pravne norme. Prek predstavniškega telesa je tako vzpostavljen stik med politično in pravno sfero družbe⁸¹. Družbeni interesi so kot politični interesi organizirani v političnih strankah, ki med seboj tekmujejo na volitvah za podporo volivcev in prek svojih izvoljenih poslancev v predstavniškem telesu uveljavljajo svoje politične programe. Njihovo delovanje pa se »prevaja« v pravno sfero prek zakonodajne funkcije predstavniškega telesa, v katere okviru je to pooblaščno sprejemati zakone.

Pravico izdajati zakone si je predstavniško telo priborilo v svojem razvoju, v katerem je postalo iz srednjeveške stanovske skupščine s pretežno posvetovalnim značajem predstavniško telo vsega ljudstva z ekskluzivno pravico izvajati zakonodajno funkcijo. Vendar pa je novejši razvoj privedel do slabitve takega položaja predstavniškega telesa, saj se vse bolj širi pojav tim. delegirane zakonodaje, to je prenašanje zakonodajnih pristojnosti s predstavniškega telesa na vlado, kar se navadno dogaja po pooblastilu samega predstavniškega telesa, ponekod pa celo na podlagi generalnega pooblastila v ustavi, kar je tipična značilnost francoske ustavne ureditve. Kljub temu se povsod šteje predstavniško telo za vrhovnega zakonodajalca, česar ne spreminjajo nekatera pomembna pooblastila drugih temeljnih državnih organov na področju zakonodajne funkcije,

⁷⁹ Glej: Pavčnik, M., Teorija prava, Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 202

⁸⁰ Glej: Kušej, Pavčnik, Perenič, Uvod v pravoznanstvo, Ljubljana 1989, ČZ Uradni list SRS, str. 129

⁸¹ Igličar A., Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1994, str. 41 in 42

kot so zlasti nekatera pooblastila šefa države ter ustavnega sodišča. Tega ne spreminjajo niti različne oblike neposredne demokracije, zlasti referendum, v katerem sicer nastopa ljudstvo kot zadnji arbiter na področju zakonodajne funkcije, vendar zakonodajna funkcija praviloma kljub temu pripada predstavniškemu telesu⁸²

2.4. Zakonodajna pristojnost drugega doma

Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je ena od najpomembnejših pristojnosti drugega doma. Skupaj s prvim domom obravnava predloge zakonov in jih po razpravi vsebinsko dopolni in sprejme. Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je zelo različna. Od enega pola, ko drugi dom enakopravno s prvim domom obravnava vse predloge zakonov, do drugega, ko lahko drugi dom le odloži odločitev prvega doma, nikakor pa ne more dokočno odločiti o predlogu zakona.

Pomembno je, ali lahko drugi dom sproži zakonodajni postopek z vložitvijo predloga zakona. Zakonodajno iniciativo drugi domovi večinoma imajo (izjema je nizozemski Senat), vendar pa se razlikujejo v tem, kateri drugi dom lahko začne sam z zakonodajnim postopkom. Takšna možnost kaže na dejstvo, da ima drugi dom moč sam odločati o tem, kdaj bo začel postopek in tako za predloge zakonov, za katere je posebej zainteresiran, pospešiti zakonodajni postopek. Podobno kot za zakonodajno iniciativo velja tudi za možnost spreminjanja zakonov. Večina drugih domov ima možnost, da ob obravnavi predlaga spremembo vsebine oziroma to stori sam in nato pošlje predlog zakona v obravnavo nazaj prvemu domu. Redki so tisti drugi domovi, ki te možnosti nimajo (npr. slovenski Državni svet, nizozemski Senat). Najbolj zanimiva pristojnost v okviru zakonodajnega postopka pa je reševanje nesoglasij med obema domovoma, še posebej v ureditvah, kjer sta oba domova enakopravna ali skoraj enakopravna v zakonodajnem postopku. Gre predvsem za izmenjavanje predloga zakona,

⁸² Prim, Igličar, Zakonodajno odločanje, str. 43

oblikovanje posebnih delovnih teles za uskladitev besedila predloga zakona ter kombinacijo obeh navedenih načinov.

Razlike med zakonodajnim postopkom prvega in drugega doma posamezne države so redke. V večini držav je organizacija obeh domov zelo podobna, tako da je skladen tudi postopek, po katerem domova obravnavata predloge zakonov. Vendar obstajajo tudi države, kjer se zakonodajna postopka v obeh domovih bistveno razlikujeta (npr. Nemčija, Avstralija, Irska). Tako npr. avstralski Senat pogosto obravnava zadeve v posebnih odborih, medtem ko Predstavniški dom to stori redko. Poleg tega ima Senat več odborov kot Predstavniški dom. Na Irskem obstaja nasprotno. Predstavniško telo je tisto, ki obravnava zadeve v odborih, medtem ko Senat večino zadev obravnava na plenumu.⁸³

Vloga posameznega drugega doma se tako razlikuje od prvega doma in temu je temu prilagojen tudi način oblikovanja, da tudi način obravnave aktov in dokumentov v prvem in drugem domu ne more biti podoben. Tako npr. se v nemškem Zveznem svetu kot predstavniku nemških federalnih enot, dežel, člani povezujejo glede na deželno pripadnost, v prvem domu pa se člani združujejo v politične skupine. V nasprotju s prvim domom lahko člani Zveznega sveta, predstavniki posamezne deželne vlade, glasujejo le enotno. Takšne ureditve v Zveznem zboru ne poznajo, saj imajo člani Zveznega zbora reprezentativni in ne imperativni mandat.

2.5. Zakonodajna iniciativa

Ena od pomembnih pristojnosti drugega doma je možnost predlaganja zakonov. S predlogom zakona se sproži zakonodajni postopek, ki je zelo pomemben za nastajanje splošnih pravil določene države. Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je ena glavnih pristojnosti drugega doma, po katerem se

⁸³ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 127.

meri ali je dvodomnost v državi simetrična ali nesimetrična, zato možnost predlagati začetek omenjenega postopka že pomeni močno vlogo drugega doma v ustavnem sistemu neke države. V sodobnih parlamentih imata pravico predlagati zakone oba domova predstavniškega telesa oziroma njuni člani, poleg njih pa še izvršilni organ, vlada. Ponekod ima pravico predlagati zakon tudi določeno število volivcev, predsednik republike ali pa še kakšen drug državni organ (npr. v Rusiji lahko zakon predlagajo zakonodajna telesa federalnih enot).

Večina drugih domov ima pristojnost zakonodajne iniciative. Vendar jo ne uporablja velikokrat, če primerjamo drugi dom z ostalimi organi, ki imajo to pristojnost. Praviloma je vlada tista, ki vloži največ predlogov zakonov (izjema je Rusija, kjer največ zakonov vložijo člani Dume). Razlog je predvsem v tem, da ima vlada v vseh državah pod seboj celotno državno upravo, ki spremlja stanje in pripravlja predloge aktov in dokumentov na vseh družbenih področjih. Vlada ima dejansko največ možnosti za pripravo predloga zakona, kar je nomotehnično zelo zahtevno delo. Drugi dom ponavadi predlaga manj kot deset odstotkov vseh predlogov zakonov na leto. Ta odstotek je manjši od članov prvega doma, kar je tudi logično, saj je prvi dom v močnejšem razmerju z vlado, kjer pripravijo največ zakonov, tako da člani prvega doma pridobijo nekatere predloge zakonov s strani predstavnikov vlade, če jih vlada ne želi vložiti sama, pač pa za to uporabi poslance prvega doma.

Izmed vseh drugih domov na svetu zakonodajne iniciative nimajo drugi domovi Nizozemske, Alžirije, Etiopije, Fidžija, Lesota in Tajske. To pomeni, da drugi dom v takšni ureditvi ne more predlagati zakona, ki bi ga nato lahko obravnaval tekom zakonodajnega postopka. Možnost ima obravnavati zakon, predlagati njegove spremembe, predlagati pa ne. Zanimivo je, da navedeni drugi domovi, ki nimajo zakonodajne iniciative, niso najšibkejši drugi domovi. Nizozemski Senat nima zakonodajne iniciative, ima pa na drugi strani moč, da sam dokončno odloči o vsebini zakona. Ima torej neke vrste absolutni veto, katerega posledica je, da zakon kljub sprejemu v prvem domu, dokončno pade, če se z njegovo vsebino Senat ne strinja. Zakonodajno iniciativo na Nizozemskem imata le kralj in Poslanska zbornica, kjer se zakonodajni postopek začne, konča

pa v Senatu. Kljub temu ima Senat možnost, da vpliva na predloge manjšega dela zakonodaje. Če je za sprejem zakona pristojen parlament na skupnem zasedanju obeh zbornic ima pravico predlagati zakon tudi parlament na skupnem zasedanju obeh zbornic (torej tudi Senat kot del parlamenta).⁸⁴ Vendar obe zbornici le redko zasedata skupaj.

Navedeni drugi domovi, ki nimajo zakonodajne iniciative, podobno kot nizozemski Senat niso šibki v zakonodajnem postopku. Ti drugi domovi nimajo zgolj svetovalne vloge, ampak lahko v zakonodajnem postopku predlogom zakona nasprotujejo in se zaradi tega zakon izmenjuje med obema domovoma (npr. Fidži, Tajska) ali pa se skliče usklajevalna komisija (npr. Alžirija, Tajska), sestavljena iz predstavnikov obeh domov. Ne glede na to, da ti drugi domovi nimajo zakonodajne iniciative, pa večinoma imajo pristojnost amandiranja predlogov zakonov. Izjemo predstavlja nizozemski in alžirski drugi dom.

2.5.1. Subjekti pri zakonodajni iniciativi

Zakonodajna iniciativa je prisotna pri večini zgornjih domov na svetu. Vendar se tudi drugi domovi, ki imajo pravico predlaganja zakonov, med seboj razlikujejo v tej pristojnosti. Pomembno je, komu natančno je zakonodajna iniciativa poverjena: drugemu domu kot celoti (npr. poljski⁸⁵ in španski Senat⁸⁶, nemški Zvezni svet⁸⁷), vsakemu članu posebej (npr. ameriški, italijanski⁸⁸, francoski⁸⁹, romunski Senat⁹⁰) ali morda skupinam senatorjev (npr. avstrijski

⁸⁴ Flanz H. G.: The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, o.c., str. 18, čl. 82.

⁸⁵ O tem gl. The Constitution of the Republic of Poland, o.c., str. 26, čl. 118. Senat ima v svojem poslovniku natančno razdelan postopek za izglasovanje zakonodajne iniciative, ki omogoča predlog za zakonodajno iniciativo odboru ali desetim senatorjem in določa tri faze.

⁸⁶ Gl. The Spanish Constitution, o.c., str. 62, čl. 87.

⁸⁷ Vsi podatki so dosegljivi tudi na spletni strani: Sénat (uradna spletna stran francoskega Senata): Les Séna ts du Monde, List du pays, URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html>, uporabljeno 6.6.2006.

⁸⁸ Gl. Ustava Republike Italije, o.c., str. 226, čl. 71.

⁸⁹ Več o tem gl. The French Constitution, v. Constitutions of the Countries of the World, Blaustein P. A. (ur.), Flanz H. G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1994, str. 34, čl. 39.

Zvezni svet⁹¹) oziroma kombinaciji omenjenih subjektov. Drugi dom ima močnejšo pristojnosti pri predlaganju zakonov, če lahko predlog zakona poda v zakonodajni postopek vsak član drugega doma. To pomeni, da ni potrebno iskati večjega soglasja v drugem domu za vložitev takšnega akta, pač pa se za to lahko samostojno odloči vsak posamezni član drugega doma. Šibkejša je navedena pristojnost, če je za vložitev potrebna določena skupina članov, še najšibkejša pa, če lahko zakonodajno iniciativo poda le drugi dom kot institucija.

Ko zakonodajno iniciativo poda drugi dom kot institucija pomeni, da morajo člani drugega doma o zakonodajni iniciativi glasovati in za vložitev predloga zakona v zakonodajni postopek je praviloma potrebna navadna večina, to je večina prisotnih članov drugega doma. Vendar je na drugi strani potrebno poudariti, da tudi takšen način sprejemanja zakonodajnih iniciativ ponavadi ni problematičen, saj gre šele za prvi korak na poti k začetku zakonodajnega postopka in uveljavitvi zakona. Odločitev o vložitvi predloga zakona še predstavlja nobene spremembe pravne ureditve, ampak le namero, da se takšna sprememba pripravlja in podrobno obravnava. Šele po zaključenem zakonodajnem postopku lahko pride do spremembe pravne ureditve na določenem področju.

Drugi dom ima lahko več možnosti, na kakšen način bo vložil predlog zakona. Zakonodajno iniciativo lahko poda drugi dom kot institucija, vsak član drugega doma ali pa določena skupina članov drugega doma. Ti drugi domovi (npr. švicarski Stanovski svet, ruski Svet federacije, Dom narodov BiH in avstrijski Zvezni svet), ki imajo več navedenih možnosti podajanja zakonodajne iniciative, so najmočnejši na tem področju.

Najbolj obsežne pristojnosti na področju zakonodajne iniciative ima švicarski Stanovski svet. V okviru švicarskega zgornjega doma imajo pristojnost predlaganja zakonov vsak njegov član, skupine in odbori. Enako velja tudi za prvi

⁹⁰ Gl. Constitution of Romania of 21 November 1991, v: *Constitutions of the Countries of the World*, Blaustein, A., P. (ur.), Flanz, H., G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1992, str. 20, čl. 73.

⁹¹ Več o tem gl. Ustava Republike Avstrije, v: *Ustavni sistem Republike Avstrije*, Visokošolsko središče v Kopru, Koper, 2000, str. 95, čl. 41.

dom švicarskega parlamenta.⁹² Zanimivo ureditev zakonodajne iniciative ima tudi ruski Svet federacije. Možnost predlaganja zakonov ima tako Svet federacije na plenarnem zasedanju kot tudi vsak član tega doma.⁹³ Svet federacije in njegovi člani zakone v praksi predlagajo poredko. V BiH pripada pravica zakonodajne iniciative članom obeh domov, tako Domu narodov kot tudi Zastopniškemu domu, in njunim komisijam.⁹⁴

Več naslovljencev drugega doma, ki lahko predlagajo zakon, pa določa tudi avstrijska Zvezna ustava.⁹⁵ V prvem odstavku 41. člena avstrijske Zvezne ustave je določeno, da zakonodajna iniciativa (Gesetzesvorschläge) pripada Zveznemu svetu in eni tretjini članov Zveznega sveta. Ena tretjina članov torej kaže na to, da je možnost zakonodajne iniciative dana opoziciji, ki takšno večino praviloma obvladuje. Avstrijski Zvezni svet je poleg švicarskega Stanovskega sveta eden izmed redkih drugih domov, kjer lahko predlog zakona vloži skupina članov drugega doma (politična skupina, delovno telo v švicarskem Stanovskem svetu). Da v Avstriji ni uvedena simetrična dvodomnost, se kaže že v razliki med pristojnostjo zakonodajne iniciative obeh domov avstrijskega parlamenta. Ustava določa pristojnost zakonodajne iniciative vsakemu članu prvega doma avstrijskega parlamenta, Nacionalnega sveta, ne pa tudi vsakemu članu drugega doma, Zveznega sveta.⁹⁶

Ustave nekaterih držav zakonodajno iniciativo poverjajo članom zgornjega doma. Kot že navedeno imajo takšno ureditev v švicarskem Stanovskem svetu, ruskem Svetu federacije in Domu narodov BiH. Pravico predlaganja zakona ima vsak član drugega doma še v italijanskem⁹⁷, francoskem⁹⁸ in romunskem Senatu⁹⁹

⁹² Switzerland's new Federal Constitution, neuraden prevod, Karrer, P., A., str. 39, čl. 160.

⁹³ Constitution of the Russian Federation. V: Constitutions of the Countries of the World, Blaustein, A., P. (ur.), Flanz, H., G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1994, str. 30, čl. 104.

⁹⁴ International relations unit of the French Senate: Dom naroda, The House Peoples of Bosnia-Herzegovina. v: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 73.

⁹⁵ Avstrija ima za zvezno ustavo uveljavljen Zvezni ustavni zakon - Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), ki ima svoje korenine že v letu 1920. Ustava je bila mnogokrat novelirana, naslov in okrajšava sta skladna s 1. alinejo 1. člena novele zvezne ustave (B-VGN) iz leta 1994.

⁹⁶ Ustavni sistem Republike Avstrije, o.c., str. 95, čl. 41.

⁹⁷ Ustava Republike Italije, o.c., str. 226, čl. 71.

in Domu lordov Velike Britanije. V italijanskem parlamentu imajo člani obeh zbornic pravico do vložitve predloga zakona, kar izhaja iz principa simetrične dvodomnosti, ki določa, da imata oba domova enake pristojnosti. Nekateri od navedenih drugih domov imajo določeno tudi ustavno omejitev pri vložitvi zakonodajne iniciative (npr. francoski Senat, britanski Dom lordov). Več o tem v nadaljevanju.

Pri večini drugih domovih (npr. poljski, češki in španski Senat, nemški Zvezni svet, slovenski Državni svet) ima pravico predlagati zakone drugi dom kot institucija.

Zakonodajna iniciativa je navedena kot prva med pristojnostmi Državnega sveta v 97. členu Ustave.¹⁰⁰ S to pristojnostjo Državni svet lahko zahteva sprožitev zakonodajnega postopka.¹⁰¹ Ob sprejemanju Poslovnika Državnega zbora v letu 1993 je bilo sporno, ali dikcija 97. člena Ustave pomeni zakonodajno iniciativo ali kaj drugega, saj Ustava v 88. členu določa, da lahko zakone predlaga Vlada, poslanec ali ga predloži 5.000 volivcev. Državni svet v tem členu ni naveden, zato so se pojavljale interpretacije, da dikcija prve alineje 97. člena ne more pomeniti zakonodajne iniciative. Na eni strani torej Državni svet ni naveden med subjekti, ki imajo zakonodajno iniciativo v skladu z 88-im členom Ustave, po drugi strani pa si dikciji 88. in 97. člena sploh nista podobni. Vendar je prevladalo stališče, da besedila 97. člena Ustave ni mogoče tolmačiti drugače, kot da gre za zakonodajno iniciativo, saj bi bil v nasprotnem primeru smisel prve alineje 97. člena nerazumljiv. Poleg tega izhaja pravica do zakonodajne iniciative tudi iz siceršnjega ustavnega položaja Državnega sveta.¹⁰²

⁹⁸ Spitzer G. V.: The French Constitution. o.c., str. 34, čl. 39.

⁹⁹ Constitution of Romania of 21 November 1991, o.c., str. 20, čl. 73.

¹⁰⁰ Gl. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06.

¹⁰¹ Poslovník Državnega zbora določa, da se zakonodajni postopek začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem in je s tem tudi opravljena prva obravnava zakona.

¹⁰² Grad F.: Parlament in vlada, o.c., str. 263.

Zanimivo vprašanje je, ali Državni svet z zakonodajno iniciativo že sodeluje v zakonodajnem postopku ali ne? Po mnenju teorije bi zakonodajno iniciativo lahko šteli v zakonodajni postopek v širšem pomenu.¹⁰³ Prejšnji Poslovnik Državnega zbora je zakonodajno iniciativo urejal, vendar ni določal začetka zakonodajnega postopka. Veljavni Poslovnik je v nasprotju s prejšnjim natančno določil, kdaj se zakonodajni postopek začne. Ta se začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem in je s tem tudi opravljena prva obravnava zakona.¹⁰⁴ Namen te določbe je, da eliminira tiste predloge zakonov, ki ne izpolnjujejo vseh zahtev Poslovnika in jih predlagatelj tudi po naknadnem pozivu ne dopolni. Zakonodajna iniciativa Državnega sveta v skladu s Poslovnikom še ne pomeni, da ima Državni svet vlogo v začetni fazi zakonodajnega postopka, ki se začne šele s prvo obravnavo zakona v Državnem zboru. Kljub temu bi lahko rekli, da zakonodajna iniciativa predstavlja uvodno dejanje, s katerim se sproži zakonodajni postopek. Gre za pristojnost, ki je v celoti vezana na zakonodajni postopek.

Kljub temu, da je zakonodajna iniciativa zelo pomembna pristojnost Državnega sveta in da ima lahko Državni svet zaradi socialne osnove v inicialni fazi zakonodajnega postopka veliko pobud, ki izvirajo iz njegove interesne pogojenosti,¹⁰⁵ pa v praksi Državni svet z zakonodajno iniciativo ne prihaja do izraza. Državni svet v povprečju vloži dve zakonodajni iniciativi na leto, Državni zbor pa je sprejel samo tri zakone na predlog Državnega sveta.¹⁰⁶ Razlogov za tako nizko uporabo instituta zakonodajne iniciative je več. Na eni strani člani Državnega sveta niso zaposleni v Državnem svetu, tako da svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. To pomeni, da člani Državnega sveta kot predstavniki

¹⁰³ V grobem bi torej lahko ločili zakonodajni postopek v širšem in ožjem pomenu, pri čemer bi šteli za zakonodajni postopek v ožjem pomenu postopek sprejemanja zakona v samem parlamentu, za zakonodajni postopek v širšem pomenu pa še zakonodajno iniciativo. Tako Grad F.: Parlament in vlada, o.c., str. 202; Odločba US, št. U-I-104/01-17, 14. 6. 2001, obj. v Uradnem listu RS, št. 52/01.

¹⁰⁴ Gl. 116. in 121. čl. Poslovnika Državnega zbora.

¹⁰⁵ Tako Igličar A.: Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994, str. 71.

¹⁰⁶ Državni svet je uspel z Zakonom o spremembi in dopolnitvi zakona o dohodnini, ki jo je predlagal leta 1993 in je bil sprejet leta 1996, z Zakonom o dopolnitvi zakona o gospodarskih družbah, ki ga je predlagal leta 1998, Državni zbor pa ga je sprejel v istem letu ter z Zakonom o spremembi zakona o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami, ki ga je Državni svet predlagal v letu 2000 in je bil sprejet v istem letu.

določenih interesov ohranjajo stik z delovnim področjem interesa, ki ga zastopajo, in še naprej opravljajo svoj poklic, ki so ga opravljali do izvolitve v funkcijo svetnika. Na drugi strani Državni svet nima velikega števila zaposlenih v službi Državnega sveta, ki bi lahko spremljali stanje na določenih področjih in predlagali spremembe zakonodaje. Kot že navedeno je predvsem Vlada tista, ki je najbolj usposobljena za pripravo in vlaganje zakonodajnih iniciativ v Državni zbor.

2.5.2. Obseg in vsebina zakonodajne iniciative

V ustavah določenih držav pa je zakonodajna iniciativa drugega doma omejena samo na določene vrste zakonov oziroma samo na določene akte. Drugi domovi so omejeni predvsem pri predlaganju zakonov finančne narave (npr. Velika Britanija, Kanada, Avstralija, Francija, Irska, Rusija) ali le pri predlaganju državnega proračuna (npr. Češka, Slovenija). Omejitev na finančno zakonodajo je značilna tudi za anglosaksonske države v zahodnih Indih in Karibih (Antigva in Barbuda, Barbados, Bahami, Belize, Sveta Lucija, Trinidad in Tobago). Omejitev pri finančni zakonodaji je vezana na celoten sklop davčne zakonodaje ter zakonov, ki urejajo zadolževanje, poročila. Omejitev je lahko določena na dva načina, kot prepoved parlamentu ali le drugemu domu, ali pa kot določba, da zakonodajna iniciativa za določene akte pripada le vladi (Češka, Rusija, Slovenija). Takšne značilnosti je mogoče opaziti pri drugih domovih Češke, Belgije, Francije, Irske, Rusije in Velike Britanije. Večinoma je takšna ureditev določena že z ustavo.

Posebnosti obstajajo v ureditvi francoskega Senata. Vsak član parlamenta, tako Senata kot Narodna skupščina, lahko vloži predlog zakona, vendar ne smejo predlagati zakona oziroma amandmaja, ki bi povzročili zmanjšanje javnih virov ali ustanovitev oziroma povečanje javne porabe.¹⁰⁷ Gre torej za omejitev predlaganja finančne zakonodaje, vendar ne vse. Vsak član parlamenta lahko vložil predlog finančnega akta, ki predstavlja povečanje javnih virov ali zmanjšanje javne porabe.

¹⁰⁷ Spitzer G. V.: The French Constitution. o.c., str. 34, čl. 40.

Podobno velja tudi za kanadsko ureditev. Senat je omejen pri amandmiranju finančnih zakonov. Slednje lahko spreminja samo v smeri zmanjšanja davkov, obveznosti oziroma zmanjšanja javne porabe, medtem ko amandmajev zakona v obliki povečanja davkov, obveznosti oziroma povečanja javne porabe ne sme sprejeti.¹⁰⁸ V zgodovini sta se pojavili še dve interpretaciji vloge Senata pri obravnavanju finančnih zakonov. Po eni Senat ne sme nasprotovati finančnim zakonom, po drugi Senat ne sme amandmirati ali odložiti finančnih zakonov.¹⁰⁹ Razlog za omejitve Senata pri obravnavanju finančnih aktov in sprejemanju amandmajev na njih je predvsem v tem, da ni voljena institucija.

Nekaj posebnega je tudi belgijska ureditev. Čeprav Ustava v prvem odstavku 75. člena določa, da imata zakonodajno iniciativo oba domova zvezne zakonodajne oblasti, Senat nima možnosti predlagati zakonov s področja, na katerem izvajata zakonodajno oblast le Predstavniški dom in kralj (74. člen Ustave). Pristojnost sprejemanja državnega proračuna spada prav na to področje. Zakonodajni postopek za sprejem odločitve na slednjem področju torej poteka samo v prvem domu, saj drugi dom pri sprejemu zakonodaje s tega področja nima nobenih pristojnosti. Belgijski Senat ima sicer na določenih področjih enake pristojnosti, na drugih šibkejša pristojnosti kot Predstavniški dom.

Že iz same zakonodajne iniciative je pri številnih drugih domovih razvidno, da so šibkejši v primerjavi s prvim domom. Tako ima npr. češki Senat pristojnost vlagati zakone kot institucija, medtem ko ima v Poslanski zbornici to vsak poslanec ali pa skupine le teh.¹¹⁰

¹⁰⁸ Franks C. E. S.: Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate, o.c., str. 123; The Senate of Canada, Bicameral System in the World, a Survey, Meeting of the Senates of the World, March, 14th 2000, Palais du Luxembourg, Paris, str. 90.

¹⁰⁹ The Senate of Canada: The Canadian Senate in Focus 1867-2001, Committees and Private Legislation Directorate, 2001, URL: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/legisfocus/focus-e.htm>, uporabljeno: 9. 2. 2006.

¹¹⁰ Flanz, H. G.: Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992, o.c., čl. 41-42.

2.5.3. Sprožitev zakonodajnega postopka

Ena izmed zanimivih primerjav med drugimi domovi evropskih parlamentov in drugimi domovi nasploh je, ali imajo drugi domovi možnost začeti zakonodajni postopek. Pristojnost zgornjih domov, da lahko sami začnejo zakonodajni postopek, jim daje možnost sprožitve zakonodajnega postopka glede tistih zakonov, za katere so najbolj zainteresirani. Poleg tega drugi domovi na ta način tudi lažje nadzirajo potek zakonodajnega postopka. Do izraza pride ta možnost predvsem, kadar prvi dom zavlačuje z začetkom zakonodajnega postopka. Če ima drugi dom možnost sam začeti zakonodajni postopek, potem prvi dom ne more zavlačevati. Drugi domovi, ki lahko sami začnejo zakonodajni postopek, nimajo časovne omejitve pri obravnavi zakona. Ne glede na to, da se lahko zakonodajni postopek začne v prvem ali drugem domu, pa vlada, ki je v vseh državah glavni pripravljalec in predlagatelj zakonodaje, večino svojih predlogov vloži v prvi dom. Razlog za takšno ravnanje je preprost. Vlada ima po pravilu večino v prvem domu, kateremu je tudi odgovorna.

V Avstraliji je v drugem domu praviloma približno ena tretjina ministrov, ki so po britanski praksi hkrati tudi člani parlamenta, prav tako Vlada v drugi dom vloži približno eno tretjino zakonov. Če je minister, ki je pripravil predlog zakona, član drugega doma, bo tudi želel, da začne zakon zakonodajno pot najprej v drugem domu. Nasprotno je v Kanadi redko kateri zakon najprej vložen v Senat, saj je tudi redko kateri vladni minister član drugega doma. Končno je možnost, da lahko drugi dom začne z zakonodajnim postopkom, v prid tudi prvemu domu. Na ta način se lahko razbremenijo zakonodajni postopek v prvem domu in poveča zakonodajni učinek. Naenkrat se lahko obravnava več zakonov, ki se po končani obravnavi v enem domu pošljejo v drug dom. Glede na to, da lahko drugi dom obravnava enako število zakonov kot prvi dom, lahko teoretično oba domova skupaj obravnavata še enkrat toliko zakonov, kot jih lahko obravnava prvi dom sam.

Zakonodajni postopek lahko začnejo vsi drugi domovi v državnih ureditvah s simetrično dvodomnostjo (npr. v ZDA, Avstraliji, Švici, Italiji, Romuniji).

Značilnost ureditev simetrične dvodomnosti je, da ustave teh držav večinoma izrecno sploh ne urejajo možnosti drugega doma, da začne zakonodajni postopek (izjema je romunska Ustava, ki to izrecno določa). To je namreč samo po sebi umevno, saj imata oba domova predstavniškega telesa enakopravne pristojnosti na področju sprejemanja zakonov in oba domova morata sprejeti zakon v enakem besedilu. Če eden izmed domov ne bi smel sprožiti postopka, dvodomnost ne bi bila več simetrična, saj bi bil drugi dom v prednosti.

Ustave nekaterih držav določajo, da ima drugi dom možnost začeti zakonodajni postopek, vendar pa ob tem navaja omejitve, ki se nanašajo predvsem na začetek zakonodajnega postopka za zakone finančne narave. Takšna ureditev je značilna za Francijo¹¹¹, Irsko¹¹² in Veliko Britanijo¹¹³. V Franciji, kjer lahko zakonodajni postopek sproži bodisi Senat bodisi Narodna skupščina, mora finančne zakone (*projets de loi de finances*) in zakone, ki zadevajo financiranje socialne varnosti (*projets de loi de financement de la sécurité sociale examinés*) najprej obravnavati Narodna skupščina.¹¹⁴ V Franciji je število zakonov, ki jih Vlada vloži v Senat, zelo različno in je odvisno od tega, ali je za Vlado pomembna politična podpora v Senatu. Če si je Vlada prizadevala za dobre odnose s Senatom, je v Senat vložila tudi približno polovico vseh zakonov (to se je zgodilo leta 1975 in leta 1996), v nasprotnem primeru je Vlada v Senatu zakonodajni postopek začela s komaj petimi odstotki zakonodaje.¹¹⁵

¹¹¹ Finančne zakone (*projets de loi de finances*) in zakone, ki zadevajo financiranje socialne varnosti (*projets de loi de financement de la sécurité sociale examinés*) mora najprej obravnavati narodna skupščina. Več o tem gl. *Assemblée Nationale* (uradna spletna stran francoske Narodne skupščine): *Constitution of October 4, 1958*, čl. 39-40, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, uporabljen: 11.6.2005; *International relations unit of the French Senate: The French Senate*, v: *Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World*, Paris, str. 132.

¹¹² Senat ne sme niti predlagati niti začeti postopka sprejemanja ali spreminjanja zakona finančne narave. Gl. *Constitution of Ireland*, o.c., str. 32, čl. 20.

¹¹³ Zakoni, ki obravnavajo finančno tematiko, morajo biti najprej predstavljeni v domu komun. Gl. *United Kingdom Parliament* (uradna spletna stran parlamenta Velike Britanije): *Making new law*, URL: <http://www.parliament.uk/parliament/guide/newlaw.htm>, uporabljen: 19. 12. 2005.

¹¹⁴ Več o tem gl. *International relations unit of the French Senate*, 2000: *The French Senate*, o.c., str. 132; *Assemblée Nationale* (uradna spletna stran francoske Narodne skupščine): *Constitution of October 4, 1958*, čl. 39-40, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, uporabljen: 11.6.2005.

¹¹⁵ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 41-126.

Podobno na Irskem Senat ne sme niti predlagati niti začeti postopka sprejemanja ali spreminjanja zakona finančne narave.¹¹⁶ Kot že navedeno se Vlada redko odloči, da začne zakonodajni postopek v drugem domu. Na Irskem je Vlada v Senat v letu 1960 vložila le pet odstotkov vseh zakonov, kasneje je ta odstotek narastel na več kot 15. Razlog za to je podoben kot v Veliki Britaniji. Drugi dom je postal primeren, da najprej obravnava predvsem tehnične in politično manj občutljive zakone.¹¹⁷

Drugačna ureditev velja v Belgiji in Španiji, kjer lahko belgijski in španski Senat zakonodajni postopek uvedeta le v ustavno določenih primerih. V Belgiji ima Senat to možnost v vseh primerih, ko sta oba domova enakopravna. Kdaj v Belgiji velja simetrična dvodomnost ureja 77. člen Ustave. Gre za postopke sprejemanja in spreminjanja Ustave, pomembni zakoni, ki urejajo pomembno materijo države (volitve, položaj jezikovnih skupnosti, regij, ureditev najvišjih državnih, pravosodnih organov ipd).¹¹⁸ V vseh ostalih primerih se zakonodajni postopek začne v Predstavniskem domu. Podobno velja tudi za špansko ustavno ureditev, kjer na splošno velja, da mora zakonski predlog najprej proučiti Kongres.¹¹⁹ Vendar pa v dveh primerih postopek za sprejem odločitve začne Senat. Gre za sprejemanje sporazumov o sodelovanju med avtonomnimi skupnostmi (cooperación entre las Comunidades Autónomas; čl. 145/II) in obravnavo predloga zakona o skladu za odpravljanje gospodarske neuravnoteženosti (Fondo de Compensación; 158/II). V teh dveh primerih je predviden tudi poseben postopek sprejemanja odločitve.¹²⁰

¹¹⁶ Constitution of Ireland, o.c., str. 32, čl. 20.

¹¹⁷ Russell M.: Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas, o.c., str. 41-126.

¹¹⁸ The coordinated Constitution of Belgium of February 17, 1994. o.c., str. 16, čl. 75; Bundesrat, VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas, Bundesrat, Berlin, 2006, str. 126.

¹¹⁹ Juberías, C., F.: A House in Search of a Role: The Senado of Spain. V: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Patterson, S., C. (ur.), Mughan, A. (ur.), Columbus, Ohio State University Press 1999, str. 284.

¹²⁰ Gl. Grad F.: Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniskega telesa, o.c., str. 37. The Spanish Constitution, o.c., str. 59, čl. 74.

Za večino drugih domov v nesimetričnih dvodomnih ureditvah velja, da nimajo možnosti začeti zakonodajnega postopka. V nasprotju z ureditvami s simetrično dvodomnostjo ustave v sistemih z nesimetrično dvodomnostjo večinoma izrecno navajajo, da je potrebno predloge zakonov vložiti v prvi dom. Takšno ureditev obstaja npr. v Avstriji¹²¹, Rusiji¹²², Sloveniji¹²³, na Češkem¹²⁴, Poljskem¹²⁵.

Tudi za Nemčijo velja, da je potrebno predloge zakonov vedno vložiti v Zvezni zbor. Vendar pa velja v primeru Nemčije posebnost. Zvezni svet ima pravico do prvega komentarja in oblikovanja svojega stališča o predlogu zakona, preden je zakon vložen v zakonodajni postopek Zveznemu zboru. Za oblikovanje prvega komentarja ima Zvezni svet na voljo šest tednov, razen če je to z Ustavo drugače določeno.¹²⁶ Na ta način doseže razprava o zakonu vrhunec v Zveznem svetu v času, ko ima le-ta pravico do prvega komentarja in to še preden pride v Zvezni zbor. Tako Zvezni svet predstavlja predstavniško telo, v katerem se najprej obravnava predlog zakona. To postavlja nemški Zvezni svet na zelo pomembno mesto, saj ga ni drugega doma, ki bi obravnaval vse predloge zakonov pred prvim domom. Čeprav imajo nekateri drugi domovi možnost, da začnejo z zakonodajnim postopkom, pa v se v praksi vlada redko odloči, da vloži predlog zakona v drugi dom. Takšna možnost služi le zato, da se razbremeni zakonodajni postopek v prvem domu oziroma da se obravnava kakšen zakon, ki ne vsebuje občutljive politične zadeve (gre torej za tehnično manj zahteven predlog zakona). Nasprotno nemški Zvezni svet prvi obravnava skoraj vsak predlog zakona.

¹²¹ Gl. Ustava Republike Avstrije, o.c., str. 95, čl. 41.

¹²² Gl. Constitution of the Russian Federation, o.c., str. 30, čl. 104.

¹²³ O tem gl. Ustava Republike Slovenije, o.c., čl. 97. Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov.

¹²⁴ Gl. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992, o.c., str. 127, čl. 41.

¹²⁵ Prim. The Constitution of the Republic of Poland, o.c., str. 26-28, čl. 118-124.

¹²⁶ Gl. Basic Law of the Federal Republic of Germany, v: Constitutions of the Countries of the World, Blaustein, A. P. (ur.), Flanz, H., G. (ur.), Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1994, str. 138, čl. 76; Hasselberg, D.: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn, str. 248 - 250, čl. 76.

2.6. Vlaganje amandmajev

Pravica do vlaganja amandmajev je pomembna pravica drugih domov, s katero se drugi domovi udeležujejo v zakonodajnem postopku. V nasprotju z zakonodajno iniciativo, ki sproži zakonodajni postopek, je pravica do spreminjanja zakona že ena izmed faz v okviru zakonodajnega postopka. Drugi dom ima z omenjeno pravico pomemben vpliv na vsebino zakonov, ki se sprejemajo v parlamentu. Vendar pa je pomembno, kakšno vlogo ima drugi dom v postopku usklajevanja besedila zakona s prvim domom. Ker ima v sistemih nesimetrične dvodomnosti zadnje oziroma odločilno besedo vedno prvi dom, pravica do vlaganja amandmajev drugega doma izgubi na svojem pomenu. Precej močnejša je ta pravica v sistemih simetrične dvodomnosti, kjer sta oba domova enakopravna in morata doseči soglasje, če želita sprejeti zakonsko besedilo.

Drugi domovi se razlikujejo tudi po tem, na kakšen način lahko predlagajo amandmaje k predlogu zakona v zakonodajnem postopku. Večina drugih domov amandmaje predlaga potem, ko z obravnavo predloga zakona zaključi prvi dom, tako da se zakonodajni postopek v prvem domu konča z glasovanjem o predlogu zakona. Zakonodajni postopek se nato seli v drugi dom, ki lahko predlog zakona sprejme v nespremenjeni obliki, ga sprejme z amandmaji ali pa ga v celoti zavrne. V prvem primeru je predlog zakona izglasovan, v drugem in tretjem primeru pa se začnejo postopki izmenjavanja predloga zakona in usklajevanja med obema domovoma. Zelo različno je končno urejeno, na kakšen način je zakon sprejet. V sistemih simetrične dvodomnosti se lahko zgodi, da amandmaje na predlog zakona predlaga prvi dom, saj lahko tudi drugi dom začne zakonodajni postopek in tako sam določi vsebino predloga zakona. Redko obstajajo ureditve, v katerih je drugi dom manj samostojen in lahko amandmaje vlaga le tekom zakonodajnega postopka v prvem domu. To pomeni, da drugi dom lahko vloži amandma v času, ko predlog zakona obravnava prvi dom. Amandmaje vlaga drugi dom na enak način kot vlada, poslanci, poslanske skupine in delovna telesa prvega doma.

Večina drugih domov lahko v zakonodajnem postopku vlaga amandmaje na zakone. Ni potrebno posebej poudariti, da lahko amandmaje k zakonom v zakonodajnem postopku sprejemajo vsi drugi domovi v ureditvah s simetrično dvodomnostjo (ZDA, Avstralija, Švica, Italija in Romunija). Ustave dobesedno tega ne urejajo, vendar je po naravi razmerja med obema domovoma v teh državah to logično. Možnost amandmiranja pa imajo tudi številni drugi domovi v sistemih nesimetrične dvodomnosti in takšno pristojnost imajo urejeno neposredno v ustavi (to v Evropi velja npr. za Belgijo, Češko, Nemčijo, Poljsko, Rusijo).

Manj kot dve tretjini držav z dvodomnim sistemom ima možnost amandmiranja vseh zakonov v zakonodajnem postopku. Podobno kot pri zakonodajni iniciativi in pristojnosti začeti zakonodajni postopek tudi pri možnosti vlaganja amandmajev v nekaterih drugih domovih obstajajo omejitve slednje pristojnosti. Ustavne omejitve se nanašajo predvsem na amandmiranje zakonodaje finančne narave ali državnega proračuna. Omenjene ustavne omejitve je zaslediti pri irskem¹²⁷, francoskem¹²⁸ in španskem Senatu¹²⁹ ter Domu lordov Velike Britanije¹³⁰. Za francoski parlament velja podobno kot pri zakonodajni iniciativi. Člani parlamenta (tako senatorji kot člani Narodne skupščine) ne smejo predlagati amandmaja, ki bi povzročili zmanjšanje javnih virov ali povečanje javne porabe.¹³¹ Irski Senat ne sme spreminjati zakonov finančne narave. Senat ima namesto amandmajev pravico oblikovati priporočila (recommendations) na tak

¹²⁷ Irski senat ne sme spreminjati zakonov finančne narave. Tako Constitution of Ireland, o.c., str. 33, čl. 21. International relations unit of the French Senate: Seanad Eireann, Le Senat d'Irlande, v: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 166.

¹²⁸ Gl. The French Constitution, o.c., str. 34, čl. 40; International relations unit of the French Senate: The French Senate, v: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 132.

¹²⁹ Amandmaji povezani s proračunom, ki bi utegnili povečati posojila in zmanjšati proračunske prihodke, morajo pridobiti soglasje vlade, preden so vloženi v zakonodajni postopek. Gl. The Spanish Constitution, o.c., str. 71, čl. 134. International relations unit of the French Senate: The Spanish Senate, o.c., str. 282.

¹³⁰ Člani lordske zbornice Velike Britanije pa so pri izvajanju pristojnosti amandmiranja omejeni, ko spreminjajo državni proračun. Gl. United Kingdom Parliament: Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, o.c. (uporabljeno 12.6.2002); International relations unit of the French Senate: The United Kingdom House of Lords, o.c., str. 302.

¹³¹ The French Constitution, o.c., str. 34, čl. 40; International relations unit of the French Senate, 2000: The French Senate. o.c., str. 132.

zakon v roku 21-ih dni. O finančnem zakonu dokončno odloči Predstavniški dom.¹³² Omeniti velja tudi špansko ureditev, kjer mora Senat pridobiti soglasje Vlade, če gre za amandmaje, s katerim se želi povečati posojila in zmanjšati proračunske prihodke. Takšno soglasje je potrebno še preden so vloženi.¹³³

Redki so drugi domovi, ki nimajo pristojnosti vlaganja amandmajev na zakone, ki se obravnavajo v zakonodajnem postopku. Poleg slovenskega Državnega sveta so to še drugi dom Nizozemske¹³⁴, Avstrije¹³⁵, Kambodže. Posebej je potrebno izpostaviti nizozemski Senat, ki sicer nima možnosti vlaganja amandmajev, vendar pa dokočno odloča o sprejemu zakona, zato ga tudi Poslanska zbornica upošteva v fazi določanja vsebine zakona. Nima smisla, da se člani Poslanske zbornice trudijo z vsebino zakona, za katero se že vnaprej ve, da jo bo Senat zavrnil. Na ta način pridobi Senat možnost neformalnega amandmiranja in usklajevanja s Poslansko zbornico.

Slovenski Državni svet na drugi strani takšne moči nima, kljub temu pa ima možnost sodelovati z delovnimi telesi Državnega zbora. Državni svet po sprejemu zakona v Državnem zboru lahko nanj vloži veto, v katerem poudari, s katerim delom zakona se Državni svet ne strinja. Državni zbor po odločilnem vetu razpravlja o vetu ter ponovno glasuje o zakonu kot celoti, ne more pa ga spreminjati v posameznih delih. Če Državni zbor pri ponovnem glasovanju zakona ne sprejme, to pomeni, da je zakonodajni postopek končan. Manevrski prostor Državnega zbora v postopku ponovnega odločanja o zakonu je torej zelo omejen, kar pa seveda ni posledica ustavne ureditve, ampak predvsem posledica omejujoče ureditve v poslovniku, ki ga je sprejel Državni zbor.

¹³² Constitution of Ireland, o.c., str. 33, čl. 21. International relations unit of the French Senate: Seanad Éireann, o.c., str. 166.

¹³³ The Spanish Constitution, o.c., str. 71, čl. 134. International relations unit of the French Senate: The Spanish Senate, o.c., str. 282.

¹³⁴ Senat mora zakon proučevati v obliki, kot ga je sprejela Poslanska zbornica. Gl. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, o.c., str. 18, čl. 85.

¹³⁵ Gl. International relations unit of the French Senat: Bundesrat, The Federal Council of Austria, o.c., str. 47.

Državni svet pa je poskušal vlagati amandmaje tudi tekom zakonodajnega postopka v Državnemu zboru. Spremembo ali dopolnitev zakona bi tako Državni svet v drugi obravnavi vložil v matičnem delovnem telesu Državnega zbora. V tem primeru gre za povsem drugačno ureditev od prej omenjene. Ne gre za spreminjanje zakona v postopku ponovnega odločanja o zakona, ampak pristojnost spreminjanja zakona v drugi obravnavi v matičnem delovnem telesu. Takšna ureditev ni značilna za države z dvodomnim predstavniškim telesom. V teh državah drugi dom ne more podajati predloge za spremembo zakona preden prvi dom ne zaključi z obravnavo zakona in ga sprejme. Obratno tudi prvi dom ne posega v postopek sprejemanja zakona v drugem domu, ko ta odloča prvi. Nobena zbornica zakonodajnega telesa praviloma ne posega v delo druge zbornice, dokler slednja ne sprejme dokončne odločitve. Potrebno je tudi podariti, da Državni svet v delu lahko vlaga amandmaje v matičnem delovnem telesu in sicer v tretji obravnavi predloga zakona, kadar je Državni svet predlagatelj zakona. Gre torej za pristojnost vlaganja amandmajev predlagatelja zakona in ne za pristojnost Državnega sveta kot takega.

O pristojnosti Državnega sveta, da vlaga amandmaje na zakon, je odločalo tudi Ustavno sodišče. Postopek je sprožil Državni svet, saj je menil, da je po načelu "a maiori ad minus" v pravici predlagati zakone vključena tudi pravica vlagati amandmaje na zakone. Možnost predlaganja zakonov naj bi bila močnejša pravica in naj bi vključevala tudi šibkejšo pravico, ki jo predstavlja možnost spreminjanja zakonov. Ustavno sodišče je v odločbi¹³⁶ zahtevo Državnega sveta zavrnilo, saj Ustava ne določa pravice Državnega sveta vlagati amandmaje na zakone. Ustava ne zahteva od Državnega zbora, da ponovno odloča o spornem delu zakona, temveč, da ponovno odloča o zakonu (kot celoti). Ustavnemu sodišču se ni bilo treba spuščati v vprašanje, ali bi bilo skladno z Ustavo, če bi Poslovnik Državnega zbora drugače uredil ponovno odločanje o zakonu po suspenzivnem vetu. Prav tako se ustavnemu sodišču ni bilo treba spuščati v vprašanje, ali bi bilo skladno z Ustavo, če bi Poslovnik predvidel, da lahko Državni zbor v primeru zavrnitve zakona pri ponovnem glasovanju odloči, da se zakon npr. vrne v drugo obravnavo oziroma da se lahko spreminja z amandmaji (tako, da se

¹³⁶ Gl. odločbo US, št. U-I-84/96 z dnem 21. 10. 1999, obj. v Uradnem listu RS, št. 95/99.

zakonodajni postopek z zavrnitvijo zakona ne zaključi). Za oceno ustavnosti izpodbijane ureditve ni bilo treba odgovoriti na ta vprašanja; zadoščala je ugotovitev, da Ustava takšnih rešitev ne zahteva.

Ustavno sodišče je še navedlo, da Ustava sploh ne določa, da ima Državni svet pravico vlagati amandmaje na zakone. Pristojnost Državnega sveta, da predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov, ne vključuje tudi pristojnosti vlagati amandmaje, saj gre za dve različni dejanji v zakonodajnem postopku. Državni zbor ima pravico, da avtonomno uredi vprašanje, kdo lahko vlaga amandmaje, s katerimi se spreminja zakonski predlog.

Ločeno odklonilno mnenje je v tej odločbi navedla sodnica Modrijanova. Po njenem mnenju bi moral Poslovnik Državnemu svetu dopustiti amandmaje tudi k zakonom, kjer sam ni predlagatelj. Državni svet bi tako aktivno sodeloval v zakonodajnem postopku, kar pomeni, da bi na tak način neposredno uveljavljal interese nosilcev, ki jih po ustavi predstavlja.

Končno je potrebno poudariti, da Državni svet v fazi obravnave predlogov zakonov v delovnih telesih med potekom zakonodajnega postopka v Državnem zboru dejansko predlaga amandmaje. Te amandmaje večinoma vnese v svoja mnenja, ki jih lahko v skladu s 97. členom Ustave daje Državnemu zboru in njegovim delovnim telesom. Vendar Državni zbor in njegova delovna telesa amandmaje ne morejo obravnavati kot amandmaje Državnega sveta, ampak se jih lahko obravnava samo, če jih prevzame delovno telo Državnega zbora ali posamezen poslanec, kar se pogosto tudi dogaja.

Nekateri drugi domovi v sistemu nesimetrične dvodomnosti imajo na voljo veto. Obstajata dve vrsti vetov, absolutni in suspenzivni veto. Absolutni veto ni institut, ki bi obstajal v sistemih nesimetrične dvodomnosti, saj predstavlja zelo močno pristojnost. Z absolutnim vetom lahko drugi dom blokira odločitev prvega doma. To velja za drugi dom v sistemu simetrične dvodomnosti. V teoriji se velikokrat navaja pristojnost absolutnega veta za avstralski in kanadski Senat. Prvi

dom lahko po morebitnem predhodnem izmenjavanju in usklajevanju dokončno odloči o predlogu zakona.

Prvi dom lahko preglasi suspenzivni veto drugega doma z večino, ki je ponavadi zahtevnejša od navadne. Največkrat je mogoče suspenzivni veto preglasiti z absolutno večino članov prvega doma (npr. Češka¹³⁷, Nemčija¹³⁸, Poljska¹³⁹, Španija¹⁴⁰, Slovenija). Na lažji način pa Nacionalni svet preglasi veto Zveznega sveta v Avstriji, saj je dovolj večina članov, ki so glasovali, ob pogoju, da je navzoča polovica predstavnikov prvega doma.¹⁴¹ To pomeni, da avstrijski Nacionalni svet še lažje preglasi Zvezni svet kot Državni zbor veto Državnega sveta. Večinoma drugi dom, ki razpolaga z vetom, nima možnosti sodelovati skupaj s člani prvega doma v nekem delovnem telesu, ki rešuje nesoglasja med obema domovoma (izjema je v manjšem delu španski Senat).

Izraz odločilni veto v nekaterih ureditvah sploh ni določen v najvišjih pravnih aktih, torej ne v ustavi ne v zakonih. Ponavadi gre za izraz, ki ga navaja teorija in se uporablja tudi v praksi.¹⁴² V slovenski ureditvi ga izrecno navaja le Poslovnik Državnega sveta, kadar se sklicuje na ustavno ureditev, kjer je veto naveden v opisni obliki. Če slovensko ureditev primerjamo z drugimi ustavnimi sistemi, kjer drugi domovi razpolagajo s pristojnostjo veta, lahko vidimo, da poleg slovenske Ustave veta izrecno ne poimenujeta tudi poljska in češka Ustava. Tudi irska in britanska ureditev ne določata izraza veto, poleg tega pa v teh ureditvah niti teorija ne govori o vetu, ampak o pravici zadržanja (the right to delay). Dejansko gre za isti institut, saj oba predstavljata pristojnost, da lahko drugi dom v določenem času zahteva od prvega ponovno odločanje. Podobno velja tudi za izraz ugovor

¹³⁷ Gl. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992, o.c., čl. 47.

¹³⁸ Zvezni svet ima veto v primeru "ugovornih zakonov" (Einspruchsgesetzen), ko soglasje Zveznega sveta ni obligatorno. Prim. Kristan, I.: Državni svet ali zbor regij?, o.c., str. 182.

¹³⁹ Podrobneje o tem gl. Senat (uradna spletna stran poljskega Senata): How is law made, URL: <http://www.senat.gov.pl/k5eng/historia/noty/index.htm>, uporabljeno: 3. 7. 2006.

¹⁴⁰ Gl. El senado de España (uradna spletna stran španskega Senata): Procedimiento legislativo ordinario del senado, URL: <http://www.senado.es/procedimientos/index.html>, uporabljeno: 19. 12. 2005).

¹⁴¹ Gl. Ustava Republike Avstrije, o.c., str. 90, čl. 31.

¹⁴² O tem podrobneje Kristan, I.: Odložni veto Državnega sveta, o.c., str. 107.

(Einspruch), kot veto imenujejo v Avstriji in Nemčiji, vendar pa za razliko od prej navedenih držav, Avstrija in Nemčija veto oziroma ugovor urejata v Ustavi. Enako velja tudi za špansko Ustavo, ki uporablja izraz veto (el veto).

Za druge domove, ki imajo pristojnost veta, ponavadi obstaja tudi določena časovna omejitev za vložitev veta (npr. španski Senat dva meseca, češki in poljski Senat 30 dni, slovenski Državni svet sedem dni). To pomeni, da mora drugi dom organizacijo dela in obravnav prilagoditi temu roku, ki ponavadi za obravnavo zakonov v prvem domu ni določen. Prav tako ni določen za druge domove v sistemu simetrične dvodomnosti. Za tisti drugi dom, ki ima na volj malo časa, velja, da mora zelo hitro obravnavati zakone oziroma se mora osredotočiti na zakonodajni postopek v prvem domu in zakon obravnavati že v času obravnave predloga zakona v prvem domu. Za slovenski Državni svet, ki ima na voljo le sedem dni, velja ravno to. Državni svet nima na voljo dovolj časa, da bi lahko zakon obravnaval neovirano potem, ko zakon sprejme Državni zbor. Prav zato predlog zakon obravnava že v času druge obravnave, ko vlaga mnenja k predlogu zakona in te so kasneje podlaga za morebitni suspenzivni veto.

Ustava Češke veto ureja v 47. členu in ga izrecno ne poimenuje, vendar ga podobno kot slovenska Ustava ureja opisno. Češka Ustava določa, da ima potem, ko člani Poslanske zbornice odločijo o zakonu, Senat na voljo 30 dni za dopolnitev, spremembe ali zavrnitev zakona. V primeru izglasovanega veta Poslanska zbornica najprej glasuje o zakonu, kot ga predlaga Senat, lahko pa izglasuje prvotno obliko zakona z absolutno večino. Člani spodnjega doma v postopku ponovnega odločanja o zakonu ne smejo vlagati nobenih amandmajev. Pristojnost češkega Senata, ki krepi njegovo vlogo v ustavnem sistemu, pa je odobritev zakonodajnih predpisov, ki jih predlaga Vlada, če je Poslanska zbornica razpuščena. Gre za sprejemanje predpisov, ki se jih ne sme odložiti. Senat v takšnem položaju ne sme sprejemati ukrepov, ki se nanašajo na ustavo, državni proračun, volilni zakon ali mednarodne pogodbe. Predpis, ki ga sprejme Senat morajo v takšni situaciji podpisati predsednik Senata, Predsednik republike in predsednik Vlade. Poleg tega pa ga mora potrditi tudi novoizvoljena Poslanska

zbornica na svojem prvem zasedanju.¹⁴³ Podobno urejen veto kot češki Senat, s 30-dnevnim rokom in preglasovanjem z absolutno večino ima tudi poljski Senat. Podobnost obeh Ustav je tudi v tem, da ima tako na Češkem kot Poljskem pristojnostjo veta tudi Predsednik republike in ta je lahko celo močnejši od veta Senata (na Poljskem ga lahko prvi dom pregласi le s tripetinsko večino).

Z absolutno večino lahko veto španskega Senata pregласi Kongres. Če je od veta minilo več kot dva meseca lahko to stori celo z navadno večino. Poleg možnosti veta in spreminjanja zakonov lahko španski Senat v določenih primerih soodloča skupaj s Kongresom. Gre za nekatere pomembne odločitve¹⁴⁴, ki se veljavno sprejmejo le pod pogojem, da so sprejeti z večino v obeh domovih. V takšnem primeru je predviden tudi usklajevalni postopek prek mešane komisije (Comisión Mixta), končna odločitev pa je v primeru nerešenega nesoglasja v rokah Kongresa.¹⁴⁵

Posebna ureditev suspenzivnega veta Doma lordov obstaja v Veliki Britaniji. Pravzaprav obstajajo v Veliki Britaniji dvomi o tem, da ima Dom lordov samo pristojnost suspenzivnega veta oziroma pristojnosti zadržanja odločitev (the right to delay legislation) prvega doma, kakor to pristojnost imenujejo v anglosaksonskem svetu. Še na začetku prejšnjega stoletja sta bila oba domova enakopravna, po letu 1911 in 1949 pa se je moč Doma lordov zmanjšala. Nekateri nasprotujejo načinu, kako se je ta moč zmanjšala. Kljub temu se še vedno večina britanske zakonodaje sprejme v soglasju med obema domovoma in kraljico. V Veliki Britaniji se predlog zakona v zakonodajnem postopku izmenjuje toliko časa, dokler se domova ne uskladita glede amandmajev. Če soglasja glede

¹⁴³ Fianz, H. G.: Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992, o.c., str. 124, čl. 33.

¹⁴⁴ V primeru ratifikacije nekaterih mednarodnih sporazumov (čl. 94/I), sprejemanje sporazumov o sodelovanju med avtonomnimi skupnostmi (čl. 145/II) in obravnavo predloga zakona o skladu za odpravljanje gospodarske neuravnoteženosti (158/II). Posebnost pri sprejemanju slednjih dveh odločitev, da začne postopek Senat.

¹⁴⁵ The Spanish Constitution, o.c., str. 59, čl. 74.; Grad F.. Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa, o.c., str. 37.

preglasovanja Doma lordov je bil uporabljen le štirikrat od leta 1949.¹⁵³ Pravica zadržitve sprejema zakona je bila torej uporabljena zelo redko še posebej zaradi Salisburyjske doktrine (Salisbury Doctrine). Gre za doktrino, ki pomeni, da Dom lordov ne zavrača predlogov zakonov, za katere dobi Vlada mandat od ljudstva in jih vloži v zakonodajni postopek v prvi dom. Te zakone je vladajoča večina obljubljala že v svojem predvolilnem programu v času pred volitvami, zato jih Dom lordov ne blokira.

Obstajajo tudi teorije¹⁵⁴, da je omenjena ureditev suspenzivnega veta Doma lordov neveljavna. Gre predvsem za zakon o parlamentu iz leta 1949 (Parliament Act 1949). V Veliki Britaniji suverena pristojnost sprejemati zakone pripada Kraljici ter obema domovoma parlamenta. Potrebno je soglasje vseh treh, domova parlamenta pa morata zakon sprejeti z navadno večino - večino navzočih članov. Zakon o parlamentu iz leta 1949 pa v nasprotju z zakonom iz leta 1911 ni bil sprejet v Domu lordov, ampak je bil sprejet na podlagi zakona o parlamentu iz leta 1911, torej ga je sprejel prvi dom na treh zasedanjih, tako da je vmes minilo dve leti. Zakon o parlamentu iz leta 1911, ki so ga sprejeli tako kraljica kot tudi oba domova parlamenta, ne more biti spremenjen samo s soglasjem kraljice in prvega doma. Po mnenju teorije imajo zakoni, ki jih sprejmejo vse tri institucije, najvišjo veljavo oziroma kakor jo imenuje teorija "suvereno moč" (sovereign power), zakoni, ki jih sprejmeta le kraljica in prvi dom, pa imajo delegirano (delegated power), ne suverene moči. V skladu s tem, ali s sprejemom zakona soglašajo kraljica, prvi in drugi dom ali le prva dva tudi ločijo suvereno in delegirano zakonodajo. Zaradi tega je vprašljivo, če ima zakon o parlamentu iz leta 1949 sploh naravo parlamentarnega zakona, saj spada med delegirano in ne suvereno zakonodajo.¹⁵⁵

¹⁵³ Norton P.: Parliament in British Politics, o.c., str. 83 in 89. Nazadnje leta novembra leta 2004 pri obravnavi zakona o lovu, ki je prepovedal lov na lisice v Angliji in Walesu.

¹⁵⁴ Te teorije zastopajo predvsem William Wade, ter profesorja Hood Phillips and Zedllick.

¹⁵⁵ The Parliament Act 1949, House of Lords Library, Library Notes, LLN 2004/008, str. 4 in 5.

Na drugi strani so tudi nasprotni teorije¹⁵⁶, ki utemeljujejo, da je zakon o parlamentu iz leta 1949 veljaven. Z zakonom o parlamentu iz leta 1911, ko se je uveljavila možnost sprejema zakona brez soglasja Doma lordov, se pravica sprejemati zakone ni delegirala, ampak sta kraljica in prvi dom pridobila vso zakonodajno pristojnost. Gre za alternativni zakonodajni postopek tistemu, ki je uveljavljen v običajnem pravu, kjer v zakonodajnem postopku sodelujeta oba domova parlamenta in kraljica. To utemeljujejo tudi z načelom delegatus non potest delegare, kar pomeni, da tisti, ki pridobi določeno pristojnost, te pristojnosti ne more prenesti na drugega. Ta bi bila prekoračena le, če bi prvi dom brez soglasja Doma lordov sprejel podaljšanje mandatne dobe parlamenta.¹⁵⁷

Tudi na Irskem podobno kot v Veliki Britaniji ne govorijo o suspenzivnem vetu, ampak o pravici Senata, da odloži sprejem odločitve. Predstavniški dom je v irskem zakonodajnem postopku močnejši od drugega. Brez posvetovalnega odbora lahko obvelja odločitev prvega doma.¹⁵⁸ Senat lahko v roku 90-ih zavrne zakon, ki ga je sprejel Predstavniški dom, vendar mora o zakonu ponovno odločati Predstavniški dom v roku 180-jih dni. Če zakon ponovno sprejme se smatra, da sta ga potrdili obe zbornici parlamenta. Enaka posledica velja, če Predstavniški dom ne sprejme amandmajev Senata oziroma če Senat zamudi rok 90-ih dni.

Presenetljivo je, da ima pristojnost suspenzivnega veta tudi kanadski Senat. Ta drugi dom je v zakonodajnem postopku enakopraven prvemu domu in torej razpolaga z absolutnim vetom. Šibak pa je položaj Senata v ustavnorevidzijskem postopku, kar je povsem netipična ureditev. Drugi domovi, ki so sicer šibki, imajo večinoma močan položaj v ustavnorevidzijskem postopku. Ravno obratno pa velja za kanadski Senat. Kanadski Senat nima možnosti absolutnega veta na ustavne amandmaje in finančno zakonodajo. Sprejem Ustave lahko odloži za 180 dni.

¹⁵⁶ Gre za teorije, ki jih utemeljujejo S. de Smith, R. Brazier, A. W. Bradley, K. D. Ewing idr.

¹⁵⁷ The Parliament Act 1949, House of Lords Library, Library Notes, LLN 2004/008, str. 7.

¹⁵⁸ Houses of the Oireachtas, A brief guide to the legislative process, URL: <http://www.irlgov.ie/oireachtas/frame.htm>, uporabljeno 20. 12. 2005.

Drugi domovi se razlikujejo v tem, kako pogosto uporabljajo pristojnost veta. Praviloma zelo redko uporabljajo to pristojnost oziroma je sploh ne uporabljajo. Razlogi so različni in odvisni od tega, kakšne so ostale pristojnosti drugi dom in kakšna je politična večina v drugem domu. Če ima Senat na voljo veliko pristojnosti, lahko uporablja kakšno drugo pristojnost (npr. pristojnost vlaganja amandmajev), s katero doseže svoj namen in mu veta sploh ni potrebno vlagati. Lahko pa je pristojnost veta malo v uporabi zaradi politične večine, ki obvladuje drugi dom. Takšen je primer v Španiji, saj Senat, v katerem ima Vlada praviloma večino, redko uporabi veto.¹⁵⁹

Podobno kot za španski je v preteklosti veljalo tudi za kanadski Senat. Kanadski Senat pred 90-imi leti 20. stoletja ni vložil veta na zakon več kot 30 let zapored. V času, ko večine v Senatu ni imela Vlade, pa je Senat zadrževal predloge zakonov ter jih nato začel tudi zavračati, kar je bilo pred tem povsem neobičajno za kanadski Senat. To obdobje je bilo najbolj aktivno v zgodovini kanadskega Senata, tako da je Senat postal vplivna institucija v Kanadi.¹⁶⁰

Tudi na Češkem, kjer je Senat redko uporabil pristojnost veta, je v zadnjem mandatnem obdobju to pristojnost uporabil šestnajstkrat. V večini primerov je Poslanska zbornica veto preglasovala. Na Poljskem Senat v štiriletnem mandatnem obdobju vloži le okrog deset vetov in približno polovica od teh dobi podporo v Sejmu. Avstrijski Zvezni svet je od leta 1945 do leta 1999 vložil 111 vetov, kar ni veliko glede na to, da je avstrijski parlament samo v letu 2000 sprejel 143 zakonov. Število vloženih vetov je precej odvisno od večine, s katero razpolaga vladajoča koalicija v obeh domovih.

Ena izmed zelo pomembnih pristojnosti Državnega sveta je veto, ki je v Ustavi določen opisno. Državni svet lahko v skladu z 91. členom Ustave v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča. Po izglasovanju veta v Državnem svetu se zakonodajni

¹⁵⁹ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 139.

¹⁶⁰ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 153-154.

postopek vrne v Državni zbor, ki ponovno glasuje o zakonu. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev Državnega zbora je dokončna.¹⁶¹

Poudariti je potrebno vrsto problemov, s katerimi se sooča Državni svet pri obravnavi veta. Prvi problem je rok za proučitev zakona. Sedemdnevni rok za proučitev zakona je najkrajši rok med vsemi drugimi domovi, ki imajo pristojnost veta (npr. češki in poljski Senat en mesec, avstrijski Zvezni svet osem tednov, španski Senat dva meseca). Ta rok ne začne teči takrat, ko zakon prejme Državni svet, pač pa naslednji dan, ko Državni zbor sprejme zakon. Ob tem je potrebno poudariti, da lahko zaradi priprave končnega besedila zakona v Državnem zboru Državni svet izgubi en dan. Glede na to, da člani Državnega sveta svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, se jim zakoni po sprejemu pošiljajo po pošti na dom (obstojele elektronske pošte je omogočil hitrejši prenos zakona). Poleg tega je ponavadi seja Državnega sveta, na kateri se odloča o suspenzivnem vetu šesti dan po sprejetju zakona v Državnem zboru, tako da imajo člani Državnega sveta le tri ali štiri dni za odločitev, ali bodo predlagali veto na zakon ali ne. Več o tem v nadaljevanju.

Nekateri drugi domovi so neenakopravni s prvimi domovi v postopku odločanja, vendar imajo na določenih področjih enako pristojnosti kot prvi dom. Gre predvsem za tista področja, za katera je drugi dom glede na svojo sestavo bolj kompetenten. Tako npr. drugi domovi, ki zastopajo federalne enote, enakopravno nastopajo v zakonodajnem postopku, kadar se obravnavajo zakoni, ki zadevajo federalne enote. Na drugih področjih so šibkejši v primerjavi s prvim domom in mu lahko nasprotujejo, vendar je končna rešitev v rokah prvega doma. Ravno zaradi tega je ureditev poimenovana kot posebna vrsta nesimetrične dvodomnosti, saj drugi dom ne more enakopravno sprejemati zakonodaje s prvim domom, razen na ustavno določenih področjih. Takšna ureditev obstaja npr. v Avstriji, Južnoafriški republiki, Nemčiji in Belgiji. V nekaterih ureditvah je drugi dom

¹⁶¹ Več o tem, tudi o problematiki ureditve veta glej Štrus, D.: Odložilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, *Pravnik*, Ljubljana, let. 57 (2002), 4-5, str. 293-315.

na določenih področjih enakopraven s prvim, na drugih neenakopraven in na nekaterih področjih zakonodaje je lahko drugi dom celo brez pristojnosti (npr. Avstrija, Belgija).

Gre za zanimivo ureditev, katere namen je, da ima drugi dom večje pristojnosti na tistih področjih, ki ga neposredno zadevajo (glede na njegovo vlogo in sestavo), na drugih pa ima manjše pristojnosti ali je celo brez pristojnosti na tistih področjih, ki naj bi glede na predstavništvo pripadale le prvemu domu. Drugi domovi imajo npr. kot zastopniki federalnih enot zagotovljeno, da enakopravno odločajo o zadevah, ki so določene z ustavo. Lahko trdimo, da imajo za večino zakonov uvedeno nepopolno dvodomnost, za zakone z ustavno določeno vsebino pa popolno dvodomnost.

Tako je npr. soglasje avstrijskega Zveznega sveta potrebno pri sprejemanju ali spreminjanju ustavnih zakonov, ki vplivajo na položaj dežel v državi ali vplivajo na ustavni položaj Sveta.¹⁶² Omenjeno soglasje Zveznega sveta kaže na značilnost, da ima Zvezni svet v tem delu absolutni veto, ki ga Nacionalni svet ne more preglasiti. V ostalih zadevah ima Zvezni svet osem tednov časa za vložitev ugovora (der Einspruch).¹⁶³ Nacionalni svet lahko ugovor Zveznega sveta preglasi z večino članov, ki so glasovali, ob pogoju, da je navzoča polovica predstavnikov prvega doma. Na drugi strani na določenih področjih avstrijski Zvezni svet nima pravice sodelovanja. Gre za zadeve, ki se nanašajo na poslovnik ali razpust Nacionalnega sveta, zvezne finance, poroštvo, denarni dolg, zaključni račun, zvezno premoženje.¹⁶⁴ V vseh teh zadevah Nacionalni svet odloča sam kot endomno telo, Zvezni svet ima pri omenjenih postopkih le možnost proučevanja stanja.¹⁶⁵

¹⁶² Gl. Willkommen im Österreichischen Parlament (uradna spletna stran avstrijskega Parlamenta): Der Weg des Bundesgesetzgebung, URL: <http://www.parlament.gv.at/>, uporabljen: 19. 12. 2006.

¹⁶³ Willkommen im Österreichischen Parlament (uradna spletna stran avstrijskega Parlamenta): Bundes-Verfassungsgesetz, URL: <http://www.parlament.gv.at/>, uporabljen: 19. 12. 2006; Ustavni sistem Republike Avstrije, Visokošolsko središče v Kopru, Koper, 2000.

¹⁶⁴ Ustavni sistem Republike Avstrije, o.c., str. 95, čl. 42.

¹⁶⁵ The stages of legislation, URL: www.parlinkom.gv.at, 2000, uporabljen: 12. 4. 2005.

Podobno kot v Avstriji tudi v Nemčiji obstaja več načinov odločanja zveznega parlamenta. Zvezni svet je v svojih pristojnostih zelo močan, saj razpolaga z zelo močno pristojnostjo dajati prvi komentar (Erste Wort), močno vlogo pri usklajevanju z Zveznim zborom glede nesoglasij, končno pa enakopravno odloča z njim v večini primerov v zakonodajnem postopku. Zvezni svet lahko potem ko prejme zakon najprej preveri, v kolikšni meri so bila upoštevane njegove zahteve iz začetne faze zakonodajnega postopka. V kolikor se zvezni svet ne strinja z vsebino sprejetega zakona lahko zahteva oblikovanje posredovalne komisije (Vermittlungsausschuss)¹⁶⁶ v roku treh tednov. 32-članska komisija je paritetno sestavljena iz članov obeh domov. Sestava se dejansko prilagaja sestavi Zveznega sveta, saj je po 16 članov iz vsakega doma, tako da vsak izmed 16-ih članov, ki prihajajo iz Zveznega sveta, predstavlja določeno deželo. Njena naloga je poiskati kompromis in razrešiti nesporazum. Če komisija na osnovi doseženega kompromisa predlaga spremembo zakona, kar se zgodi v večini primerov, mora o tem ponovno sklepati Zvezni zbor (četrti faza).¹⁶⁷ Ta usklajevalna komisija je močnejša od usklajevalnega telesa v francoski ureditvi. Razlike izhajajo že zaradi različnih pristojnosti obeh drugih domov. Nemški Zvezni svet je močnejši, saj ima v večini obravnavanih zakonov možnost absolutnega veta, kar pomeni, da lahko zakon pade, če v fazi zakonodajnega postopka ni doseženo soglasje med obema domovoma.

Pomembna razlika je tudi v sklicu komisije. V Franciji jo lahko skliče le Vlada, v Nemčiji pa lahko to storita tudi oba domova parlamenta, torej tudi Zvezni svet sam. Razlika pa je končno tudi v sestavi, ki je stalna za celotno mandatno obdobje Zveznega zbora. To pomeni, da se sestava ne menja in da komisija deluje podobno kot vsako drugo delovno telo. Slaba stran takšne ureditve je le, da se ista zasedba ne more spoznati na vsa zakonodajna področja, vendar je na drugi strani zelo pomembno, da se med člani komisije prav zaradi stalnega

¹⁶⁶ Kristan Vermittlungsausschuss prevaja kot skupni odbor; Kristan, I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, Pravniki, letnik 51, št. 9-10, Ljubljana, 1996, str. 462.

¹⁶⁷ Bundesrat (uradna spletna stran nemškega Zveznega sveta): Die funktionen des Bundesrates. URL: <http://www.bundesrat.de/Wissen/index.html>, uporabljeno: 19. 12. 2005; The German Federal Council, Bundesrat, Public Relations Office, Bonn, 2000, str. 9-18.

članstva razvije dobro delovno vzdušje v komisiji. Nadaljnja razlika je, da lahko nemška komisija pri iskanju kompromisne rešitve poseže v celotno besedilo predloga zakona in ne samo v vsebino, ki je bila sporna med obema domovoma. Delovno področje je tako širše in pristojnosti komisije močnejše v primerjavi s francosko komisijo.¹⁶⁸

Nadaljnji postopek v nemški ureditvi je odvisen od narave zakona, ki se sprejema. V primeru "ugovornih zakonov" (Einspruchsgesetzen), ko soglasje Zveznega sveta ni nujno, ima Zvezni svet na voljo ugovor oziroma suspenzivni veto. Zvezni svet ga izglasuje v roku dveh tednov z absolutno večino svojih članov, Zvezni zbor pa ga lahko preglasi z absolutno večino. V kolikor je suspenzivni veto zveznega sveta temeljil na dvotretjinski večini, mora biti veto v zveznem zboru prav tako preglasovan z dvotretjinsko večino (poleg tega mora glasovati tudi absolutna večina članov Zveznega zbora). Drugačna pa je praksa v primeru "soglasnih zakonov" (Zustimmungsgesetze), saj Zvezni zbor v tem primeru ne more preglasiti Zveznega sveta, ampak mora soglasje nujno doseči preko posredovalne komisije. Ta institut je podoben absolutnemu vetu in pride v poštev le pri določenih zakonih.¹⁶⁹ Zaradi zelo široke razlage Ustavnega sodišča, kateri zakoni so soglasni zakoni, je takšnih zakonov v nemškem zakonodajnem postopku več kot 50 odstotkov, tako da je vloga Zveznega sveta pomembna, saj Zvezni zbor v vsakem drugem zakonu ne more odločiti po lastni volji, ampak mora pri tem upoštevati tudi mnenje Zveznega sveta.¹⁷⁰

Več načinov odločanja parlamenta pozna tudi belgijska ureditev. Senat lahko sodeluje enakopravno s Predstavniškim domom v zakonodajnem postopku, lahko pa so njegove pristojnosti omejene ali pa jih sploh nima, če je zvezna zakonodajna oblast le v pristojnosti Kralja in Predstavniškega doma. Enakopravno odločanje v zakonodajnem postopku je zagotovljeno, kadar imata oba domova

¹⁶⁸ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 144.

¹⁶⁹ Soglasje je potrebno v naslednjih zakonih in položajih: zakoni za spremembo ustave, zakoni z vplivom na deželne finance, zakoni, ki vplivajo na deželno upravno jurisdikcijo ter prenos jurisdikcije na evropsko unijo.

¹⁷⁰ *International relations unit of the French Senate: The Bunderat - The Federal Council of Germany*, o.c., str. 150.

belgijskega predstavniškega telesa enake pristojnosti. To pomeni, da morata oba domova sprejeti predlog zakona v enakem besedilu, sicer zakon ni sprejet (77. člen Ustave). Gre za postopke sprejemanja in spreminjanja Ustave, pomembnih zakonov, ki urejajo pomembno materijo države (volitve, položaj jezikovnih skupnosti, regij, ureditev najvišjih državnih, pravosodnih organov ipd), razmerje Belgije do mednarodnih skupnosti in ki se sprejemajo z zahtevnejšo večino. Enakopravno odločanje obeh domov poteka tudi v primeru sprejemanja mednarodnih pogodb. Mednarodne pogodbe, ki potrebujejo ratifikacijo zveznih domov, morata prav tako potrditi oba domova, vendar jih mora najprej obravnavati Senat.¹⁷¹ Torej je enakopravnost obeh domov zagotovljena predvsem pri tistih zakonih, ki zadevajo strukturo države in njenih institucij.¹⁷²

Največkrat uporabljen v belgijski ureditvi je postopek odločanja, pri katerem je Senat šibkejši nasproti Predstavniškemu domu. Gre za "običajni" zakonodajni postopek v belgijskem ustavnem sistemu.¹⁷³ Senat ima v tem primeru zapostavljeno vlogo nasproti prvemu domu. Zakon, ki ga Predstavniški dom sprejme, se na pobudo najmanj 15-ih senatorjev v petnajstih dneh prouči še v Senatu. V 60-ih dneh mora Senat zaključiti s proučevanjem zakona. V primeru razhajanja v predlagani vsebini zakona se začne postopek izmenjavanja zakona. Šele ko Senat tudi v drugo zavrne zakon oziroma sprejme zakon z amandmaji, ima v zadnji fazi končno besedo Predstavniški dom. Za razreševanje konfliktov med domovoma imajo v Belgiji uvedeno tudi parlamentarno usklajevalno komisijo (*parlementaire overlegcommissie*; *commission parlementaire de concertation*; *parlamentarische Konzertierungsausschuß*), ki je sestavljena na podlagi enakega števila predstavnikov iz obeh domov in rešuje probleme in nesoglasja, ki so nastala med obema zbornicama. Kljub temu ima v primeru nerazrešenega nesoglasja zadnjo odločitev Predstavniški dom. Nekoliko drugačen je postopek, če zakonodajni postopek sproži Senat. V tem primeru ima 60-dnevni rok za obravnavo Predstavniški dom. Ponovno se začne izmenjavati zakon, možno pa je

¹⁷¹ Flanz H. G.: The coordinated constitution of Belgium of february 17, 1994, o.c., čl. 77, 167 in The Belgian Federal Parliament, 2000, str. 25.

¹⁷² Bundesrat, VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas, Bundesrat, Berlin, 2006, str. 126.

¹⁷³ Uporablja se za vse postopke sprejemanja zakonov, razen tiste, ki so zapisani v 74. in 77. členu Ustave.

uvesti usklajevalno komisijo. Končna odločitev je ponovno v rokah Predstavniškega doma.

V ustavno točno določenih primerih izvajata zakonodajno oblast le kralj in Predstavniški dom. Zakonodajni postopek v teh primerih poteka le v Predstavniškem domu. Gre za zakone o civilni in kazenski odgovornosti vladnih ministrov, odločitve o naturalizaciji, državnem proračunu in vojaških zadevah. Nekatere od teh zadev so torej tipične pristojnosti prvega doma v sistemih dvodomnosti, v katerih drugi domovi niso enakopravni s prvim. Zakoni o civilni in kazenski odgovornosti članov Vlade je pristojnost nadzora nad delom izvršilne veje oblasti, ki jo v Belgiji opravlja samo prvi dom, državni proračun pa spada med finančne akte, na katere praviloma v sistemih nepopolne dvodomnosti drugi domovi nimajo pomembnejšega vpliva. Senat pri teh zadevah ne more predlagati zakona, vlagati nanj amandmaje in odločati o njihovem sprejemu.

Zanimivo je, da ima tudi unitarno urejena Francija v manjšem obsegu uvedeno enakopravno odločanje obeh domov. Organske zakone, ki zadevajo Senat, morata sprejeti obe zbornici v enakem besedilu. V slednjem primeru Narodna skupščina nima primata.¹⁷⁴ To pomeni, da tudi v Franciji obstajajo nekateri postopki, pri katerih je Narodna skupščina močnejša, in drugi, kjer sta oba domova enakopravna.

2.7. Svetovanje v zakonodajnem postopku

Nekateri drugi domovi sodelujejo v zakonodajnem postopku, vendar nimajo možnosti, da dokončno odločajo o vsebini zakona. Njihova vloga je predvsem v svetovanju v zakonodajnem postopku. Tipična druga domova, ki imata posvetovalne pristojnosti, sta drugi dom Egipta in Botsvane. V Egiptu lahko drugi dom daje mnenje v zadevah, ki se tičejo ustavnih sprememb, dajanje mnenj na različne predloge zakonov (npr. zadevajo socialni in ekonomski razvoj,

¹⁷⁴ Gl. International relations unit of the French Senate: The French Senate, o.c., str. 132.

dopolnjujejo ustavo) ter dajanje mnenj na mirovne pogodbe, pogodbe, ki zadevajo suverenost države in vprašanja o splošnem političnem stanju v državi. Drugi dom v Egiptu lahko opravi tudi razpravo o posamezni politični zadevi. Podobno kot egiptovski ima tudi botsvanski drugi dom izključno svetovalne pristojnosti, saj daje mnenje v primeru spremembe ustave in na določene predloge zakonov (npr. predloge davčnih zakonov, družinske in civilne zakonodaje). Oba navedena druga domova torej nimata pristojnosti predlagati zakone, predlagati spremembe zakonov ali celo nasprotovati predlogom zakonov. V primerjavi s slovenskim Državnim svetom, ki ima v delu svetovalne pristojnosti, sta druga domova Egipta in Botsvane šibkejša.

Svetovalna vloga slovenskega Državnega sveta se torej kaže na podlagi pristojnosti dajanja mnenj, ki jih Državni svet in njegova delovna telesa dajejo Državnemu zboru in njegovim delovnim telesom o vseh zadevah iz pristojnosti Državnega zbora. To pristojnost Državni svet največkrat uporabi. Že sama Ustava loči dva načina dajanja mnenj. Eden je na iniciativo Državnega sveta, drugi pa na zahtevo Državnega zbora. Slednjega primera še ni bilo. Državni svet torej vloga mnenja le po lastni iniciativi in ta mnenja se lahko nanašajo dejansko na vsa področja delovanja Državnega zbora. Mnenje je pravzaprav tudi edina pristojnost, s katero lahko Državni svet sodeluje v ustavnorevidzijskem postopku.

2.8. Vloga drugih domov pri obravnavi delegirane zakonodaje

Nekateri drugi domovi imajo pomembno vlogo tudi pri obravnavi delegirane zakonodaje. Parlament namreč lahko z zakonom pooblasti izvršilno oblast, da slednja sama s podzakonskimi akti uredi določena področja. Na ta način lahko vlada sama uredi določena področja in to v postopku, ki je hitrejši od zakonodajnega postopka.

Za zakonodajni postopek je značilno, da ima ponavadi tri obravnave (branja). Med njimi je nek časovni razmak, ponavadi vsaj en mesec. Poleg tega je v parlamentu poleg pozicije, ki podpira delo vlade tudi opozicija, ki ji nasprotuje.

Slednja lahko postopke zavlačuje in tako prepreči sprejem določene zakonodaje. Z delegiranjem pristojnosti zakonodajnega urejanja pa se elegantno zaobide mogoče težave v zakonodajnem postopku. Vlada namreč deluje veliko bolj enotno, saj izvaja svoj politični program. Prav tako so poenostavljeni postopki, kar pomeni, da je lahko akt sprejet v veliko krajšem času. Za določene ureditve, kjer se vlada menja večkrat v mandatu parlamenta in je politična situacija v parlamentu v številnih obdobjih nestabilna (npr. Italija), se z delegirano zakonodajo v teh kratkih obdobjih lahko uredi področja, ki so tega nujno potrebna. Parlament bi zato potreboval veliko več časa, poleg tega pa ima tudi obdobja popolne blokade odločanja, kar ima lahko za državo negativne posledice.

Kljub temu, da parlament pristojnost sprejemanja aktov prenese na vlado, pa to ne pomeni, da se s tem odreče tudi nadzoru nad temi akti. Delegirano zakonodajo vseskozi spremlja, vendar pa je vprašljivo, kako učinkovito lahko nadzira vlado, še posebej, če ima vlada večino v njem. Glede na to, da ima vlada večino v prvem domu, pa te ponavadi nima v drugem domu. Zato je prav drugi dom tisti, ki lahko opravlja učinkovit nadzor nad vlado v teh zadevah. Drugi razlog za boljši nadzor nad delegirano zakonodajo v drugem kot pa v prvem domu je obremenjenost doma z zadevami, ki so politično občutljive. Drugi dom je ponavadi na tem področju manj obremenjen, zato ima več časa za obravnavo delegirane zakonodaje. Na področju delegirane zakonodaje so aktivni predvsem Dom lordov Velike Britanije, avstralski Senat in nemški Zvezni svet.

Za obravnavo delegirane zakonodaje obstaja poseben postopek v avstralskem Senatu. Možnost izdajanja podzakonskih aktov se velikokrat podeljuje članom vlade ali generalnemu guvernerju. Parlament po posebnem postopku pooblasti navedeno osebo, da izda omenjene akte. Ti akti morajo biti enako kot predlogi zakonov vloženi v parlament, ki jih lahko obravnava. Če parlament tak akt obravnava, je obravnava nasprotna obravnavi predlogu zakona. Parlament zakon sprejema, o aktu pa odloča le v primeru, če ga želi zavrniti. Ta obravnava je bolj značilna za Senat kot za Predstavniški dom, saj v Senatu Vlada ponavadi nima večine. Te akte v Senatu obravnava poseben odbor (Regulations and Ordinances Committee), ki mu običajno predseduje podpredsednik, torej član opozicije. Senat

mora v 15-ih dneh proučiti akt in odločiti o njegovi zavrnitvi. Če postopek ni zaključen v 15-ih dneh, se predpis avtomatično šteje za zavrnjenega in preneha veljati.¹⁷⁵

Podobno kot v primeru Avstralije tudi v Veliki Britaniji delegirano zakonodajo obravnava predvsem drugi dom. Drugi dom je tudi edini, ki ima v navedenih dveh državah posebno delovno telo, ki se s to problematiko ukvarja (Regulations and Ordinances Committee v avstralskem Senatu in Delegated Powers and Deregulation Committee v britanskem Domu lordov).¹⁷⁶

Delegirano zakonodajo pozna tudi nemška ureditev in jo v temeljih ureja že v Ustavi. Z zakonom lahko parlament pooblasti Vlado, da sprejema uredbe, s katerimi se dejansko prenese obveznost urejanja zadev iz parlamenta na Vlado. V ustavno določenih primerih mora dati Zvezni svet svoje soglasje, sicer uredba ne more veljati.¹⁷⁷

2.9. Vloga drugih domov pri sprejemanju finančnih aktov

Pri sprejemanju finančnih aktov ima večina drugih domov popolnoma enake pristojnosti kot pri sprejemanju zakonov. Glede na identične pristojnosti obeh domov to značilnost ni potrebno posebej omenjati za države, ki imajo uvedeno simetrično dvodomnost. Postopek pri obravnavi finančne in druge zakonodaje se v ničemer ne razlikuje. Enak postopek pri sprejemanju finančnih zakonov in državnega proračuna kot pri sprejemanju zakonodaje pa imajo tudi nekateri drugi domovi v nesimetričnem dvodomnem sistemu (npr. nemški Zvezni svet¹⁷⁸, nizozemski Senat¹⁷⁹, ruski Svet federacije¹⁸⁰ in španski Senat¹⁸¹).

¹⁷⁵ The Senate and Legislation, Parliament of Australia, o.c.

¹⁷⁶ Tako Russell M.: Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas, o.c., str. 147-148.

¹⁷⁷ Hasselberg, D.: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, o.c., čl. 80.

¹⁷⁸ Prim. Hasselberg, D.: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, o.c., str. 311, čl. 110.

¹⁷⁹ Gl. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, o.c., str. 21, čl. 105.

Vendar pa pri nekaterih drugih domovih obstajajo različni zakonodajni postopki za obravnavo finančnih aktov. Finančni akti so namreč tisti akti, ki urejajo v prvi vrsti državni proračun ter tudi področje davkov, zadolževanje, poročstva ipd. Državni proračun je eden izmed najpomembnejših pravnih, finančnih in političnih aktov v državi. Dejansko predstavlja zbir vseh finančnih prihodkov ter odhodkov države. Z državnim proračunom se izvajajo politični programi strank, ki so na oblasti, pristojnosti državnih organov ipd.

V vseh državah je samo vlada tista, ki predlaga državni proračun. Tako prvi kot tudi drugi domovi so omejeni pri obravnavi državnega proračuna. Prvi domovi najmanj s tem, ker ne morejo predlagati proračuna, drugi pa so lahko omejeni tudi še v pravici amandmiranja proračuna, nasprotovanja njegovi vsebini ipd. Za državni proračun večinoma obstajajo posebni načini obravnave. Postopek obravnave državnega proračuna se zaradi že navedene narave tega akta precej razlikuje od splošnega zakonodajnega postopka. Obravnava je ponavadi časovno omejena in poenostavljena v primerjavi z običajnim zakonodajni postopkom, saj mora biti državni proračun sprejet pred začetkom proračunskega leta, ki ga obravnava. Podobno lahko velja tudi za ostale finančne akte, vendar večinoma ne v tako restriktivni obliki. Omejitve na področju ostale finančne zakonodaje so določene predvsem zato, da parlament ne bi povečeval izdatkov ali zmanjševal prihodkov. Določene države pa pravzaprav sploh ne ločujejo med navadno zakonodajo in zakonodajo finančne narave z izjemo državnega proračuna. Omejitve za davčne zakone, glede predlagateljstva, amandmiranja in nasprotovanja v takšnem primeru ne veljajo.

Omejitve parlamentov na področju finančne zakonodaje so lahko določena na dva načina: kot prepoved parlamentu ali le drugemu domu, da ne sme predlagati, spreminjati ali zavračati teh aktov (npr. Francija), ali pa kot določba, da

¹⁸⁰ Več o tem gl. Constitution of the Russian Federation, o.c., str. 31, čl. 106. Državni proračun spada med tiste akte, ki morajo biti obvezno podrejeni proučitvi v svetu federacije.

¹⁸¹ Gl. The Spanish Constitution, o.c., str. 57, čl. 66.

možnost predlaganja, spreminjanja teh aktov pripada le vladi (npr. Češka, Rusija, Slovenija). Takšne omejitve so večinoma določene že z ustavo.

Končno obstajajo posebni razlogi, zakaj obstajajo različni postopki obravnave finančnih aktov. To se razvilo tekom zgodovine. Stanovi (plemstvo, fevdalci, meščani) so si v času absolutne monarhije prek svojih predstavniških teles najprej želeli pridobiti moč odločanja na tem področju. Ko so pridobili pristojnost svetovanja in kasneje soodločanja v teh zadevah, so pridobili močno pogajalsko moč tudi v drugih zadevah. V zgodovini so se nekateri pomembni spori zgodili (in se dogajajo še danes) prav pri obravnavi finančnih aktov. Tako se je npr. reforma Doma lordov začela prav zaradi tega, ker je le-ta v letu 1909 blokiral sprejem britanskega proračuna. Prav ta proračun pa naj bi omogočil vladajoči liberalni stranki reformo programa socialne politike in slednja je bila zaradi blokade državnega proračuna zaustavljena. Nevoljeni drugi dom je tako blokiral odločitev demokratično izvoljenega prvega doma. Zaradi nasprotovanja Doma lordov je bila v nevarnosti izpolnitev pomembne predvolilne obljube. To je spodbudilo razprave o pomenu, vlogi in pristojnostih Doma lordov, ki traja že skoraj 100 let in še vedno ni zaključena.

Glede na to, da je za finančni akt določen drugačen postopek kot za ostalo zakonodajo, je zelo pomembno, kdaj šteti posamezen zakon za finančnega. V Veliki Britaniji se uporablja restriktivna razlaga, tako da ni vsak akt, ki bi vseboval nekaj finančnih določb, finančni akt. Finančni zakon je vsak zakon, ki zadeva izključno obdavčenje ali vladne stroške in posojila. O tem, ali gre za finančni akt, odloči predsednik zbornice.¹⁸² Obravnava zakonov finančne narave v Veliki Britaniji se vedno začne v prvem domu.¹⁸³ K predlogom zakonov za dvig davkov ali odobritev državnih izdatkov lordska zbornica ne more vlagati amandmajev.¹⁸⁴ Zakona o parlamentu iz leta 1911 in 1949 sta posegla tudi v postopek sprejemanja

¹⁸² Alder, J.: *Constitutional and Administrative Law*, o.c., str. 141.

¹⁸³ Norton, Philip: *Does Parliament Matter*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, str. 73.

¹⁸⁴ United Kingdom Parliament. House of Lords Briefing. *The Work of the House of Lords – Its Role, Functions and Powers*. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldbrie/ldwork.pdf>, datum stika: 10. 4. 2002.

finančnih aktov. Lordska zbornica lahko njihovo sprejemanje odloži največ za mesec dni, pod pogojem, da ji je bil predlog poslan najmanj mesec dni pred iztekom letnega zasedanja.¹⁸⁵ Če v roku enega meseca Dom lordov o predlogu ne razpravlja, se smatra, da je sprejet. Če pa v predpisanem času predlog obravnava in sprejme amandmaje, se predlog vrne v prvi dom, ki pa ji amandmajev Doma lordov ni potrebno upoštevati.¹⁸⁶

Kar veliko je drugih domov, ki sodelujejo v postopku sprejemanja finančnih aktov, vendar pa so pri obravnavi in odločanju o teh aktih omejeni. Ponavadi morajo biti finančni akti obvezno vloženi v spodnji dom (tako velja v Avstraliji, Kanadi, Franciji, na Irskem), tako da se zakonodajni postopek v tem primeru vedno začne v spodnjem domu. Ustava Irske prepoveduje Senatu, da bi predlagal finančno zakonodajo (med katero spada tudi državni proračun) in na slednje zakone ne more vlagati amandmajev, ampak le priporočila (recommendation).¹⁸⁷ Tudi to pristojnost, podobno kot tudi številne druge, irski Senat redko uporablja.¹⁸⁸ Razlog je v večini, ki jo Vlada obvladuje v Senatu. Poljski Senat lahko sprejme proračun z amandmaji ali pa brez sprememb. V celoti proračuna ne sme zavrniti.¹⁸⁹ Posebnost pri sprejemanju finančne zakonodaje določa tudi francoska Ustava. V 47. členu le ta določa, da se finančne zakone sprejema podobno kot navadne zakone, vendar časovno omejeno.¹⁹⁰

Določeni drugi domovi pa nimajo pravice do udejstvovanja v postopku sprejemanja državnega proračuna (npr. avstrijski Zvezni svet¹⁹¹, belgijski Senat¹⁹²,

¹⁸⁵ Alder, J.: Constitutional and Administrative Law, o.c., 141.

¹⁸⁶ United Kingdom Parliament, The House of Lords, Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords. Public Bills, o.c.

¹⁸⁷ Gl. Constitution of Ireland, o.c., str. 33, čl. 21; Tithe an Oireachtais (uradna spletna stran irskega Parlamenta): Houses of the Oireachtas, URL: <http://www.irlgov.ie/oireachtas/frame.htm>, uporabljeno: 18. 7. 2006.

¹⁸⁸ Tako Russell M.: Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas, o.c., str. 146.

¹⁸⁹ Gl. The Senate of the Republic of Poland (uradna spletna stran poljskega Senata): Rules and Regulations of the Senate, čl. 73 - 75. URL: <http://www.senat.gov.pl/k5eng/senat/index.htm>, uporabljeno: 27. 8. 2005.

¹⁹⁰ Gl. International relations unit of the French Senate: The French Senate, o.c., str. 133.

¹⁹¹ Povzeto po Ustava Republike Avstrije, o.c., str. 95, čl. 42.

češki Senat¹⁹³). Enako velja tudi za slovenski Državni svet. Ustavno sodišče je v svoji odločbi z dne 3. aprila 1997¹⁹⁴ odločilo, da državni proračun ni zakon, zato Državni svet nanj ne more vložiti veta. Gre namreč za avtonomno odločitev Državnega zbora, ali proračun sprejme v obliki zakona ali ne. Ustava ne določa, da bi moral Državni zbor proračun sprejeti v obliki zakona, kot to velja npr. v nemški ureditvi. Potem ko se je Državni zbor odločil, da proračun nima narave zakona, je določil tudi posebni postopek obravnave proračuna, ki se razlikuje od običajnega zakonodajnega postopka (le dve fazi postopka, posebnosti glede amandmiranja).

Državni svet torej ne more vložiti veta na proračun, ima pa možnost, da predloži Državnemu zboru ali njegovim delovnim telesom mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. Tako lahko poda tudi mnenje o državnem proračunu. Poleg tega lahko vloži veto na Zakon o izvajanju proračuna, kar ima podobne posledice kot vložitev veta na proračun.¹⁹⁵ Državni svet velikokrat vloži veto na ta zakon, vendar pa glavni razlog ponavadi ni v vsebini tega zakona, ampak v vsebini državnega proračuna. Torej z vetom na Zakon o izvrševanju proračuna Državni svet ponavadi izraža nestrinjanje s proračunom. Poleg tega državni proračun ne more stopiti v veljavo, če je začetek veljavnosti odložen za Zakon o izvajanju proračuna. Tako proračun kot tudi zakon o njegovem izvrševanju morata začeti veljati istočasno.

V primerjavi z nekaterimi drugimi domovi, ki nimajo pristojnosti predlaganja in nasprotovanja finančnim aktom, pa lahko Državni svet po enakem postopku kot vse ostale zadeve obravnava vso finančno zakonodajo. To pomeni, da lahko predlaga davčne zakone, zakone o poroštvi ipd, k njim podaja mnenja in z vetom izrazi nestrinjanje z njihovo vsebino. Izjema torej velja le za državni proračun.

¹⁹² O tem gl. The coordinated Constitution of Belgium of February 17, 1994, o.c., str. 15, čl. 74; The Belgian Federal Parliament, o.c., str. 21.

¹⁹³ Gl. Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992, o.c., str. 127, čl. 42.

¹⁹⁴ Odl. št. U-I-40/96.

¹⁹⁵ Več o tem gl. Štrus, D.: Odločilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, o.c., str. 297-298.

Tudi na tem področju je torej Državni svet močnejši od številnih drugih domov v Evropi in svetu.

3. PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE

3.1. Uvod

Pristojnosti Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni svet) so različne. Prav tako se tudi mnenja o tem, kaj je državni svet v teoriji, stroki, medijih in javnosti zelo razlikujejo. Po mnenju teorije¹⁹⁶ je državni svet drugi dom predstavnškega telesa v sistemu nepopolne dvodomnosti. Gre za državni organ, ki deluje na področju zakonodajne veje oblasti in sodeluje v zakonodajnem postopku. Pristojnosti državnega sveta so namreč oblikovane tako, da sam ne sprejema dokončnih odločitev, ampak v glavnem svetuje in na druge načine posega v zakonodajni postopek, katerega nesporni gospodar je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor). Njegove pristojnosti večinoma niso zelo močne, tako da lahko le pridobiva informacije, daje mnenja, zahteva uvedbo parlamentarne preiskave in zadrži posamezne odločitve Državnega zbora. Večina pristojnosti je vezana na zakonodajni postopek, v katerem državni svet ne sodeluje kot odločujoči organ, ampak organ, ki vpliva na vsebino zakonov.

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) ne določa, da je državni svet drugi dom slovenskega parlamenta. Ureja le državni zbor in za njim državni svet na mestu, ki je rezerviran za zakonodajno vejo oblasti. Na podlagi negativne opredelitve¹⁹⁷ je mogoče sklepati, da državni svet lahko spada kvečjemu v zakonodajno vejo oblasti.¹⁹⁸ Prav tako na to kažejo njegove pristojnosti, kot so zakonodajna iniciativa, dajanje mnenj, odložilni veto,

¹⁹⁶ Tako Grad F.: Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov, v zborniku: Regionalizem v Sloveniji, Ur. l. RS, Ljubljana, 1998, str. 167-168; Ribičič C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, Pravna praksa, št. 31/2002 z dne 5. 9. 2002, Ljubljana, 2002, str. 4; Ribičič C.: Dvodomnost, v: VII. dnevi javnega prava, Portorož, 2001, str. 135. Da nepopolna dvodomnost v Sloveniji obstaja priznava tudi Igličar A. (gl. njegovo delo: Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994, str. 68.

¹⁹⁷ Državni svet vsekakor ni mogoče uvrstiti v izvršilno in sodno vejo oblasti. Prav tako tudi ni nosilec zakonodajne veje oblasti, kjer ima vlogo vrhovnega zakonodajalca državni zbor.

¹⁹⁸ Tako Ribičič C.: Dvodomnost, n.d., str. 135.

zakonodajni referendum. Torej se državni svet vključuje v postopek sprejemanja in odločanja o zakonih. Po mnenju Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) je ponovno odločanje državnega zbora na podlagi suspenzivnega sveta državnega sveta del zakonodajnega postopka v širšem smislu, to je postopka, ki pripelje do sprejema in nastanka zakona.¹⁹⁹

Državni svet v zakonodajnem postopku sodeluje le kot posredni udeleženec in pri ponovnem odločanju na podlagi suspenzivnega veta državni zbor - upoštevajoč veljavno poslovniško ureditev - odloča le o tem, ali bo zakon v nespremenjenem besedilu sprejel ali ne, ne more pa se vsebina zakona spreminjati in državni svet ne more vlagati amandmajev. Vendar pa to ne pomeni, da je zakon že po "prvem" odločanju v državnem zboru sprejet, saj je v primeru suspenzivnega veta državni zbor v enakem položaju kot je bil pred "prvim" odločanjem o predlogu zakona v celoti, torej pred odločitvijo, ali bo tak zakon sprejel ali ne.²⁰⁰ S tem je ustavno sodišče določilo, da se zakonodajni postopek zaključi šele v postopku ponovnega odločanja o zakonu, če državni svet nanj vloži suspenzivni veto.

Po mnenju ustavnega sodišča ima državni svet v zvezi z zakonodajnim postopkom na voljo dva instituta, s katerim lahko poseže v postopek sprejemanja zakona: suspenzivni veto in zakonodajni referendum. V teoriji je zaslediti celo mnenja, da je državni svet nepogrešljiv sestavni del zakonodajnega postopka, katerega temeljni nosilec je bil in ostaja državni zbor.²⁰¹

V nadaljevanju so predstavljene vse pristojnosti državnega sveta, s katerimi lahko državni svet vpliva na sprejemanje zakonodaje ali sodeluje na področju zakonodajne veje oblasti. Nekatere od njih bodo obdelane bolj podrobno, še posebej, če se o njih porajajo različna vprašanja s teorije ali prakse.

¹⁹⁹ Ustavno sodišče je v svoji odločbi (št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, obj. v Uradnem listu RS, št. 95/99) tudi navedlo, da se državni svet z zahtevo po ponovnem glasovanje o zakonu vključi v postopek odločanja o zakonu.

²⁰⁰ Tako odločba US, št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, obj. v Uradnem listu RS, št. 52/01.

²⁰¹ Tako Ribičič C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, n.d., str. 5.

3.2. Zakonodajna iniciativa Državnega sveta

Zakonodajna iniciativa, torej pravica predlagati državnemu zboru sprejem zakonov ali sprememb in dopolnitev posameznih določb zakonov, je navedena kot prva med pristojnostmi državnega sveta v 97. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustave)²⁰². S to pristojnostjo državni svet lahko zahteva sprožitev zakonodajnega postopka.²⁰³ Ob sprejemanju Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju: PoDZ) v letu 1993 je bilo sporno, ali dikcija 97. člena ustave pomeni zakonodajno iniciativo ali kaj drugega, saj ustava v 88. členu določa, da lahko zakone predlaga vlada, vsak poslanec ali ga predloži 5000 volivcev. V teoriji je zaslediti tudi mnenja²⁰⁴, da ne more pomeniti zakonodajne iniciative, ker so subjekti, ki imajo zakonodajno iniciativo naštetih v 88. členu ustave, državnega sveta pa ni med njimi. Kot drugi razlog pa so navajali, da si dikciji omenjenih členov nista podobni. Vendar je prevladalo stališče, da besedila 97. člena ustave ni mogoče tolmačiti drugače, kot da gre za zakonodajno iniciativo, saj bi bil v nasprotnem primeru smisel 97. člena nerazumljiv. Poleg tega izhaja pravica do zakonodajne iniciative tudi iz siceršnjega ustavnega položaja državnega sveta.²⁰⁵

Zanimivo vprašanje je, ali državni svet z zakonodajno iniciativo že sodeluje v zakonodajnem postopku ali ne? Po mnenju teorije bi zakonodajno iniciativo lahko šteli v zakonodajni postopek v širšem pomenu.²⁰⁶ PoDZ natančno določa začetek zakonodajnega postopka, medtem ko prejšnji PoDZ tega niso določali. Zakonodajna iniciativa po PoDZ iz leta 1993 je bila navedena v 2. podpoglavju 10. poglavja (Akti državnega zbora), ki je urejal zakonodajni postopek. Torej je bilo nedvomno, da predstavlja zakonodajna iniciativa del zakonodajnega postopka. V

²⁰² Gl. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97 in 66/00.

²⁰³ PoDZ v 116. členu določa, da se zakonodajni postopek začne, ko predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem in je s tem tudi opravljena prva obravnava zakona (gl. 121 čl. PoDZ).

²⁰⁴ Trstenjak, V.: O nekaterih vprašanjih ob konstituiranju državnega zbora in državnega sveta Republike Slovenije, V: Pravniki, št. 1-3, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1993.

²⁰⁵ Grad F.: Parlament in vlada, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 263.

²⁰⁶ V grobem bi torej lahko ločili zakonodajni postopek v širšem in ožjem pomenu, pri čemer bi šteli za zakonodajni postopek v ožjem pomenu postopek sprejemanja zakona v samem parlamentu, za zakonodajni postopek v širšem pomenu pa še zakonodajno iniciativo. Tako Grad F.: Parlament in vlada, n.d., str. 202; Odločba US, št. U-I-104/01-17, 14. 6. 2001, obj. v Uradnem listu RS, št. 52/01.

skladu z veljavnim PoDZ pa se zakonodajni postopek začne, ko predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem in je s tem tudi opravljena prva obravnava zakona.²⁰⁷ V skladu s sistematiko PoDZ naj zakonodajna iniciativa državnega sveta ne bi pomenila, da ima državni svet vlogo v začetni fazi zakonodajnega postopka, ki se začne šele s prvo obravnavo zakona v državnem zboru. Razlog za takšno ureditev v PoDZ je v tem, da lahko predsednik državnega zbora zavrne predlog zakona, če slednji ne vsebuje vseh sestavin, ki jih določa PoDZ. V kolikor predlagatelj zakona ne dopolni zakona, se šteje, da slednji sploh ni bil vložen. To pa ni razlog, da zakonodajno iniciativo (ne samo državnega sveta, ampak tudi ostalih treh navedenih predlagateljev) ne bi mogli šteti kot iniciativno fazo zakonodajnega postopka.

Podobno kot državni svet ima zakonodajno iniciativo tudi večina drugih domov na svetu. Obstajajo tudi izjeme, kot npr. drugi dom Nizozemske, ki zakonodajne iniciative nima. To pomeni, da je slovenski državni svet s to pristojnostjo celo močnejši od nizozemskega drugega doma, ki pa ima sicer številne druge močne pristojnosti, katerih slovenski državni svet nima.

Kljub temu da je zakonodajna iniciativa zelo pomembna pristojnost državnega sveta in da ima lahko državni svet zaradi interesne sestave v iničialni fazi zakonodajnega postopka veliko pobud, ki izvirajo iz njegove interesne pogojenosti²⁰⁸, pa v praksi državni svet ne vlaga veliko zakonodajnih iniciativ. V obdobju treh mandatov državnega sveta je pristojnost predlaganja zakonov uporabil tridesetkrat, kar sta v povprečju dve zakonodajni iniciativi na leto. Če upoštevamo samo zakonodajne iniciative državnega sveta, ki jih državni zbor v zakonodajnem postopku sprejel, pa je uspešnost državnega sveta še manjša. Državni zbor je sprejel samo tri zakone na predlog državnega sveta v tem obdobju.²⁰⁹

²⁰⁷ Gl. 116. in 121 čl. PoDZ.

²⁰⁸ Tako Igličar A.: Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994, str. 71.

²⁰⁹ Državni svet je uspel z zakonom o spremembi in dopolnitvi zakona o dohodnini, ki jo je predlagal leta 1993 (državni zbor pa jo je sprejel v letu 1996), z zakonom o dopolnitvi zakona o gospodarskih družbah, ki ga je predlagal leta 1998 (državni zbor ga je sprejel v istem letu) in z zakonom o spremembi zakona o proizvodnji

Razlogov za tako nizko uporabo instituta zakonodajne iniciative v državnem svetu je več. Eden izmed najpomembnejših razlogov je, da državni svet ne razpolaga z veliko strokovno službo, ki bi lahko članom državnega sveta pomagale spremljati stanje na posameznem področju in pripravljati vsebino predlogov zakonov. Poleg tega člani državnega sveta svojo funkcijo v državnem svetu opravljajo nepoklicno. To pomeni, da kot predstavniki določenih interesov ohranjajo stik z delovnim področjem interesa, ki ga zastopajo, in še naprej opravljajo svoj poklic, ki so ga opravljali do izvolitve v funkcijo člana državnega sveta. Njihovo delo v državnem svetu je osredotočeno predvsem na spremljanje predlagane zakonodaje in opozarjanje na pomanjkljivosti in napake v okviru pristojnosti, s katerimi državni svet razpolaga.

3.3. Odložilni veto Državnega sveta

Odložilni veto je ena izmed najmočnejših pristojnosti državnega sveta. Predstavlja sestavni del zakonodajnega postopka, s katerim državni svet zahteva od državnega zbora, da ponovno odloča o zakonu in pri tem doseže zahtevnejšo, absolutno večino. Zakonodajni postopek ni končan za noben zakon vse dotlej, dokler ni jasno, ali je državni svet vložil odložilni veto oziroma ali ga še lahko vloži.²¹⁰

3.3.1. Pozitivnopravna ureditev veta

Odložilni veto državnega sveta urejajo ustava, Zakon o državnem svetu (v nadaljevanju: ZDSve)²¹¹, Poslovnik državnega sveta (v nadaljevanju: PoDS)²¹², in

in prometu s prepovedanimi drogami, ki ga je državni svet predlagal v letu 2000 (državni zbor ga je sprejel v istem letu).

²¹⁰ Tako Kristan, I.: Odložni veto Državnega sveta, V zborniku razprav: III strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3. in 5. december 1997, str. 109.

²¹¹ Zakon o državnem svetu, obj. v Ur. l. RS, št. 100/2005 - UPB1.

PoDZ. O vetu so odločali tudi sodniki ustavnega sodišča; te odločbe ustavnega sodišča, ki so obvezne²¹³, bodo predstavljene v nadaljevanju.

Odložilni veto²¹⁴ ureja ustava v dveh členih. V drugi alineji prvega odstavka 97. člena je zapisana pristojnost državnega sveta zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča. Iz te določbe ni razvidna narava veta. Odložilnost veta je razvidna iz drugega odstavka 91. člena. Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna.

Za ustavo veto ureja PoDZ, kar je zelo neobičajna ureditev. Z vidika razmerja med obema ustavnima organoma je problematično, da tako pomembno vprašanje med dvema državnima organoma ureja poslovnik enega izmed njiju, ne da bi imel drugi organ kakršenkoli vpliv na njegovo vsebino.²¹⁵ Državni svet, ki lahko vloži veto, zahteva referendum o zakonu, ne more vložiti veta ali zahtevati referendum o PoDZ. To pomeni, da državni svet ne more vplivati na PoDZ na enak način kot to velja za zakone in je zaradi tega v slabšem položaju. Ureditev konkretnih vprašanj s področja veta, pa tudi s področja drugih pristojnosti državnega sveta, določa državni zbor samostojno.²¹⁶

²¹² Poslovnik državnega sveta, obj. v Ur. l. RS, št. 44/93, 14/99, 2/2004, 18/2005 Odl.US: U-I-335/04-10 in 86/2007.

²¹³ To določa 1. člen Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 64/2007-UPB1 in 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10).

²¹⁴ Termin odložilni veto ni zapisan ne v ustavi ne v zakonih, ampak ga uporablja teorija in se je udomačil v praksi, ker je jasn in veliko bolj ekonomičen, kot pa je opredelitev tega instituta v ustavi. Podobno kot slovenska ustava veta izrecno ne poimenujeta tudi poljska in češka ustava. Nasprotno pa španska, nemška in avstrijska ustava izrecno navajajo to pristojnost s primernim izrazom (El veto v španski ustavi oziroma der Einspruch v nemški ustavi in avstrijski ustavi). Več o tem gl. Štrus, D.: Odložilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, Pravniki, let. 57, št. 4-5, Ljubljana, 2002, str. 294.

²¹⁵ Gl. Grad, F.: Parlament in vlada, n.d., str. 265.

²¹⁶ Podrobneje Debeljak, P.: Državni svet Republike Slovenije: (so)odločevalec ali lobi(st)?, Diplomsko delo, mentorica Fink-Hafner D., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001, str. 82.

PoDZ ureja, da zahtevo državnega sveta za ponovno odločanje o zakonu posreduje predsednik državnega zbora matičnemu delovnemu telesu, predlagatelju zakona, vladi in zakonodajno-pravni službi. Navedeni subjekti oblikujejo svoja mnenja in stališča do odločilnega veta. Pred ponovnim odločanjem o zakonu, lahko zahtevo državnega sveta obrazloži njegov predstavnik, predstavniki matičnega delovnega telesa, predlagatelja oziroma vlade pa prikažejo svoje poglede na zahtevo državnega sveta.

Po sprejemu PoDZ v letu 2002 je nekaj let obstajala ureditev, da se pred ponovnim glasovanjem o zakonu opravi tudi razprava o vetu na zakon.²¹⁷ Veljavni PoDZ podobno kot PoDZ ne ureja tega, tako da PoDZ določa ponovno odločanje v obliki ponovnega glasovanja. Ker poslanci nimajo možnosti razprave v postopku ponovnega glasovanja, svoje mnenje izrazijo z obrazložitvijo glasu, ki tako nadomešča razpravo. Ustavno sodišče je v odločbi (št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, obj. v Ur. l. RS, št. 95/99) poudarilo, da ustava v drugem odstavku 91. člena govori o ponovnem odločanju o zakonu; pri tem ne določa, po kakšnem postopku državni zbor ponovno odloča o zakonu na zahtevo državnega sveta. Omenjeno določbo ustave je PoDZ spoštoval. Poslovniška določba, da državni zbor ponovno glasuje o zakonu, je zadostna za uresničitev ustavne določbe o ponovnem odločanju o zakonu na zahtevo državnega sveta. Ureditev PoDZ, po kateri se ponovno odločanje o zakonu odvija brez razprave, torej ne krnita ustavnega položaja državnega sveta.

²¹⁷ Glede postopka ponovnega odločanja o zakonu, kot je bil urejen s PoDZ iz leta 1993, je državni svet sprožil ustavni spor. Prejšnji PoDZ je v 205. in 206. členu dovoljeval samo ponovno glasovanje. Na podlagi teh določb poslovnika pa se je izoblikovala praksa, po kateri so imeli poslanci pred ponovnim glasovanjem o zakonu možnost obrazložiti svoj glas. Obrazložitev glasu je nadomeščala razpravo. Ustavno sodišče je v odločbi (št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, obj. v Ur. l. RS, št. 95/99) poudarilo, da ustava v drugem odstavku 91. člena govori o ponovnem odločanju o zakonu; pri tem ne določa, po kakšnem postopku državni zbor ponovno odloča o zakonu na zahtevo državnega sveta. Omenjeno določbo ustave je PoDZ spoštoval. Poslovniška določba, da državni zbor ponovno glasuje o zakonu, je bila zadostna za uresničitev ustavne določbe o ponovnem odločanju o zakonu na zahtevo državnega sveta. Prejšnja ureditev PoDZ, po kateri se je ponovno odločanje o zakonu odvijalo brez razprave, torej ni krnila ustavnega položaja državnega sveta.

Odločilni veto je urejen tudi v PoDS, vendar v zelo omejenem obsegu, kar je v skladu z njegovim položajem v hierarhiji pravnih norm. PoDS je namreč kot akt podrejen ustavi in zakonom in le povzema, razčlenjuje ter konkretizira ustavne in zakonske določbe²¹⁸. Omeniti velja le šesti odstavek 51. člena PoDS, ki navaja, da v primeru odločilnega veta predsednik državnega sveta skliče sejo državnega sveta praviloma šesti dan po sprejetju zakona.

3.3.2. Uporaba odločilnega veta v praksi²¹⁹

Absolutne večine pri ponovnem glasovanju o zakonu, na katerega je državni svet vložil veto, državnemu zboru praviloma ni težko doseči. Vladajoča koalicija namreč razpolaga z absolutno večino (razen v primeru manjšinskih vlad), seveda pa to pogosto terja zelo visoko udeležbo njenih poslancev. Kadar pa je za sprejem zakona predpisana strožja večina, se s takšno večino odloča tudi pri ponovnem odločanju o zakonu na podlagi veta. V takšnem primeru je potrebno doseči določeno kvalificirano večino in istočasno tudi navadno absolutno večino.²²⁰

Suspenzivni veto v praksi predstavlja enega najpomembnejših in enega najodmevnejših instrumentov, s katerimi razpolaga državni svet. V treh mandatih je državni svet vložil 80 vetov na različne zakone. Največkrat je bila ta pristojnost uporabljena v letih 1993 in 1999, ko je državni svet izglasoval 12 oziroma deset

²¹⁸ Odločilnega veta v zakonskih določbah skoraj ni zaslediti. ZDSve omenja veto le v drugem odstavku 55. člena, ki določa, da zahtevo državnega sveta, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, pošlje predsednik državnega sveta predsedniku državnega zbora najkasneje v sedmih dneh od sprejetja zakona.

²¹⁹ Podatki iz prakse so povzeti iz dokumentacije državnega sveta. Gl. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije ob zaključku prvega mandata od 23. 12. 1992 do 16. 7. 1997, Državni svet RS, Ljubljana, 1997; Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu od 17. 12. 1997 do 31. 10. 2002, Državni svet RS, Štembal M. (ur.), Štrus D. (ur.), Ljubljana, 2002; Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v tretjem mandatu, 2002 - 2007, Ivas A. (ur.), Zelnik D. (ur.), Ljubljana, 2008.

²²⁰ O tem Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja. Samozaložba, Ljubljana, 2000 str. 63, ki navaja: "Veto torej bolj prihaja do izraza v primeru močnih opozicij in šibkih vladnih koalicij, saj lahko že neudeležba oziroma podpora vetu nekaterih vladnih poslancev pomeni uspeh veta."

vetov v celotnem letu. Zakon po ponovnem odločanju v državnem zboru ni bil sprejet v 14-ih primerih, medtem ko je bil v 66-ih primerih državni svet z vetom neuspešen, saj je državni zbor pri ponovnem glasovanju zakon sprejel z absolutno večino.

V razmerju med prvim na eni strani ter drugim in tretjim mandatom je opaziti zmanjšanje števila vloženih vetov državnega sveta. Tudi delež njegove uspešnosti pri tem je nižji, kot v prvem mandatnem obdobju. Uporaba veta mora predstavljati ultima ratio, saj je lahko posledica vložitve veta, da pade zakon v celoti, čeprav je državni svet nasprotoval le posameznemu delu oziroma posamezni določbi zakona. Število vloženih vetov z leti upada kljub temu, da državni svet ne razpolaga z milejšim pravnim učinkovitim sredstvom, s katerim bi lahko predstavil svoje nasprotovanje zakonu ali delu zakona. Če so člani državnega sveta mnenja, da je zakon pomanjkljiv ali neizdelan le v delu zakona, nimajo možnosti predlagati sprememb k zakonu ali oblikovati posredovalne komisije²²¹. Veto je torej ena izmed možnosti za predstavitev nesoglasja državnega sveta. Teorija²²² poudarja, da že sama grožnja z zakonodajnim vetom spodbuja državni zbor, da deluje bolj kakovostno.

Utemeljenost oziroma učinkovitost odločilnega veta pa se lahko presoja na dva načina. Bodisi na način, kolikokrat državni zbor ni preglasoval veta, bodisi iz števila pozitivno rešenih ustavnih sporov, ki jih je zaradi neuspelega veta sprožil državni svet. Prva metoda kaže na nizko uspešnost veta državnega sveta. V manj kot petini primerov je državni svet dosegel, da državni zbor zakona ob ponovnem odločanju v državnem zboru ni sprejel. Tako nizek rezultat je tudi posledica dejstva, da postopek ponovnega odločanja o zakonu ni razdelan na še eno obravnavo, kjer bi lahko spremenili sporne dele zakona, ampak PoDZ ureja le

²²¹ Način reševanja nesoglasij med obema domovoma primerjalnopravno v mnogih primerih rešujejo z oblikovanjem praviloma paritetno sestavljene mešane, posredovalne, spravne komisije (v nemški ureditvi: Vermittlungsausschuss; Comisión Mixta v španski ureditvi), katere namen je doseči besedilo zakona, ki bi dobil zadostno podporo v obeh domovih.

²²² Tako Ribičič C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, Pravna praksa, št. 31/2002, Ljubljana, 2002, str. 5.

razpravo in glasovanje o zakonu z isto vsebino, kot ga je državni zbor sprejel v postopku prvega odločanja o zakonu.

Na drugi strani ima državni svet za presojo skladnosti zakonov z ustavo in pristojnost vložiti ustavnemu sodišču zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. To možnost daje državnemu svetu Zakon o ustavnem sodišču.²²³ Uspeh državnega sveta v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti se zelo razlikuje od rezultata učinkovitosti veta. Značilno je, da je veliko zahtev za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti vloženih potem, ko so bili veti na zakone, ki po mnenju državnega sveta niso v skladu z ustavo, v državnem zboru preglasovani. Tako je državni svet od sedemindvajsetih vloženih zahtev na ustavno sodišče v obdobju prvega in drugega mandata, kar v trinajstih primerih vložil zahtevo za oceno ustavnosti na zakon, ki ga je državni zbor sprejel z absolutno večino v ponovnem postopku glasovanja. Rezultat je bil, da je ustavno sodišče kar na primeru sedmih zakonov²²⁴ spoznalo, da so določbe v tistem delu zakona, v katerem je preverjanje zahteval državni svet, v nasprotju z ustavo.²²⁵ Rezultat kaže na visoko stopnjo utemeljenosti vložitve odločilnega veta in sprožitve ustavnega spora. Gre za ponazoritev utemeljenosti tako odločilnih vetov kot tudi ustavnih sporov. Uspešnost državnega sveta v postopkih pred ustavnim sodiščem pomeni, da so bili nekateri odločilni veti utemeljeno vloženi, čeprav jih je državni zbor zavrnil.

3.3.3. Rok za vložitev veta

V primerjavi z drugimi domovi parlamentov evropskih držav je sedemdnevni rok slovenskega Državnega sveta za proučitev predloga zakona najkrajši rok.²²⁶

²²³ To določa 23. člen zakona o ustavnem sodišču.

²²⁴ Teh sedem zakonov predstavlja štiriinpetdeset odstotkov zakonov, za katere je državni svet zahteval preverjanje skladnosti z ustavo v desetletnem obdobju delovanja.

²²⁵ Poleg tega v dveh primerih postopek pred ustavnim sodiščem še vedno poteka.

²²⁶ Že ukinjen hrvaški županijski dom je imel na voljo petnajstdnevni rok, beloruski svet federacij ima na razpolago dvajset dni, češki in poljski senat pa en mesec za proučitev in odločitev o predlogu zakona. Izmed držav z nepopolno dvodomnostjo imata španski in irski senat največ časa za sprejemanje odločitev.

Rok začne teči od dneva sprejema zakona v državnem zboru in ne od dneva dostave zakona državnemu svetu. Zaradi vnašanja zadnjih sprememb zakona, sprejetih na seji državnega zbora, se lahko zakon v državnem zboru zadrži kakšen dan, preden je pripravljen, da se pošlje predsedniku državnega sveta.

Kratek čas na razpolago za sprejem odločitve pa ni edina ovira pri delovanju državnega sveta. Poleg tega člani državnega sveta svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. To pomeni, da so še vedno zaposleni na delovnih mestih, ki so jih opravljali do izvolitve v funkcijo člana državnega sveta. V državnem svetu, kjer bi se lahko najboljše seznanili z vsebinami zakonov in potekom zakonodajnih postopkov, niso navzoči vsak dan. V državni svet prihajajo nekajkrat na mesec na seje delovnih teles in plenuma, sicer niso dosegljivi na sedežu državnega sveta, ampak so dosegljivi preko sodobnih načinov komunikacije (mobilnega telefona, elektronske pošte, faksa ipd).

Posebnost slovenske ustave je tudi, da je pristojnost veta s časovno omejitvijo navedena v členu, ki govori o razglasitvi zakonov. Omenjeni 91. člen ustave v prvem odstavku naveda osemdnevni rok predsednika republike za razglasitev zakona, v drugem odstavku pa o možnosti veta, ki ga v sedmih dneh vloži državni svet. Takšna opredelitev nakazuje na ureditev, da je državnemu svetu na voljo najkrajši možni rok za vložitev veta znotraj roka za razglasitev zakona. V primerjalnopravnih ureditvah časovna omejitev vložitve veta ni zajeta v rok za razglasitev zakona, ki ga ima na voljo predsednik republike, ampak začne teči rok za razglasitev zakona šele potem, ko je zakon sprejet v obeh domovih.

Prekrivanje omenjenih dveh rokov predstavlja tudi različen rok za razglasitev zakona, ki je na voljo predsedniku republike. Če državni svet na zakon ni vložil odločilnega veta, izteče osemdnevni rok predsednika republike brez prekinitve, vendar pa je vanj vključen tudi sedemdnevni rok državnega sveta za odločilni veto. Predsedniku republike dejansko ostane samo en dan za razglasitev zakona. Če pa državni svet vloži na zakon odločilni veto, pa se osemdnevni rok za

Prvi ima na voljo dva meseca, drugi pa kar tri mesece. Podrobneje o tem gl. Štrus, D.: Odločilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, n.d., str. 302 in nasl.

podpis zakona pomakne na konec druge odločitve državnega zbora. V tem primeru ima predsednik republike za razglasitev zakona na razpolago osem dni in ne samo enega dneva.²²⁷

Poleg tega velja dodati, da je tudi za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma, kar pomeni, da se ti roki na eni strani prekrivajo in na drugi dopolnjujejo. Sedemdnevni rok za vložitev veta in zahteve za razpis referenduma ter osemndnevni rok za promulgacijo zakona začnejo teči istočasno. Vendar lahko državni svet najprej vloží veto, potem ko državni zbor preglasi veto pa začneta zopet teči sedemdnevni rok za vložitev zahteve za razpis referenduma in osemndnevni rok za razglasitev zakona. Če je vložena zahteva za razpis referenduma in je zakon na referendumu potrjen, pa začne že tretjič teči rok predsedniku republike za podpis zakona.

Posebej je potrebno tudi izpostaviti, da je teorija²²⁸ zastopala tudi idejo o roku, ki bi vezal državni zbor o ponovnem odločanju o zakonu. Potreba po omenjeni določitvi roka izhaja po mnenju teorije iz povsem praktičnih razlogov²²⁹ in bi bila v korist hitrejšemu zakonodajnemu postopku. Vendar določilo časovnega okvirja za odločitev o vetu drugega doma v prvem domu v primerjalnem pravu ni običajno. Noben prvi dom v Evropi pri ponovnem odločanju o zakonu po vložitvi veta drugega doma ni časovno kakorkoli omejen. V praksi je ponavadi značilno, da je prvi dom še kako zainteresiran v najkrajšem možnem času ponovno glasovati o zakonu, saj želi predlagatelj zakona, to je ponavadi vlada, čim prej ponovno sprejeti zakon.

3.3.4. Veto Državnega sveta na državni proračun

²²⁷ Prav tam.

²²⁸ Tako Kristan I. v delu *Odložni veto Državnega sveta*, n.d., str. 110.

²²⁹ V praksi je tako prišlo do enega skrajnega primera, ko je državni zbor počakal na izglasovanje veta državnega sveta in ga še v istem dnevu preglasoval. Drugi skrajni primer v praksi pa se je zgodil, ko državni zbor prvega sklica veta sploh ni uvrstil na dnevni red in je o njem odločal šele državni zbor drugega sklica, tako da so od izglasovanja veta do njegovega preglasovanja minili štiri mesece. Podrobneje o tem gl. Kristan I.: *Odložni veto Državnega sveta*, n.d., str. 110.

Posebno vprašanje, ki zadeva pristojnosti državnega sveta je, ali lahko državni svet vloži veto na državni proračun (v nadaljevanju: proračun). Ustava tega neposredno ne ureja, prav tako tudi ne zakonodaja in poslovnika (PoDZ in PoDS). Iz tega izhaja, da bi državni svet lahko vložil veto na proračun samo, če bi se proračun sprejemal v obliki zakona, kot je to značilno za Nemčijo.

Državni svet je v letu 1996 izglasoval veto na proračun, vendar predsednik državnega zbora ponovnega glasovanja o proračunu ni uvrstil na dnevni red. Njegovo mnenje je bilo, da v skladu s 97. členom ustave ni podana pravna podlaga, po kateri bi bil državni svet pristojen zahtevati, da državni zbor o proračunu ponovno odloča. Državni svet je zato vložil zahtevo za oceno ustavnosti določb PoDZ, ki se nanašajo na proračun, saj dajejo te določbe državnemu proračunu naravo posebnega pravnega akta in ne določajo, da se proračun sprejme kot zakon. V ustavni pritožbi je državni svet menil, da mora imeti državni proračun glede na svojo vsebino in pomen značaj oziroma obliko zakona. V podkrepitev svoje teze je navajal, da je proračun temeljni parlamentarni akt, ki opredeljuje prihodke in izdatke in predstavlja za upravo vir sredstev. Državni svet se je skliceval tudi na nemško doktrino, ki določa, da se proračun sprejema v obliki zakona o proračunu. Poleg omenjenega je navajal, da je imel v našem pravu do leta 1994 proračun značaj zakona in je bil tudi po naslovu zakon. Šele leta 1994 se je spremenila dotedanja praksa sprejemanja proračuna. Državni zbor je sprejel dva samostojna akta - proračun in zakon o izvrševanju proračuna. Državni svet je menil, da je bil motiv te spremembe v tem, da bi se državnemu svetu preprečilo vlaganje odločilnega veta na proračun.

Ustavno sodišče je odločilo²³⁰, da določbe PoDZ, ki se nanašajo na proračun niso v neskladju z ustavo. V nemškem pravu se proračun sprejme v obliki zakona, ker tako izrecno določa nemška ustava v prvem odstavku 110. člena. V judikaturi nemških sodišč in v nemški pravni teoriji pa se je izoblikovalo stališče, da je proračun zakon samo v formalnem smislu in da nima zunanjih učinkov, da torej ne utemeljuje in ne odpravlja pravic (zahtevkov) in obveznosti. V

²³⁰ Odločba US, št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997, obj. v Ur. l. RS, št. 24/97.

nemški pravni teoriji in sodni praksi je torej mogoče najti trdno podlago za sklepanje, da proračun ne vsebuje pravnih norm, ki bi morale biti v skladu s 87. členom ustave²³¹ sprejete v obliki zakona.

S 87. členom ustave je želel ustavodajalec podvreči pravne akte državnega zbora, ki vsebujejo določbe, s katerimi ta organ ureja pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb, posebnemu ustavnopravnemu režimu, ki velja za zakone. Formalna obveznost iz omenjenega člena ustave ne velja za tiste odločitve, ki ne določajo pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb. Te odločitve lahko državni zbor sprejme v obliki zakona ali drugih pravnih aktov - po lastni presoji. Odločitev o prihodkih in izdatkih države pa državni zbor v skladu s prvim odstavkom 148. člena ustave sprejema kot proračun.

Ustavno sodišče ni odločalo o vprašanju ali navedena določba preprečuje državnemu zboru, da bi proračun sprejel v obliki zakona. Ustavno sodišče je presodilo le, ali bi državni zbor proračun v skladu s 87. členom ustave moral sprejeti v obliki zakona. Ker proračun ne določa pravic in obveznosti državljanov in drugih pravnih oseb, je ustavno sodišče podalo negativen odgovor.

V ločenem odklonilnem mnenju si ustavni sodnik Šinkovec zastavlja ustavnopravno vprašanje o dopustnosti izločitve obravnavanja proračuna v državnem svetu. Njegovo razmišljanje izhaja iz ustavne opredelitve državnega sveta kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, saj se vse našteje pristojnosti odražajo tudi v proračunskih opredelitvah. Njegovemu mnenju se pridružuje tudi ustavni sodnik Jerovšek.²³²

Ustavni sodnik Šinkovec je v odločbi zapisal, da bi veliko znižanje določenih proračunskih postavk onemogočale uveljavljanje določenih proračunskih postavk, mimo z zakonom določenega obsega, bi se lahko sprožilo tudi vprašanje o ustavnosti proračuna. Več let po teh besedah se je državnemu svetu zgodilo nekaj

²³¹ 87. člen ustave določa, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb državni zbor določa samo z zakonom.

²³² Povzeto po odločbi US, št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997, obj. v Ur. l. RS, št. 24/97.

podobnega. Pri sprejemanju državnega proračuna za leto 2003 je bil v državnemu zboru sprejet amandma k proračunu, s katerim so državnemu svetu odvzeli četrtno letnih denarnih sredstev. Glede na to, da državni svet ohranja še naprej svoje pristojnosti, ki so določene z ustavo, je vprašljivo nemoteno in kvalitetno izvajanje omenjenih pristojnosti ob tolikšnem krčenju njegovih proračunskih sredstev. Državni svet je institucija, v katero se vključuje pluralistična družba na poseben način in ki krepi demokratično naravo zakonodaje.²³³ Za vzdrževanje tega statusa in vse večjo krepitev civilne družbe potrebuje državni svet ustrezno finančna sredstva. Posledice zmanjševanja finančnih sredstev so lahko hujše od poseganja v ustavne pristojnosti državnega organa, po drugi strani pa je zmanjšanje finančnih sredstev veliko lažje doseči in tudi varoval proti takšnemu delovanju je manj.²³⁴ Nedvomno je poseg v finančna sredstva protiustaven, če ustavni organ zaradi zmanjšanja finančnih sredstev ne bi mogel več izvajati svojih ustavnih pristojnosti.

Kljub temu, da državni svet ne more vložiti veta na proračun, pa ima pristojnost vložiti veto na zakon o izvrševanju proračuna. Zakon ureja način izvrševanja proračuna, upravljanje s prihodki in odhodki ter z državnim premoženjem in dolgovi. Veto na zakon o izvajanju proračuna ima za posledico, da se državni proračun do uveljavitve tega zakona ne more izvajati in na posreden način doseže razpravo o proračunu. Kadar Državni svet vloži veto na omenjeni zakon pomeni, da se dejansko ne strinja z državnim proračunom.

Kljub temu, da državni svet nima pristojnosti vložiti veto na državni proračun, pa ima pristojnost vložiti veto na davčno zakonodajo. Te pristojnosti nimajo številni drugi domovi v Evropi in svetu (gre predvsem za druge domove, ki so ureditev kopirale po vzoru britanskega Doma lordov).

²³³ Več o tem gl. Igličar A.: Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994, str. 44 in 45.

²³⁴ V primeru poseganja v pristojnosti državnega sveta, ki so določene z zakoni in poslovnikom, lahko državni svet vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti. V ustavne pristojnosti državnega sveta se lahko poseže le s spremembo ustave, za kar pa je potrebna dvotretjinska večina poslancev državnega zbora. Po drugi strani pa lahko državni zbor z navadno relativno večino poslancev izglasuje amandma k proračunu, s katerim se odvzame del sredstev (ali celotna sredstva) državnega sveta.

3.4. Pristojnost spreminjati zakone v postopku sprejemanja zakonov

Državni zbor po odločilnem vetu razpravlja in ponovno glasuje o zakonu kot celoti, ne more pa ga spreminjati v posameznih delih. Prav tako ne more vrniti zakona v prvo ali drugo obravnavo. Državni svet ima na voljo, da zakon v celoti sprejme ali pa nanj vloži veto in ga tako zavrne v celoti.²³⁵ Vendar državni svet običajno ne nasprotuje celotnemu zakonu, ampak le posameznim rešitvam v njem. Državni zbor lahko pri ponovnem odločanju zakon sprejme ali ne sprejme, ne more pa zakona spremeniti v skladu s predlogi državnega sveta. Zato so poslanci pogosto pred dvema slabima izbirama: sprejeti zakon, ki vsebuje očitno slabost, ali pa zaradi posamezne neustrezne rešitve zavrniti celotni zakon. Če zakona pri ponovnem glasovanju državni zbor ne sprejme, to pomeni, da je zakonodajni postopek končan. Manevrski prostor državnega zbora v postopku ponovnega odločanja o zakonu je torej zelo omejen.

Če se želi državni svet zakon spremeniti oziroma dopolniti v spornem delu, mora vložiti nov predlog zakona in začeti nov zakonodajni postopek. Sprememba oziroma dopolnitev že sprejetega zakona, ki je vsebina novega predloga zakona, mora ponovno prestat obravnavo v matičnem delovnem telesu ter vse obravnave na plenarnih sejah državnega zbora.

Verjetno bi uvedba možnosti spreminjanja zakona z amandmaji zmanjšala število vloženih vetov s strani državnega sveta in povečala učinkovitost zakonodajnega postopka.²³⁶ Že danes je uveljavljena praksa, da večja aktivnost državnega sveta v celotnem zakonodajnem postopku in večja dojemljivost državnega zbora za njegove pripombe in sugestije pripomoreta k zmanjšanju možnosti po sprejetju veta.²³⁷ Zaradi pomanjkanja pristojnosti spreminjanja

²³⁵ Kljub temu PoDZ določa možnost, da državni svet vlaga amandmaje. Vendar je ta pristojnost v rokah državnega sveta le, ko je državni svet predlagatelj zakona. V tem primeru ima državni svet vlogo in vse pristojnosti predlagatelja zakona.

²³⁶ Učinkovitosti nekega parlamenta ne smemo enačiti s hitrostjo sprejemanja zakonov. Parlament in njegov zakonodajni postopek nista učinkovita, če sprejeti zakoni niso kakovostni. Podrobneje o tem gl. Ribičič, C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, n.d., str. 4.

²³⁷ O tem Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja, n.d., str. 62.

zakonov in nenaklonjenosti državnega zbora takšni ureditvi, neustavne določbe nekaterih zakonov (na katere državni svet vloži veto in jih državni zbor v postopku ponovnega odločanja potrdi) padejo šele s presojo ustavnosti pred ustavnim sodiščem.²³⁸

Zaradi suma protiustavnosti, ker možnost vlaganja amandmajev ni zagotovljena v PoDZ, je državni svet sprožil tudi ustavni spor. Menil je, da je po načelu "a maiori ad minus" v pravici predlagati zakone vključena tudi pravica vlagati amandmaje na zakone. Zakonodajna pravica naj bi bila močnejša pravica in naj bi vključevala tudi šibkejšo pravico, ki jo predstavlja možnost spreminjanja zakonov. Ustavni spor je ustavno sodišče razrešilo z odločbo²³⁹, v kateri je navedlo, da ustava ne določa pravice državnega sveta vlagati amandmaje na zakone.

Državni zbor v skladu s PoDZ ponovno opravi razpravo in glasovanje o zakonu v enakem besedilu, kot je bil sprejet pred odločitvijo državnega sveta, da zahteva ponovno glasovanje. Ustava ne zahteva od državnega zbora, da ponovno odloča o spornem delu zakonâ, temveč, da ponovno odloča o zakonu (kot celoti). Ustavnemu sodišču se ni bilo treba spuščati v vprašanje, ali bi bilo skladno z ustavo, če bi PoDZ drugače uredil ponovno odločanje o zakonu po suspenzivnem vetu. Prav tako se ustavnemu sodišču ni bilo treba spuščati v vprašanje, ali bi bilo skladno z ustavo, če bi PoDZ predvidel, da lahko državni zbor v primeru zavrnitve zakona pri ponovnem glasovanju odloči, da se zakon npr. vrne v drugo obravnavo oziroma da se lahko spreminja z amandmaji (tako, da se zakonodajni postopek z zavrnitvijo zakona ne zaključi). Za oceno ustavnosti izpodbijane ureditve ni bilo treba odgovoriti na ta vprašanja; zadošča ugotovitev, da ustava takšnih rešitev ne zahteva. Glede na to ustavno sodišče meni, da ni v neskladju z ustavo, da PoDZ ne omogoča državnemu zboru, da bi po odložilnem vetu državnega sveta odločal

²³⁸ Na omenjeno izgubo časa in energije kaže praktični primer: državni zbor ne upošteva mnenje državnega sveta tekom zakonodajnega postopka in zakon sprejme, zato državni svet nanj vložil veto. Državni zbor je zavrne odložilni veto in kasneje tudi novelo tega zakona. Omenjeni člen je nato razveljavljen šele potem, ko državni svet sprožil ustavni spor. Podrobneje o tem gl. Kristan I.: Odložni veto državnega sveta, n. d., str. 113.

²³⁹ Gl. odločbo US, št. U-I-84/96 z dnem 21. 10. 1999, obj. v Uradnem listu RS, št. 95/99.

samo o spornem delu zakona ali o spremenjenem oziroma dopolnjenem besedilu zakona.

Ustava sploh ne določa, da ima državni svet pravico vlagati amandmaje na zakone. Po mnenju ustavnega sodišča ustavna pristojnost državnega sveta, da predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, ne vključuje tudi pristojnosti vlagati amandmaje. Gre za dve različni dejanji v zakonodajnem postopku. Državni zbor ima pravico, da avtonomno uredi vprašanje, kdo lahko vlaga amandmaje, s katerimi se spreminja zakonski predlog.

Ločeno odklonilno mnenje je v tej odločbi navedla sodnica Modrijanova. Po njenem mnenju bi moral PoDZ državnemu svetu dopustiti amandmaje tudi k zakonom, kjer sam ni predlagatelj. Državni svet bi tako aktivno sodeloval v zakonodajnem postopku, kar pomeni, da bi na tak način neposredno uveljavljal interese nosilcev, ki jih po ustavi predstavlja.

Državni svet zakona, glede katerega vloži zahtevo za ponovno odločanje, ne more spreminjati ali dopolnjevati z amandmaji. Prav tako ni mogoče spremeniti le posamezni člen ali posamezni del zakona. Tega ne morejo storiti niti poslanci pri ponovnem odločanju, državnemu svetu pa tudi z veljavnim poslovnikom ni dana možnost, da bi vlagal amandmaje bodisi v prejšnjih fazah zakonodajnega postopka ali v fazi ponovnega odločanja o zakonu.²⁴⁰ Pristojnost spreminjanja zakonov z amandmaji pa je značilna za večino drugih domov evropskih parlamentov. Le redki drugi domovi takšne pristojnosti nimajo.²⁴¹ Pri tem je potrebno poudariti, da v primerjalnopравnih ureditvah ni primera, da bi eden od domov posegal z mnenji in amandmaji v zakonodajni postopek drugega doma. Drugi dom praviloma počaka, da predlog zakona pride k njemu v obravnavo in nato pošlje morebitne amandmaje k predlogu zakona nazaj v prvi dom.

²⁴⁰ Tako Igličar A.: Novi poslovniški model zakonodajnega postopka, n.d., str. VII.

²⁴¹ Podobno kot slovenski državni svet s to pristojnostjo ne razpolagajo še avstrijski zvezni svet, beloruski svet republike in nizozemski senat. Podrobneje o tem gl. Štrus D.: Pristojnosti drugih domov evropskih parlamentov, n.d., str. 16.

V praksi je zaslediti veliko poskusov državnega sveta, da bi uveljavil v PoDZ pristojnost vlaganja amandmajev. Ob tem so nastajali tudi različni predlogi, kako naj se možnost spreminjanja zakonov v spornem delu uveljavi. Predlogi, ki so obsegali tako spremembe v ZDSve kot tudi v PoDZ, so nastajali tako znotraj državnega sveta kot tudi v teoriji. Večina sprememb ureditve državnega sveta je bila v okviru veljavne ustavne ureditve.²⁴²

Državni svet je svoj predlog, ki bi omogočil, da bi državni zbor v postopku ponovnega odločanja o zakonu lahko spremenil sporne člene sprejetega zakona sprejel že v prvem mandatu.²⁴³ Državni svet je predlagal, da se omenjena vsebina doda kot nov tretji odstavek 55. člena ZDSve²⁴⁴. Vlada, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve ter matično delovno telo so bili proti takšni ureditvi. Vlada je navajala, da se na ta način posega v zakonodajni postopek, ki bi moral biti v skladu z 89. členom ustave predmet PoDZ in se ne bi smel urejati z ZDSve.²⁴⁵ Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve pa je menil, da bi bila omenjena ureditev postopka ponovnega odločanja o zakonu v nasprotju z 91. členom ustave, ki določa, da mora na podlagi odločilnega veta državni zbor o zakonu ponovno odločati in da je to določbo v prvi vrsti razumeti tako, da državni zbor ponovno sprejme odločitev o zakonu oziroma njegovih določbah, kot so bile že sprejete v rednem zakonodajnem postopku.²⁴⁶

Menimo, da bi bila ureditev ponovnega odločanja o zakonu v ZDSve pravilna. Teorija²⁴⁷ je ugotovila, da odločilni veto ni zadostno urejen v ustavi, čeprav gre za pomembno ustavno materijo. Potreba po pravni ureditvi delovanja

²⁴² Državni svet ni predlagal sprememb ustavnih določb (kar bi bilo po drugi strani tudi najbolj učinkovito).

²⁴³ Gre za predlog zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o državnem svetu, ki ga je državni svet sprejel na 30. seji, dne 20. 4. 2001; obj. v Poročevalcu DZ, let. XX, št. 17, z dne 5. 5. 1994.

²⁴⁴ Tretji odstavek 55. člena ZDSve bi se glasil: "Na podlagi zahteve državnega sveta iz drugega odstavka tega člena (zahteve po ponovnem odločanju državnega zbora - op.a.) lahko državni zbor spremeni sporne člene sprejetega zakona. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna."

²⁴⁵ Tako Vlada Republike Slovenije: Mnenje k predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o državnem svetu, št. 020-03/94-11/1-8 z dne 6. 12. 1994.

²⁴⁶ Gl. Državni zbor Republike Slovenije, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve: Mnenje k predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o državnem svetu, št. 004-01/92-5/16 z dne 29. 6. 1994.

²⁴⁷ Gl. Grad F.: Parlament in vlada, n.d., str. 265.

državne organizacije pa v takem primeru kliče po zakonski ureditvi. PoDZ to področje ureja, ker ZDSve tega ni uredil. Poleg tega je s systemskega vidika zanimiv pomislek o tem, ali je poslovnik prvega doma sploh primeren akt za urejanje razmerij z drugim domom.²⁴⁸ Obstaja namreč razlika, v katerem pravnem aktu se uredi to vprašanje. Na sprejemanje PoDZ državni svet nima nikakršnega vpliva, medtem ko na sprejem ZDSve državni svet lahko vloži veto.²⁴⁹

Potrebno je tudi poudariti, da drugi odstavek 91. člena ustave res določa, da mora na podlagi odločilnega veta državni zbor o zakonu ponovno odločati. Ustava pa ne določa, da gre v postopku ponovnega odločanja za zakon v nespremenjeni obliki. O tem, kaj pomeni ustavni izraz "ponovno odločanje"²⁵⁰ in ali je bila ustavna prejšnja ureditev PoDZ, ki ni dovoljevala razprave pri ponovnem odločanju o zakonu, sta svoja mnenja predstavila tako ustavno sodišče²⁵¹ kot tudi teorija²⁵². Ustava namreč ne določa, po kakšnem postopku državni zbor ponovno odloča o zakonu na zahtevo državnega sveta. Ker tudi ZDSve te problematike ni

²⁴⁸ Gl. Ribičič C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, n.d., str. 5.

²⁴⁹ Glede na to, da je ustavno sodišče PoDZ dodelilo naravo zakona (gl. odločbo US, št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997) je zanimivo vprašanje, ali ima državni svet pravico vložiti veto na PoDZ v roku sedmih dni po sprejemu v državnem zboru. Glede na to, da je PoDZ v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije, nanj državni svet gotovo ne more vložiti veta. Po drugi strani pa ima poslovnik v pravnem sistemu hierarhični položaj zakona, saj vsebuje abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti poslank in poslancev ter drugih udeležencev postopkov sprejemanja zakonov in drugih aktov.

²⁵⁰ Ustava v 91. členu določa: "Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna." Če državni svet še enkrat odloča o zakonu pomeni, da je enkrat že odločal o njem. Prvič je o zakonu odločal v večfaznem postopku sprejemanja zakona. Torej bi pri ponovnem odločanju o zakonu državni zbor lahko uvedel vsaj še eno fazo, ki bi bila zelo racionalizirana in bi v njej državni zbor lahko odločal o predlogih za spremembo zakona, kot jih je predlagal državni svet.

²⁵¹ Ureditev, po kateri se je ponovno odločanje o zakonu odvijalo brez razprave, ni krnila ustavnega položaja državnega sveta. Gl. odločbo US, št. U-I-84/96, 21. 10. 1999.

²⁵² Odločanje je proces, ki je sestavljen iz več dejanj, med katerimi je glasovanje samo zadnje dejanje. Gl. Kristan, I.: Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov, V: Regionalizem v Sloveniji, ČZ Ur. I. RS, Ljubljana, 1998, str. 180; Teorija je dvomila v pravilnost ureditve, da državni zbor v postopku ponovnega odločanja o zakonu samo glasuje o zakonu in o njem ne razpravlja. Tako Grad F.: Parlament in vlada, n.d., str. 265; Kristan I.: Odložni veto Državnega sveta, n.d., str. 112.

uredil, je državni zbor postopek ponovnega odločanja lahko avtonomno uredil v PoDZ in to na način, ki mu je najbolj ustrezal.

Državni svet je že v prvem mandatu sprejel predlog²⁵³, v katerem je navedel, da naj državni zbor ustrezno popravi PoDZ, tako da bo lahko državni zbor v postopku ponovnega odločanja o zakonu sprejel amandmaje k spornim določbam zakona.²⁵⁴ Državni zbor takšne ureditve ni hotel sprejeti. Takšni rešitvi je parlamentarna večina nasprotovala z utemeljitvijo, da bi tako uvedli četrto fazo zakonodajnega postopka. Temu razlogu je potrebno pritrditi, čeprav je takšna faza zakonodajnega postopka lahko zelo racionalizirana. V njej bi se odločalo le o spornem vprašanju, ne pa o celotnem zakonu. Poleg tega bi lahko z enim glasovanjem hkrati odločali o spremembi zakona in zavrnitvi veta oziroma ponovnem sprejemu zakona.

V letu 1999 je ustavno sodišče odločilo, da ni ovir, da ne bi PoDZ omogočil državnemu zboru, da v primeru veta tudi spremeni določbo, zaradi katere je veto vložen. S tem je ustavno sodišče povsem zavrglo vsaka namigovanja o protiustavnosti omenjene ureditve PoDZ, ki jo je predlagal državni svet. Teorija pa je že pred odločitvijo ustavnega sodišča navajala, da bi bilo spreminjanje zakonov s strani državnega sveta razumna in racionalna rešitev.²⁵⁵ PoDZ je po mnenju teorije²⁵⁶ celo pomanjkljiv, ker ne dopušča delne (amandmajske) spremembe zakona na podlagi vloženega veta. Veljavna ureditev je močno samoomejujoča in škodljiva z vidika prizadevanj za večjo kakovost zakona. Marsikateri predlog državnega sveta bi se namreč upošteval že v teku celotnega zakonodajnega postopka, tako da bi do veta prišlo v manj primerih.²⁵⁷

²⁵³ Sklep je sprejel na 27. seji državnega sveta z dne 9. 2. 1994.

²⁵⁴ Dodatni člen, 206.a člen, bi se vložil k prejšnjemu 206. členu (sedaj z razpravo dopolnjen 147. člen PoDZ).

²⁵⁵ Tako Kristan I.: Odložni veto Državnega sveta, n.d., str. 113, ki navaja, da takšna ureditev ni bila sprejeta predvsem zaradi stališča nekaterih poslancev in pravnikov, ki niso hoteli priznati dvodomnosti.

²⁵⁶ Tako Grad F.: Parlament in vlada, n.d., str. 265, ki povzema mnenje Kristana.

²⁵⁷ Ribičič C.: Dvodomnost, n.d., str. 133.

Drugačen način vlaganja amandmajev državnega sveta pa je predvideval predlog PoDZ²⁵⁸, ki je bil vložen v postopek sprejemanja v začetku leta 2001. V 127. členu je urejal možnost, da lahko državni svet v drugi obravnavi v matičnem delovnem telesu vlaga amandmaje na zakone.²⁵⁹ Državni svet se je za podobno ureditev večkrat neuspešno zavzemal in tudi tokrat je v fazi sprejemanja PoDZ državni svet izgubil pristojnost vlaganja amandmajev, saj je bil črtan iz omenjene določbe.²⁶⁰ V tem primeru gre za povsem drugačno ureditev od prej omenjenih. Ne gre za spreminjanje zakona v postopku ponovnega odločanja o zakona, ampak pristojnost spreminjanja zakona v drugi obravnavi v matičnem delovnem telesu. Takšna ureditev ni značilna za države z dvodomnim predstavniškim telesom. V teh državah drugi dom ne more podajati predloge za spremembo zakona preden prvi dom ne zaključi z obravnavo zakona in ga sprejme.²⁶¹ Nobena zbornica zakonodajnega telesa ne posega v del druge zbornice, dokler slednja ne sprejme dokončne odločitve.²⁶²

Spremembe PoDZ in ZDSve, ki bi uveljavile možnost, da bi državni svet lahko vlagal amandmaje na zakone je bila večkrat na dnevnem redu poslovniške komisije in državnega zbora, vendar niso nikoli dobile zadostne podpore poslancev. Po drugi strani pa je v anketi²⁶³ med poslanci državnega zbora le tretjina poslancev nasprotovala predlogu komisije za poslovnik, da bi v poslovniku državnega zbora uvedli možnost spreminjanja - amandmiranja zakonskega besedila, kadar državni zbor o njem ponovno odloča po vetu državnega sveta. Dve tretjini poslancev, ki so odgovarjali na anketo, je takšen predlog podprlo. In

²⁵⁸ Gl. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 11/2001, str. 43.

²⁵⁹ Posebej je potrebno poudariti, da takšne ureditve ni predlagal državni svet, ampak skupina poslancev vladajoče koalicije s prvo podpisanim vodjem poslanske skupine LDS Tonetom Anderličem.

²⁶⁰ O tem tudi Ribičič C.: Dvodomnost, n.d., str. 136.

²⁶¹ Obratno tudi prvi dom ne posega v postopek sprejemanja zakona v drugem domu, ko ta odloča prvi. V državah, ki imajo uveljavljeno popolno dvodomnost ter izjemoma tudi v nekaterih državah z nepopolno dvodomnostjo (npr. Francija, Irska) lahko zakonodajni postopek začne tudi drugi dom. Podrobneje o tem gl. Štrus D.: Pristojnosti drugih domov evropskih parlamentov, n.d., str. 13 in nasl.

²⁶² Takšna pristojnost državnega sveta bi bila tako dodaten argument k razlagi, da je državni svet posebno telo, ki obstaja in deluje ob parlamentu (državnem zboru) in ima le določen vpliv na zakonodajno funkcijo parlamenta.

²⁶³ Anketa je bila opravljena v prvem mandatnem obdobju državnega zbora.

tudi dve leti kasneje izvedena anketa²⁶⁴ je pokazala, da so bili poslanci še vedno večinsko naklonjeni rešitvi, po kateri bi lahko z amandmaji spreminjali zakon, na katerega je dal veto državni svet.²⁶⁵

To samo potrjuje dejstvo, da so razlogi za zavračanje omenjene ureditve v PoDZ oziroma ZDSve s strani državnega sveta prestižne narave.²⁶⁶ Vedno se ob novi ureditvi, ki teži k uvedbi možnosti vlaganja amandmajev odpre razprava o eno oziroma dvodomnosti slovenskega parlamenta, pri kateri je državni zbor neomajen. Dvodomnost mu ni po volji, čeprav zanjo govori tako teorija kot tudi primerjalnopravne ureditve.

3.5. Mnenje državnega sveta o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora

V skladu z ustavo lahko daje državni svet državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (97. člen URS).²⁶⁷ Državni svet lahko daje mnenja ne samo na zakone, ampak tudi na spremembe ustave, deklaracije, zadeve Evropske unije, imenovanja ipd. Z mnenji, ki jih državni svet sprejema in daje državnemu zboru o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, državni svet posreduje in uveljavlja v državnem zboru interese vseh interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu. Mnenja, stališča in predloge pa ob obravnavi zakonov in drugih aktov s svojega delovnega področja oblikujejo tudi komisije državnega sveta. Pristojnost mnenj državnega sveta in njegovih komisij je ena izmed največkrat uporabljenih pristojnosti državnega sveta.

²⁶⁴ FDV, Center za politološke razprave: Vprašalnik za poslance Državnega zbora, Ljubljana, 1998.

²⁶⁵ Več o tem gl. Igličar A.: Zakonodajni postopek kot okvir za legitimno in racionalno sprejemanje zakonov, Pravniki, št. 1-3, Ljubljana, 2002, str. 25 in 26. V vprašalniku je bilo spreminjanju zakonov z amandmaji s strani državnega sveta naklonjenih preko 60 odstotkov anketiranih poslancev.

²⁶⁶ Na drugi strani je novi PoDZ omogočil, da na podlagi sporočil lokalnih skupnosti državni zbor lahko zakonski predlog spreminja in dopolnjuje v tretji obravnavi z amandmaji, kadar sprejema predlog zakona, s katerim prenaša izvrševanje določenih državnih zadev na lokalne skupnosti (146. člen PoDZ). Po mnenju teorije je sporna tudi ureditev, po kateri o zakonskem predlogu, ki neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti, le-te podajo svoje mnenje. Interesi lokalnih skupnosti so namreč predstavljeni v državnem svetu in s tem prek njegove vloge v procesu sprejemanja zakonodaje. Podrobneje o tem Igličar A.: Novi poslovniki model zakonodajnega postopka, n.d., str. VI.

²⁶⁷ Gl. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97 in 66/00.

Mnenja pošlje državni svet predsedniku državnega zbora, ki jih takoj posreduje vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da pošljejo državnemu zboru mnenje. Delovno telo državnega zbora zavzame stališče do mnenj državnega sveta in o tem poroča državnemu zboru s predlogom odločitev (217. člen PoDZ). Zakon o državnem svetu določa, da državni svet in njegova delovna telesa sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz njihove pristojnosti (56. člen ZDSve). Poslovnik državnega zbora to določbo zakona razčlenjuje in določa, da delovna telesa državnega zbora sodelujejo z državnim svetom in njegovimi delovnimi telesi na lastno pobudo ali na pobudo državnega sveta ali njegovih delovnih teles. Delovna telesa državnega zbora obravnavajo in se opredelijo do mnenj, ki jim jih dajo državni svet ali njegova delovna telesa. Na seji delovnega telesa državnega zbora lahko pri obravnavi mnenj lahko sodeluje predstavnik državnega sveta ali njegovega delovnega telesa. Državni zbor o sprejetem stališču obvesti državni svet (219. člen PoDZ).

Z mnenji državni svet in njegova delovna telesa sodelujejo v zakonodajnem postopku. V državnem svetu predloge zakonov najprej obravnavajo delovna telesa, ki bodisi sprejem mnenj predlagajo državnemu svetu bodisi posredujejo mnenja matičnim delovnim telesom državnega zbora. V skladu s prejšnjim poslovnikom državnega zbora²⁶⁸ so delovna telesa državnega sveta lahko pripravljala mnenja, ko so matična delovna telesa državnega zbora obravnavala predloge zakonov v prvi obravnavi. V prvi obravnavi se je opravila predstavitev predloga zakona in razprava o razlogih, ki se zahtevajo za sprejem zakona ter o načelih in ciljih zakonskega predloga, tako da so običajno tudi mnenja delovnih teles državnega sveta obsegala mnenje o razlogih za sprejem predloga zakona ter o njegovih načelih in ciljih.

Sedaj veljavni poslovnik pa je spremenil naravo in koncept prve obravnave zakonodajnega postopka. Prva obravnava se opravi s posredovanjem predloga

²⁶⁸ Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/1993, 80/1994, 28/1996, 26/1997, 46/2000, 3/2001, 9/2001 in 13/2001, ki je veljal do 15. 7. 2002.

zakona poslancem (121. člen PoDZ). Najmanj deset poslancev pa lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona zahteva, da državni zbor opravi splošno razpravo (122. člen PoDZ). Gre za razpravo o razlogih za sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah predloga zakona. Delovna telesa državnega zbora nimajo nikakršne vloge v prvi obravnavi, tako da bi bilo brez pomena, da bi jim delovna telesa državnega sveta posredovala svoja mnenja o predlogih zakonov. Mnenje bi lahko državnemu zboru v prvi obravnavi poslal le državni svet, čeprav se v praksi dogaja, da mnenja k predlogom zakonov v prvi obravnavi pošiljajo tudi komisije državnega sveta. Delovna telesa državnega sveta tako pripravljajo mnenja o predlogih zakonov predvsem za drugo obravnavo, ki se najprej opravi v delovnih telesih državnega zbora. Vendar druga obravnava ni splošna, ampak opravi matično delovno telo razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona. Torej je primerno, da oblikujejo delovna telesa državnega sveta mnenja s konkretnimi predlogi in pripombami. Večinoma pripravijo delovna telesa državnega sveta mnenja z amandmaji na posamezne člene predloga zakona, čeprav državni svet kot že navedeno ne razpolaga s pristojnostjo amandmiranja predlogov zakonov. Ustava namreč ne določa, da ima državni svet pravico vlagati amandmaje, tako da državni zbor v poslovniku avtonomno uredi vprašanje, kdo lahko vlaga amandmaje, s katerimi se spreminja zakonski predlog. Amandma, ki ga delovno telo državnega sveta predlaga v svojem mnenju, pa se lahko uveljavi, če ga matično delovno telo državnega zbora predlaga ter nato še izglasuje kot svojega in je uveljavljen v dopolnjenem predlogu zakona v poročilu delovnega telesa državnega zbora. Mnenje delovnega telesa državnega sveta, ki je splošne narave, je v drugi obravnavi zakonodajnega postopka, ko poteka razprava in glasovanje o posameznih členih predloga zakona, brez večjega pomena.

Dajanje mnenj je pristojnost državnega sveta, s katero državni svet opozarja na interese, ki so bili v posameznem primeru posebej izpostavljeni v državnem svetu. Z mnenji opravlja državni svet kot predstavniško telo zakonodajne veje oblasti ustavno določeno pristojnost - funkcijo svetovanja. V nasprotju z odločilnim vetom za pristojnost dajanja mnenj ni mogoče ugotoviti njihove učinkovitosti, saj se mnenja na različne načine uveljavljajo v zakonodajnem postopku v državnem zboru. Kljub temu pa velja, da se mnenja, v

katerih so poudarjeni interesi članov državnega sveta, prelivajo v predloge zakonov, še posebej, če predloge rešitev iz omenjenih mnenj "posvojijo" matična delovna telesa državnega zbora.

3.5.1. Mnenje državnega sveta na zahtevo državnega zbora

Mnenja lahko daje državni svet ali njegova delovna telesa na vse zadeve iz pristojnosti državnega zbora na lastno pobudo. Ustava pa določa tudi, da mora državni svet izreči mnenje o posamezni zadevi na zahtevo državnega zbora (97. člen URS). Državni zbor mora v tem primeru določiti tudi rok, v katerem želi dobiti mnenje državnega sveta. Ta rok pa ne sme biti krajši, kot je v poslovniku državnega sveta določen za sklic seje državnega sveta, torej 14 dni (216. člen PoDZ in 51. člen PoDS). Čeprav v ustavi in poslovniku državnega zbora ni izrecno navedeno, je razumljivo, da lahko državni zbor zahteva mnenje državnega sveta samo glede zadev iz svoje pristojnosti. Mnenje za državni zbor ni obvezujoče, vendar ga mora obravnavati in se nanj odzvati ter o svojem stališču obvestiti državni svet.²⁶⁹ V petnajstletni praksi delovanja državnega zbora in državnega sveta ni bilo primera, ko bi državni zbor zahteval mnenje od državnega sveta.

3.5.2. Mnenja državnega sveta v nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku

Državni svet ima v rednem zakonodajnem postopku dovolj časa za predložitev mnenja k posamezni zadevi, v nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku, ko je postopek sprejemanja zakonov racionaliziran, pa je potrebno, da državni svet razpolaga z rokom, v katerem lahko predloži svoje mnenje, sicer je prikrajšan v izvajanju te ustavne pristojnosti.

Pristojnost dajanja mnenj državnega sveta je v odločbi²⁷⁰ obravnavalo ustavno sodišče. Ugotovilo je, da prejšnji poslovnik državnega zbora v primeru

²⁶⁹ Tako Grad F: Parlament in vlada, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 2002, str. 266.

²⁷⁰ Gl. odločbo US, št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, obj. v Uradnem listu RS, št. 95/99.

izredne seje ter hitrega (sedaj nujnega postopka²⁷¹) in skrajšanega zakonodajnega postopka ni določal minimalnega roka, v katerem je lahko državni svet podal svoje mnenje o obravnavani zadevi. Zaradi te pravne praznine je bil prejšnji PoDZ v neskladju z ustavo, saj ni zagotavljal državnemu svetu učinkovitega uresničevanja njegove ustavne pristojnosti. Pred iztekom tega roka državni zbor ne bi smel sprejeti dokončne odločitve o obravnavani zadevi.

Prejšnji PoDZ je določal, da se sklic redne seje državnega zbora in gradivo za sejo pošlje tudi predsedniku državnega sveta v roku enega tedna. Izredna seja državnega zbora pa se je sklicala v krajših rokih, kot so bili določeni za sklic redne seje. Roki, v katerih je potrebno poslance in druge obvestiti o sklicu izredne seje, v poslovniku sploh niso bili določeni. S tem so se skrajšali tudi roki za sklic in predložitev gradiva predsedniku državnega sveta. Prejšnji PoDZ ni zahteval od državnega zbora, da bi s sprejetjem zakona po hitrem ali skrajšanem postopku počakal do obravnave predloga zakona na seji državnega sveta oziroma do prejema obvestila, da državni svet zakona ne bo obravnaval. V primeru izredne seje, hitrega ali skrajšanega postopka je lahko prišlo do tega, da se je poljubno skrajšal rok med pošiljanjem sklica seje predsedniku državnega sveta in odločitvijo državnega zbora.

Državni zbor je v sedaj veljavnem poslovniku uredil roke za podajanja mnenja v primeru izredne seje ter nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka. Poslovnik državnega zbora določa, da roke, v katerih lahko državni svet poda mnenje o zadevah z 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, določi kolegij predsednika državnega zbora (21. člen PoDZ). Ta rok, ki ne sme biti krajši od štiriindvajsetih ur, se določi glede na nujnost zadeve oziroma potrebe države (215. člen PoDZ). Rok mora biti razumen, vendar se njegova dolžina lahko določa glede na nujnost obravnavanja

²⁷¹ Prejšnji poslovnik državnega zbora je urejal hitri postopek za sprejem zakona, novi poslovnik pa je izraz hitri postopek zamenjal z izrazom nujni postopek, kar je tudi pravilnejši izraz. Izraz nujni postopek bolj poudarja izredno situacijo, ki neodložljivo zahteva zakonodajno urejanje. Pri uporabi tega postopka morajo biti namreč v ospredju razlogi, ne pa čas oziroma njegova hitrost. Podrobneje o tem gl. Igličar A.: Novi poslovniški model zakonodajnega postopka, Pravna praksa, št. 42/2002, Ljubljana, 2002, str. VI.

zadeve zaradi potreb države. Pred potekom roka za predložitev mnenja državnega sveta državni zbor ne more odločati o zadevah, razen če državni svet pošlje obvestilo, da k predlogu mnenja ne bo podal.

Državni zbor je tako upošteval omenjeno odločbo ustavnega sodišča in s poslovníkom pooblastil kolegij predsednika državnega sveta, da v primeru izredne seje, nujnega ali skrajšanega zakonodajnega postopka določi rok za oblikovanje mnenja državnega sveta. Vendar, kaj se zgodi, če kolegij ne določi omenjenega roka? Vsekakor drži, da v tem primeru zopet nastane protiustavna situacija, ki jo je v omenjeni odločbi navedlo ustavno sodišče, saj državni svet ne razpolaga z rokom, v katerem bi lahko oblikoval svoje mnenje in do izteka katerega bi moral državni zbor počakati z odločanjem. Državni svet v tem primeru ne more učinkovito uresničevati svoje ustavne pristojnosti dajanja mnenj. V primeru izredne seje, nujnega ali skrajšanega postopka lahko pride do poljubnega skrajšanja rokov.

3.6. Zahteva za razpis zakonodajnega referendumá

Pomembna pristojnost državnega sveta je zahteva za razpis zakonodajnega referendumá. Pobudo za razpis referendumá lahko poda vsak član državnega sveta.²⁷² Vpliv državnega sveta na zakonodajno odločanje preko zahteve po uvedbi zakonodajnega referendumá 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 (potrebna je absolutna večina za izglasovanje zakonodajnega referendumá, podobno kot to velja za sprejem in spremembo PoDS).²⁷³

²⁷² Gl. 43. čl. PoDS.

²⁷³ Povzeto po Grad, F., Kavčič, I., Ribičič, C.: Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1996, str. 130, 131.

Rok za razpis referendumov in pristojnost državnega sveta, da zahteva njegov razpis, je v svoji odločbi²⁷⁴ obravnavalo tudi ustavno sodišče. Poudarilo je, da ni mogoče pritrditi mnenju državnega zbora, da mora državni svet v roku sedmih dni po "prvem" sprejemu zakona v državnem zboru uporabiti suspenzivni veto in zakonodajni referendum. Za takšno stališče ni podlage v ustavi. Ne obstoji nobena ustavna in ne zakonska določba, po kateri bi moral državni svet izbirati med institutoma. Če državni svet najprej uporabi suspenzivni veto kot milejše sredstvo in z njim ne uspe, potem mora državni svet imeti na voljo tudi možnost vložitve zahteve za razpis referendumov kot močnejšega sredstva nasprotovanja odločitvi državnega zbora v primeru nestrinjanja s sprejetim zakonom. Seveda to po mnenju ustavnega sodišča ne pomeni, da državni svet ne bi mogel že takoj uporabiti možnosti naknadnega referendumov ne da bi prej uporabil tudi suspenzivni veto. Ali bo državni svet uporabil eno ali drugo ali pa obe sredstvi, s katerim se lahko vključi v zakonodajni postopek v najširšem smislu, mora biti v celoti odvisno samo od državnega sveta samega. Torej se šteje, da je v primeru suspenzivnega veta zakon sprejet šele po ponovnem odločanju državnega zbora, saj do ponovnega odločanja ni jasno, ali zakon bo sprejet ali ne.

Pristojnost zahteve za razpis referendumov je dejansko najmočnejša pristojnost državnega sveta, s katero ne razpolagajo drugi domovi v Evropi ali svetu. Če se državni svet ne strinja z ureditvijo v zakonu, ki ga je sprejel državni zbor, lahko v sedmih dneh zahteva razpis referendumov, če meni, da bi o predlogu zakona morali odločati volivci na referendumu. Ta pristojnost predstavlja grožnjo državnemu zboru in vladi, da v kolikor ne upoštevata državnega sveta, lahko slednji zahteva, da končno odločitev sprejmejo volivci. Gre za zanimivo pristojnost, preko katere lahko državni svet pridobi tudi na legitimnosti. Državni svet, ki sicer nima takšne legitimnosti kot državni zbor, saj člani državnega sveta niso neposredno, ampak posredno voljeni, lahko pridobi legitimnost svoje odločitve prav preko instituta referendumov, če državljani na referendumu ne potrdijo zakona, kateremu nasprotuje državni svet. To se je zgodilo preteklo jesen, ko je Državni svet zahteval razpis referendumov o Zakonu o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Le 30 odstotkov volivcev je glasovalo za zakon, ki ga je v

²⁷⁴ Tako odločba US, št. U-I-104/01-17 z dne 14. 6. 2001, obj. v Uradnem listu RS, št. 52/01.

zakonodajni postopek vložila vlada, kar je predstavljalo tudi neke vrste nezaupnico vladi. Državni svet je v petnajstletni praksi le dvakrat²⁷⁵ uporabil pristojnost zahteve za razpis referendum. To pomeni, da se zaveda pomena te pristojnosti, saj bi njena pretirana uporaba verjetno vodila v izroditve te pristojnosti. Državlani si vendarle ne želijo referendumov o vsakem zakonu.

3.7. Vloga državnega sveta v ustavnorevizijskem postopku

Ustava je najvišji akt države, ki določa temeljna načela o njeni družbeni, politični in gospodarski ureditvi, o temeljnih svoboščinah in pravicah državljanov. Najpomembnejše obeležje ustave je prav njena najvišja pravna moč, saj je na samem vrhu hierarhije pravnih aktov, vsi drugi pravni akti morajo biti z njo v skladu. Ustava kot temeljni in hkrati najvišji pravni akt mora biti bistveno bolj trajna kot zakoni in drugi pravni akti, zato si ustavodajalec prizadeva čim bolj zavarovati njene norme pred pogostim spreminjanjem. Zato je za spremembo ustave predpisan poseben postopek, ki je zahtevnejši od postopka za sprejemanje in spreminjanje zakonodaje.

Državni svet nima nikakršne vloge v ustavnorevizijskem postopku niti takrat, ko bi se sprememba ustave nanašala na področja, ki so zastopana v državnem svetu. Lahko le oblikuje in pošlje državnemu zboru mnenje o predlaganih ustavnih spremembah, vendar v okviru te pristojnosti bistveno ne more vplivati na samo spremembo ustave. Končna odločitev je v rokah prvega doma.²⁷⁶

Sicer je za druge domove evropskih parlamentov značilno, da imajo pristojnost soodločati vsaj o spremembi nekaterih delov ustave, če že ne pri spreminjanju ustave kot celote. Enake pristojnosti kot prvi dom v ustavnorevizijskem postopku ima večina drugih domov evropskih parlamentov.²⁷⁷

²⁷⁵ Prvič je zahteva razpis referendumov o uvedbi kombiniranega volilnega sistema, vendar se je takrat istočasno odločalo o več predlogih.

²⁷⁶ Tako tudi Ribičič C.: Dvodomnost, n.d., str. 132.

²⁷⁷ Enako kot prvi dom lahko vplivajo na spremembo ustave italijanski in belgijski senat, beloruski svet republike, nizozemska prva zbornica, romunski senat, nemški zvezni svet, švicarski stanovski svet, irski,

Enako velja tudi v dvodomnem sistemu ZDA. Spremembe ustave predlaga Kongres in sicer z dvotretjinsko večino v obeh domovih.

Mnenje teorije²⁷⁸ je, da bi bilo smiselno v postopek spreminjanja ustave vključiti tudi državni svet. Udeležba drugega doma v ustavodajnem oziroma ustavnorevidijskem procesu namreč omogoča vstop večjemu številu interesov v postopek odločanja. Če bi državni svet razpolagal s pristojnostjo soodločanja pri spreminjanju ustave, bi to pomenilo dodatno varovalo pri sprejemanju temeljnih ustavnih določil. Boljša kot sedanja bi bila tudi ureditev, po kateri bi imel Državni svet vsaj funkcijo ustavnorevidijske iniciative.

3.8. Pristojnosti državnega sveta v razmerju do vlade

Za položaj predstavniškega telesa, še posebej v parlamentarnem sistemu, je pomembno njegovo razmerje do vlade kot nosilca izvršilne funkcije. Vlada je v sodobnih dvodomnih ureditvah vselej odgovorna prvemu domu, različno pa je urejeno vprašanje odgovornosti vlade drugemu domu parlamenta. V sistemu popolne dvodomnosti je vlada odgovorna tudi drugemu domu parlamenta, v sistemu nepopolne dvodomnosti pa praviloma ne. Kljub temu ima večina drugih domov pristojnosti, s katerimi lahko nadzorujejo izvršilno oblast.

Iz ustavne ureditve izhaja, da med slovenskim državnim svetom in vlado ni nobenega ustavno določenega neposrednega razmerja, kajti vsa razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, značilna za parlamentarni sistem, se izrecno nanašajo samo na vlado in državni zbor. Glede na tako ureditev se vsi odnosi med zakonodajno in izvršilno oblastjo odvijajo med državnim zborom in vlado.

Državni svet torej nima pristojnosti pri oblikovanju vlade, prav tako vlada ni odgovorna državnemu svetu. V ustavi ni določene neposredne pristojnosti, na

francoski in španski senat, dom narodov BiH, poljski senat in ruski svet federacije. Zvezni svet Avstrije ima manjše pristojnosti od prvega doma na ustavodajnem oziroma ustavnorevidijskem področju. Podrobneje o tem gl. Štrus D.: Pristojnosti drugih domov evropskih parlamentov, n.d., str. 31-33.

²⁷⁸ Tako Ribičič C.: Spremeniti način spreminjanja ustave?, Pravna praksa, št. 7/2002, Ljubljana, 2002, str. 9.

podlagi katere bi državni svet nadzoroval delo vlade. Kljub temu pa ustavne pristojnosti državnega sveta vendarle silijo vlado v vzpostavitev določenih razmerij do državnega sveta. Zato je za položaj vlade poleg razmerja do državnega zbora prav gotovo pomembno tudi razmerje do državnega sveta, ki pa se od prejšnjega bistveno razlikuje. Državni svet namreč ne sprejema nobenih končnih odločitev, vendar pa ima lahko dokaj močan vpliv na odločanje v državnem zboru.

Ustavno določene pristojnosti državnega sveta se nanašajo predvsem na njegovo sodelovanje pri izvajanju zakonodajne funkcije. Ker se v okviru te funkcije sprejemajo najpomembnejše odločitve državne oblasti, je razumljivo, da pooblastila državnega sveta ne vplivajo samo na delovanje državnega zbora, temveč tudi na delovanje vlade, čeprav na posreden način. To velja za vsa pooblastila državnega sveta na področju zakonodajne funkcije, od najšibkejših do najmočnejših. Med prvimi omenimo pravico državnega sveta, da lahko daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. To v praksi pomeni, da so mnenja, ki jih državni svet daje državnemu zboru pri zakonodajnem odločanju, lahko nadvse pomembna za vsebino nekega zakona. Res je sicer, da je stvar državnega zbora, da mnenja upošteva ali ne, res pa je tudi, da je odločitev državnega zbora ob tem lahko zelo pomembna za vlado. Zato je vlada lahko zainteresirana, da skuša vplivati ne samo na državni zbor, temveč tudi na državni svet pri oblikovanju njegovih mnenj. Vlada se zaveda, da odločitve državnega sveta lahko povzročijo različne težave, zato se angažirano vključuje v delo državnega sveta. To v največji meri velja za razprave o zakonih, ko poskuša vlada prepričati svetnike, da naj ne vložijo odločilnega veta. Očitno je torej, da se določenemu vplivu državnega sveta na delo vlade ni mogoče izogniti.

Razmerje državnega sveta do vlade ureja zakon o državnem svetu. Državni svet in njegova delovna telesa imajo pravico zahtevati od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. Novi poslovnik državnega zbora, ki je bil sprejet v letu 2002, je glede razmerja med državnim svetom, državnim zborom in vlado določil le, da predsednik državnega zbora predloge, mnenja ali zahteve državnega sveta, ki jih dobi od predsednika državnega sveta, pošlje vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da pošljejo državnemu zboru mnenje. Vlada je torej

vseskozi seznanjena s predlogi, mnenji in zahtevami državnega sveta in se do njih tudi opredeljuje.

Razmerje med državnim svetom in vlado je natančneje urejen v PoDS. Tako določa poslovnik, da je vlada dolžna na zahtevo državnega sveta in njegovih komisij le-tim posredovati vsa gradiva in podatke, ki jih potrebujejo pri svojem delu. Poleg tega poslovnik državnega sveta omogoča, da se predstavniki vlade udeležujejo sej sveta oziroma njegovih komisij. Poslovnik ureja tudi, da mora biti na dnevnem redu vsake seje državnega sveta posebna točka dnevnega reda za pobude, vprašanja in zahteve državnih svetnikov. Pobude, vprašanja in zahteve državnih svetnikov, ki jih sprejema državni svet, morajo biti iz pristojnosti državnega sveta. Na ta način se državni svet obrača na vlado in ministrstva za pridobitev različnih informacij.

Že v ustavi pa je državnemu svetu zagotovljena pristojnost, da lahko zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena, parlamentarno preiskavo. To pomeni, da ne more sam izvesti parlamentarne preiskave, ampak ima le iniciativno funkcijo pri njeni uvedbi. Na zahtevo državnega sveta mora državni zbor uvesti parlamentarno preiskavo. Pomembna značilnost uvedbe parlamentarne preiskave je, da lahko privede do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade. Državni svet lahko na ta način posredno vpliva na razmerje med državnim zborom in vlado. V petnajstletnem delovanju je državni svet le trikrat uporabil to pristojnost.

Po našem mnenju je ustrezna ureditev, v kateri drugi dom nadzoruje delo vlade. Glede na to, da lahko drugi dom, če je sestavljen na drugačen način kot prvi dom in ima drugačno dolžino mandata, obvladuje drugačna večina kot prvi dom, ki praviloma oblikuje vlado, lahko drugi dom učinkovito izvaja nadzor nad delom vlade. V tem primeru je to poleg korektne vloge drugega doma v zakonodajnem postopku še njegova dodatna pristojnost, ki utemelji njegovo delovanje v ustavnem sistemu države. Slovenski državni svet na tem področju žal nima pomembnejše vloge, zato nadzorne vloge nad delom vlade ne more učinkovito izvajati.

3.9. Vloga Državnega sveta v zadevah Evropske unije

Državni svet je po pristopu Slovenije k Evropski uniji pridobil nove pristojnosti na področju zadev Evropske unije. Sloveniji je parlament v temeljih prilagodil svojo ureditev in delovanje razmeram v Evropski uniji s sprejemom četrtega odstavka 3.a člena ustave. Ta določa, da v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, Vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svojih dejavnostih. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino. Državni zbor torej vpliva na odločitve v Svetu prek sodelovanja z vlado in nadzora nad njenim delom.

V obravnavo zadev Evropske unije se je vključil tudi državni svet, saj pristop Slovenije k Evropski uniji vpliva tudi na njegovo delo. Njegova vloga pa ni urejena že na ustavni oziroma zakonski ravni, saj so poslanci zavrnili njegove predloge po sodelovanju, čeprav se je zavzemal zgolj za pridobivanje dokumentov neposredno od Vlade in možnost sodelovanja neposredno v delovnih telesih državnega zbora, kar lahko državni svet doseže že na podlagi obstoječe ustavne in zakonske ureditve. Ureditev, ki jo je predlagal Državni svet, pa je Državni zbor sprejel v svoj poslovnik (in ne v ustavo ali zakon). Nova poslovniška ureditev za državni svet ne prinaša veliko novega, razen tega, da je predstavnik državnega sveta vabljen na seje odborov, pristojnih za Evropsko unijo, ne glede na to, ali predhodno pošlje svoje mnenje ali ne. Državni svet namreč lahko že na podlagi ustave daje mnenje o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora, kar vključuje tudi zadeve Evropske unije, na podlagi zakona o državnem svetu pa mu mora predsednik državnega zbora pošiljati vsa gradiva o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora (torej tudi o zadevah Evropske unije, ki jih obravnava državni zbor)²⁷⁹.

²⁷⁹ Ta določba zakona pa ne pomeni, da mora predsednik državnega zbora v državni svet pošiljati zadeve, ki se obravnavajo samo v delovnih telesih, pristojnih za evropske zadeve.

Vloga Državnega sveta je tako urejena v poslovniku, ki bi ga bilo v delu, kjer ureja obravnavo zadev Evropske unije, potrebno šteti za podzakonski akt, glede na to, da je obravnava evropskih zadev urejena tako v četrtem odstavku 3.a člena ustave kot tudi v zakonu. Poslovnik državnega zbora ima v delu sicer hierarhični položaj zakona, vendar to za podpoglavje, ki ureja področje evropskih zadev, verjetno ne velja.²⁸⁰ Za državni svet, ki je ustavni organ in ga Ustava v IV. poglavju ureja takoj za državnim zborom, pa ureditev njegove vloge v podzakonskem aktu ni primerna.

Ne samo, da način ustavne ureditve vloge državnega sveta na področju zadev Evropske unije ni primeren, ampak tudi vsebina ureditve vloge državnega sveta na tem področju državnemu svetu ne zadošča. Državni svet je namreč izgubil možnost izvajanja pristojnosti na določenih področjih, ki so se prenesle na institucije Evropske unije. Vloga državnega sveta v notranjepravni ureditvi je šibkejša kot vloga državnega zbora, prav tako je šibkejša tudi na področju obravnave zadev Evropske unije. Državni svet lahko odloži sprejem predloga zakona v notranjepravni ureditvi, vendar pa nima te možnosti na področju evropskih zadev, saj lahko le poda svoje mnenje k predlogu akta Evropske unije. To pomeni, da je položaj državnega sveta še šibkejši na področju obravnave zadev Evropske unije kot na zakonodajnem področju v notranjepravni ureditvi. V primerjalnem pravu so ureditve praviloma drugačne. Oba domova sta enakopravna na področju zadev Evropske unije oziroma ima drugi dom v primerjavi s prvim celo večjo vlogo na področju teh zadev, ker se lahko osredotoči na obravnavo le določenih, za državo ključnih predlogov dokumentov Evropske unije.

Razumljivo je, da so drugi domovi enakopravni s prvimi domovi na področju obravnave evropskih zadev. Vloga drugega doma na tem področju namreč ni nasprotovanje prvemu domu in popravljanje odločitev prvega doma, kot je to značilno za zakonodajni postopek v državi članici. Prvi in drugi dom se pri

²⁸⁰ Pomembna razlika med ureditvijo zakonodajnega postopka in zadev Evropske unije v poslovniku državnega zbora je, da je postopek sprejemanja zakonov v poslovniku urejen neposredno na podlagi ustave, zadeve Evropske unije pa na podlagi ustave in zakona. Poslovniška ureditev v slednjem delu le izvaja in dopolnjuje ustavno in zakonsko ureditev (ni v nasprotju z njima).

obravnavi evropskih zadev dopolnjujeta in skupaj nastopata nasproti izvršilni veji oblasti, ki neposredno sodeluje pri odločanju v ključnih institucijah Evropske unije (Svet Evropske unije, Evropski svet). Poleg tega je potrebno poudariti, da so zadeve Evropske unije zelo obsežno področje, ki je ponavadi velik zalogaj tako za izvršilno kot tudi za zakonodajno vejo oblasti. Torej je dobrodošlo, da se oba domova dopolnjujeta v delu na tem področju.

Državni zbor je s sprejemom ustavne ureditve na področju evropskih zadev zmanjšal vlogo državnega sveta nasploh, vendar ne le na škodo ureditve državnega sveta, ampak tudi na račun učinkovitejše obravnave zadev Evropske unije. Dober nadzor nad izvršilno oblastjo in sodelovanje z njo na tem področju sta ključna za učinkovito vključitev nacionalnega parlamenta v zadeve Evropske unije.

Državni svet na področju zadev Evropske unije deluje podobno kot sicer na drugih področjih. Ko državni svet prejme zadevo, ki se nanaša na Evropsko unijo, je ta dodeljena pristojni komisiji, ki o zadevi sprejme mnenje in ga posreduje delovnemu telesu državnega zbora. V kolikor je zadeva takega pomena, da bi jo bilo primerno obravnavati na seji državnega sveta, predsednik državnega sveta skliče redno oziroma izredno sejo, odvisno od tega, koliko časa ima na voljo za sprejem mnenja in njegovo predložitev v državni zbor. V zadevah Evropske unije imata pomembno vlogo predvsem Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve ter kolegij državnega sveta kot posvetovalno telo predsednika državnega sveta. Glede na dnevni red pristojnih odborov za zadeve Evropske unije v državnem zboru državni svet avtonomno določi, kateri član državnega sveta se bo udeležil teh odborov v Državnem zboru.

Glede na to, da je državni svet v notranji ureditvi izgubil pristojnost delovanja na določenih področjih, ki so se prenesle v odločanje institucij Evropske unije, bi bilo smiselno njegovo vlogo ustrezno določiti na področju zadev Evropske unije. Podobno kot lahko državni svet odloži sprejem zakonov v notranjepravni ureditvi, bi bilo ustrezno, če bi lahko odložil sprejem stališča Republike Slovenije, če bi imel pomisleke glede vsebine stališča. Gre za nekakšno uporabo suspenzivnega veta na področju evropskih zadev, na podlagi katerega bi državni zbor oziroma njegovo delovno telo moralo ponovno obravnavati in pretehtati

stališče ter dokončno odločiti o njem. Vendar pa lahko takšna pristojnost državnega sveta povzroči dodatno zapletenost postopka sprejemanja stališča in tako upočasni odločanje na tem področju. Hitrost sprejema stališča je namreč lahko ključna za pravočasen in učinkovit nastop vlade v institucijah Evropske unije.

Vendar ima državni svet možnost, da se učinkovito vključi v obravnavo zadev Evropske unije. Glede na to, da državni zbor obravnava (oziroma naj bi obravnaval) vse aktualne evropske zadeve, ne more podrobneje obravnavati določenih zadev, ki so dolgoročno pomembne za Slovenijo, kar pa lahko stori državni svet. S podrobno obravnavo posameznih pomembnih dokumentov lahko pripravi pomembne zaključke in jih v obliki mnenja predlaga v sprejem delovnemu telesu državnega zbora. Podobna je tudi praksa nekaterih drugih domov v primerjalnem pravu, še posebej Doma lordov Velike Britanije. Za ta drugi dom je značilno, da se je na področju zadev Evropske unije specializiral in uveljavil bolj kot prvi dom. V preteklosti je imel širše pristojnosti od prvega doma na tem področju, šele na prehodu tisočletja, ko je tako široke pristojnosti dobil tudi prvi dom, pa se je začel Dom lordov umikati podvajanju obravnave zadev Evropske unije. Začel je bolj selekcionirati zadeve, ki jih obravnava, sam način dela pa je razporedil v šest pododborov, ki lahko zelo podrobno obravnavajo posamezne zadeve.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

4.1. Različne ureditve drugih domov

Nekega enotnega modela dvodomne ureditve ni. Ni drugega doma, ki bi bil idealen in bi ga lahko prenesli v ureditev vsake države na svetu. Številne razlike med državami (npr. v velikosti, številu prebivalstva, obliki državne vladavine, državne oblasti, državne ureditve in političnega sistema) pomenijo, da je potrebno biti previden pri primerjavi institucij iz različnih sistemov in ureditev. Gre namreč za to, da ima vsaka država različno ureditev, politično ozadje, kulturo in tradicijo. Od tega je odvisna tudi ureditev, pristojnosti in način delovanja drugega doma. Naivno bi bilo pričakovati, da lahko prekopiramo ureditev iz ene države v drugo, saj je to namreč odvisno od državne ureditve do političnih razmer in tradicije, v okviru katere takšna ureditev deluje.

Nemogoče je pričakovati, da bi lahko prenesli npr. nemško ureditev dvodomnosti v slovensko. Nemški Zvezni svet je primer drugega doma, ki zelo učinkovito deluje v nemškem ustavnem sistemu. Ne glede na to, da se je Slovenija zgledovala po nemški ustavni ureditvi, se nemška ureditev razlikuje od slovenske. Bistvena razlika med njima je, da je Slovenija unitarna, medtem ko je Nemčija zvezna država. Že zaradi tega pritečejo nemškemu Zveznemu svetu močnejše pristojnosti kot slovenskemu Državnemu svetu. Nemogoče je uvesti institucijo v Sloveniji, ki bi bila podobna nemškemu Zveznemu svetu, če je le-ta tipičen element federalne države in predstavlja federalne enote. V Nemčiji Zvezni svet temelji na močni tradiciji kooperativnega federalizma. Tudi če bi Slovenija povsem prekopirala nemški ustavni sistem z Zveznim svetom in federalno ureditvijo vred, še vedno ni gotovosti, da bi slednji deloval tako učinkovito kot v Nemčiji.

Vseeno pa to ne preprečuje, da ne bi proučili različne sisteme v podrobnosti. Različne ureditve in različen način delovanja drugih domov namreč lahko izpostavijo določene skupne točke, npr. podobnosti v ureditvah in

podobnosti problemov pri delovanju drugih domov. Ureditev tuje države je lahko uporabna le, če jo gledamo v luči ustavnega sistema in tradicije posamezne države. Izkušnje drugih držav so potemtakem lahko zelo uporabne, če jih znamo pravilno uporabiti. Predvidimo lahko možne pravne ali politične zaplete, če uvedemo sistem, podoben tistim v tujini.²⁸¹

Ugotovimo lahko tudi, da ni dveh držav na svetu, ki imele povsem identično ureditev dvodomnosti in pristojnosti drugih domov. Tako ima npr. tudi ustavna ureditev Luksemburga, ki je bila kopirana po belgijskem ustavnem sistemu, določene rešitve, ki jih belgijska ureditev ne pozna. V Luksemburgu niso uvedli drugega doma, Senata, ampak neko svetovalno telo na področju izvršilne veje oblasti, ki opravlja tudi pristojnosti drugega doma in se imenuje Državni svet (Conseil d'Etat).

Pristojnosti drugega doma so podobne, kot so pristojnosti prvega doma, lahko celo enake, vendar so pristojnosti drugega doma v primerjavi s pristojnostmi prvega doma večinoma zelo raznolike, kar daje drugemu domu poseben čar. Podobno velja tudi za sestavo, način oblikovanja, mandatno dobo. Vse so podobne ureditvam prvega doma, vendar pa so v primerjavi z njim veliko bolj raznolike. Primerjava položaja, volitev, mandatne dobe, pristojnosti prvega doma ne bi dala tako različnih rezultatov kot primerjava pristojnosti drugega doma.

Vloga, položaj in moč drugega doma v ustavnem sistemu posamezne države nista odvisna le od pristojnosti, ampak posredno tudi od volitev, legitimnosti ter predstavništva drugega doma. V posameznih državah ima drugi dom pomembno, močno vlogo, pa to sploh ne izhaja iz same ureditve. Določene države so dvodomnost razvijale tekom zgodovine in drugi dom je vzpostavil določeno prakso, ki se izvaja ne glede na njegovo ustavno ureditev. Tradicija lahko pomembno oblikuje vlogo drugega doma in njegovih članov, še posebej, če slednji pridobijo članstvo na koncu svoje kariere, potem ko so opravljali vrsto drugih funkcij, tudi v vladi in prvem domu. Na ta način predstavljajo pomembno izkušnost, modrost drugega doma. Pomembno je tudi sodelovanje s prvim

²⁸¹ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 50, 246.

domom, ki je večinoma nosilec zakonodajne veje oblasti. Odnosi s prvim domom, v katerem ima vlada ponavadi večino, so lahko ključnega pomena za izvajanje pristojnosti drugega doma. Torej, če hočemo razumeti pomen drugega doma in njegovih pristojnosti ne moremo niti mimo načina oblikovanja, sestave, volitev, predstavništva, mandatne dobe, stabilnosti, tradicije, zgodovine drugega doma.

Obstaja več vrst razvrstitev dvodomnih sistemov. Glede na to, kakšne pristojnosti ima drugi dom, lahko druge domove razvrstimo na simetrične, zmerno nesimetrične in izredno nesimetrične. Simetrična dvodomnost je tista, kjer imata oba domova enake pristojnosti (npr. italijanski parlament). Ta je bolj izjema kot pravilo na področju dvodomnosti, pač pa je pogostejša v zveznih državah (npr. ZDA, Švica).

Več je drugih domov v sistemu zmerno nesimetrične dvodomnosti. V tem sistemu ima drugi dom močne pristojnosti, vendar dokončno o vsebini zakona odloči prvi dom (npr. francoski Parlament). Na določenih področjih (npr. pri spreminjanju ustave, imenovanjih) ima drugi dom celo enake pristojnosti kot prvi dom oziroma ima celo pristojnosti, ki jih prvi dom nima. Podoben način odločanja je urejen tudi v dvodomnih ureditvah, kjer imajo drugi domovi šibkejšje pristojnosti. V teh ureditvah ima v končni fazi glavno besedo vedno prvi dom. Zmerno nesimetrična dvodomna ureditev je smiselna, saj ima drugi dom vpliv na sprejemanje odločitev in ima možnost opozoriti na nepravilnosti. Kljub temu, da ima končno odločitev prvi dom, je namen drugega doma dosežen, saj pridejo opozorila drugega doma v javnost. Smiselna je tudi ureditev, pri kateri ima nesimetrični drugi dom večje pristojnosti na področjih, ki ga neposredno zadevajo. Kadar je drugi dom predstavnik federalnih oziroma teritorialnih enot, je smiselno obvezno soglasje drugega doma pri odločitvah, ki vplivajo na federalne oziroma teritorialne enote.

Izredno nesimetrična pa je tista dvodomnost, kjer drugi dom le sodeluje v zakonodajnem postopku, lahko odloži sprejem odločitve, vendar pa odločilno ne vpliva na sprejem zakonov (npr. irski Senat, slovenski Državni svet). Drugi dom je lahko tudi časovno omejen pri obravnavanju zakona, tako da ne more sam odločati, koliko časa bo obravnaval zakon, ampak mu to določa ustava ali zakon.

Podobna je razdelitev dvodomnih sistemov na tiste z močno, šibko in tiste z nepomembno dvodomnostjo. Tudi ta razdelitev je zelo povezana s pristojnostmi, saj se ureditve razlikujejo glede na to, ali lahko drugi dom učinkovito opravlja svoje pristojnosti ali ne. V okviru te razdelitve dvodomnih sistemov pa niso pomembne samo pristojnosti, ampak tudi volitve ter sestava drugega doma. Za močno dvodomnost je značilno, da je sestava obeh domov različna, oba domova pa imata vsaj približno enake oziroma ima drugi dom močne pristojnosti, če že ne identične s prvim domom. Primer močne dvodomnosti je npr. Nemčija, kjer drugi dom sicer nima enakovrednih pristojnosti kot prvi dom, vendar je sestava drugega doma, kjer odločajo predsedniki deželnih vlad, tako pomembna, da se v praksi drugi dom uveljavlja kot močna institucija. Če je drugi dom po sestavi različen od prvega doma, vendar ima v primerjavi z njim šibkejše pristojnosti (npr. Češka), ali ima enake pristojnosti in se ne razlikuje po sestavi s prvim domom (npr. Romunija), je dvodomnost šibka. Če ni izpolnjen noben izmed navedenih elementov, potem gre za nepomembno dvodomnost. V slednjih primerih drugi dom nima pomembnih pristojnosti oziroma jih sploh ne uporablja, ker je sestava obeh domov identična (npr. Irska, Španija).²⁸² Še ena razdelitev dvodomnih parlamentov obstaja in sicer na skladne ali neskladne, kar je odvisno predvsem od načina oblikovanja obeh domov. Če sta oba domova sestavljena na podoben način, torej če sta oba neposredno izvoljena v skladu s splošnim ljudskim predstavništvom, in v istem časovnem obdobju, je njuna sestava skladna, v nasprotnem pa ne.

Predstavništvo drugega doma je zelo raznoliko in kaže na pomen, ki ga ima drugi dom v ustavni ureditvi posamezne države. Glede na to, da že prvi dom predstavlja celotno volilno telo, ni običajno, da tudi drugi dom predstavlja vse državljane. Drugi dom ponavadi ne zastopa celotnega volilnega telesa, ampak neke posebne interese, tako da se v drugem domu izražajo povsem drugačne ideje kot v prvem. Različno predstavništvo se kaže predvsem v drugačni sestavi drugega doma v nasprotju s prvim domom. Prevladuje ureditev, da drugi dom predstavlja teritorialne enote, federalne enote v zveznih državah oziroma lokalne enote v unitarnih državah (npr. občine, komune, departmaje). Takšna ureditev je

²⁸² Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 252-253.

uvredena npr. v Franciji, Nemčiji. Ustave nekaterih držav določajo, da drugi dom predstavlja vse ljudstvo (npr. Japonska, Romunija, Belgija). Tako se predstavništvo drugega doma ne razlikuje od predstavništva prvega, ki je vedno splošno ljudsko predstavništvo. Drugi dom je lahko interesno predstavništvo (npr. Slovenija, Irska), kar pomeni, da so v drugem domu zastopane različne interesne skupine. Ob tem ne obstaja nikakršno pravilo, v kakšnem razmerju so interesne skupine v drugem domu zastopane in katere izmed njih bodo imele večje število predstavnikov. Drugi dom je lahko tudi ostanek preteklosti in so v njem predstavniki aristokracije. Gre za države z dolgoletno ohranjeno demokratično tradicijo. Drugi dom kot konzervativni element je ohranjen v Veliki Britaniji, vendar je Dom lordov v postopku reforme in izgublja elemente, ki so predstavljale izključne privilegije aristokratov.

Število članov drugega doma v razmerju do pristojnosti z ustavnopravnega vidika ne igra velike vloge. Kljub temu pa ima določene posledice za delovanje drugega doma in dvodomnega odločanja. Do izraza pride predvsem na skupnem zasedanju obeh domov, kjer oba domova združena v eno telo sprejemata odločitve. V tem primeru lahko prvi dom, ki ima ponavadi več članov kot drugi dom, preglasi drugega. Število članov, ki jih ima drugi dom v posamezni državi je različno. Načeloma je to število vezano na velikost države in število prebivalcev. Večja država ima drugi dom z večjim številom članov, kljub temu pa ne drži, da imajo največje države z največjim številom prebivalcev drugi dom z največ člani. Tako ima Senat Združenih držav Amerike "le" 100 članov in ruski Svet federacije "le" 178 članov, kar ju ne uvršča v skupino največjih drugih domov. Razlika v velikosti drugih domov je velika. Od najmanjšega drugega doma, Senata Svete Lucije, ki ima le 11 članov, do največjega Doma lordov s preko 700-timi člani. Britanski Dom lordov je celo večji kot številni prvi domovi (večji tudi kot prvi dom v Veliki Britaniji) oziroma kot številna enodomna predstavniška telesa v unitarnih državah. Največ drugih domov na svetu spada v skupino z manj kot 50-imi člani. Takšnih drugih domov je približno 30. Običajno je drugi dom približno enkrat manjši od prvega doma. Praviloma ne presegajo 60-ih odstotkov članov prvega doma, čeprav obstajajo tudi izjeme. Predvsem v manjših državah je število članov drugega doma le nekoliko manjše kot število članov prvega doma. Število članov drugega doma, ki je ponavadi nižje od števila članov prvega doma, pa velikokrat

predstavlja tudi prednost drugega doma pred prvim. Razprave v manjšem domu, ki ima tudi manjša delovna telesa, potekajo lažje in so krajše.

Pristojnosti drugega doma so v veliki meri odvisne od sestave in načina oblikovanja drugega doma. Močnejše pristojnosti ima praviloma tisti drugi dom, ki je voljen na splošnih volitvah, neposredno s strani vseh državljanov in je tudi bolj legitimen kot posredno voljen ali pa imenovan drugi dom. Neposredno voljen drugi dom je bolj upravičen uveljavljati svoje interese nasproti neposredno voljenemu prvemu domu. Če drugi dom ni voljen neposredno tako kot prvi dom, ima celoten drugi dom manjšo legitimnost kot prvi dom. To se v največji meri kaže pri sprejemanju končne odločitve parlamenta, ki jo v sistemih nesimetrične dvodomnosti praviloma sprejme prvi dom. Drugi dom lahko nasprotuje odločitvam prvega doma, predlaga spremembe, vendar pa ima končno odločitev predstavniški dom, ki je dobil mandat na neposrednih volitvah s strani ljudstva. V slednjem primeru ima drugi dom kot posredno voljen, delno voljen ali imenovan organ šibkejše pristojnosti.

Dejansko se pri razumevanju ureditev pristojnosti ni mogoče izogniti raznolikim sestavam in načinom oblikovanja drugega doma. Prvi dom je praviloma vedno izvoljen na neposrednih, splošnih volitvah, za drugi dom pa veljajo različni načini oblikovanja. Sestava in način oblikovanja drugega doma parlamenta v sodobnih ureditvah, s tem pa tudi interesi, ki jih zastopajo njegovi člani, sta za razliko od sestave in oblikovanja prvega doma izredno raznovrstna, kar zlasti velja za oblikovanje drugega doma, ki predstavlja posebne družbene skupine oziroma interese. Obstajajo tudi izjeme, kjer sta prvi in drugi dom izvoljena na identičen način in v istem časovnem obdobju (npr. Italija). Glede na to, da sta oba parlamenta voljena na neposrednih volitvah, imata tudi enake pristojnosti. Dvodomnost v Italiji je zaradi navedenega tipičen primer simetrične dvodomnosti.

Večinoma je način oblikovanja prvega in drugega doma različen. Medtem ko je prvi dom neposredno voljen, je drugi dom voljen posredno, imenovan ali se na drugačen način kot prvi oblikuje vsaj del članstva drugega doma. Glede na različen način oblikovanja se drugi dom po politični sestavi praviloma razlikuje od prvega, kar je tudi smiselno, saj lahko le tako učinkovito opravljajo svojo funkcijo

kot del parlamentarnega zakonodajnega telesa. Obstaja pa na drugi strani tudi nekaj držav, kjer sta oba domova oblikovana na isti način, torej z neposrednimi volitvami. Takšnih ureditev je več kot 20 (npr. Avstralija, Bolivija, Japonska, Meksiko, Poljska, Brazilija, Švica, ZDA) in prav slednji drugi domovi so zaradi demokratičnega oblikovanja in s tem povezane legitimnosti zelo močni tudi po pristojnostih in političnem vplivu. Vendar se tudi v teh državah, kjer se oba domova oblikujeta z neposrednimi volitvami, volitve v oba domova praviloma razlikujejo zaradi različnih uporabljenih volilnih sistemov.

Nasprotno imajo le redki drugi domovi, ki niso neposredno izvoljeni, enake pristojnosti kot prvi dom. Med takšne druge domove bi lahko uvrstili Dom narodov BiH, ki ni neposredno izvoljen. Zelo močna druga domova, kjer člani niso neposredno izvoljeni, sta tudi ruski Svet federacije in nemški Zvezni svet. Slednje predvsem zaradi dejstva, da je gre v obeh primerih za zvezni državi kot tudi zaradi načina sestave, saj so v drugem domu predvsem visoki predstavniki izvršilne in zakonodajne oblasti federalnih enot. Poleg navedenih spada med močne druge domove tudi drugi dom Jordanije, kjer člane imenuje kralj.²⁸³

Veliko drugih domov je, ki se ne oblikujejo enotno. Člani so izbrani na različne načine, z neposrednimi in posrednimi volitvami, imenovanjem, kooptacijo, po položaju, z dedovanjem ipd. Pri teh drugih domovih ne obstaja en način oblikovanja, vendar pa ponavadi prevladuje en način oblikovanja, npr. volitve. V večini drugih domov, kjer se poleg volitev uporablja še kakšen drug način oblikovanja, je slednji v manjšini. Tako se v Italiji voli 315 od 324-ih članov Senata, na Irskem 49 od 60-ih članov Senata, v Alžiriji 96 od 144-ih članov drugega doma ipd.

Nekateri drugi domovi so delno ali celoti imenovani. V zahodnih demokracijah redko najdemo drugi dom, ki bi bil v celoti ali v večini imenovana institucija. Kljub temu se je ponekod ohranil do danes, kot npr. v Kanadi in Veliki Britaniji. Glede ureditve oblikovanja kanadskega Senata obstaja celo anekdota, da v nasprotju s Senatom ZDA, kjer moraš biti izvoljen, da postaneš član Senata, v

²⁸³ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 42.

Kanadi velja ravno obratno: da postaneš član kanadskega Senata, ne smeš biti izvoljen na volitvah. Torej kdor izgubi na volitvah v kanadski spodnji dom, je lahko imenovan v zgornji dom. V Veliki Britaniji je poleg imenovanega tudi nekaj dednega članstva (92 članov), kar je značilno le še za drugi dom Botsvane. Sicer je v celoti imenovanih kar četrtnina vseh drugih domov na svetu. Gre ponavadi za manjše države, kjer je nesmiselno, da bi člani drugih domov predstavljali teritorialne enote države (npr. Antigva in Barbuda, Bahami). Nekatere države imajo nekaj članstva po položaju. To so lahko predsedniki republike (npr. Italija, Čile, Urugvaj), člani kraljeve družine (npr. Belgija) ali predstavniki duhovščine (npr. Velika Britanija). Za člane po položaju lahko štejemo tudi sodne lorde v Domu lordov Velike Britanije. Poseben primer drugega doma, ki se oblikuje na poseben način, je nemški Zvezni svet. Člani pridobijo mandat na podlagi položaja, ki ga imajo v zveznih deželah, tako da so člani Zveznega sveta člani deželnih vlad s predsedniki deželnih vlad na čelu. Člani nemškega Zveznega sveta niso voljeni, ampak jih imenujejo deželne vlade.

Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je ena od najpomembnejših pristojnosti drugega doma. Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je podobno kot tudi druge pristojnosti zelo različna. Od enega pola, ko drugi dom enakopravno s prvim domom obravnava vse predloge zakonov, do drugega, ko lahko drugi dom le odloži odločitev prvega doma in svetuje v zakonodajnem postopu, nikakor pa ne more dokočno odločiti o predlogu zakona. Pomembno je, ali lahko drugi dom sproži zakonodajni postopek z vložitvijo predloga zakona. Zakonodajno iniciativo drugi domovi večinoma imajo (izjema je npr. nizozemski Senat), vendar pa se razlikujejo v tem, kateri drugi dom lahko začne sam zakonodajni postopek in kateri ne. Možnost začeti zakonodajni postopek kaže na dejstvo, da ima drugi dom moč sam odločati o tem, kdaj bo začel postopek in tako za predloge zakonov, za katere je posebej zainteresiran, pospešiti zakonodajni postopek. Poleg tega drugi dom na ta način tudi lažje nadzira potek zakonodajnega postopka.

Podobno kot za zakonodajno iniciativo velja tudi za možnost vpliva na vsebino zakonov. Večina drugih domov ima možnost, da ob obravnavi predloga zakona predlaga spremembo njegove vsebine oziroma to stori sam in nato pošlje

predlog zakona v obravnavo nazaj prvemu domu. Redki so tisti drugi domovi, ki te možnosti nimajo (npr. slovenski Državni svet, nizozemski Senat). Večina drugih domov amandmaje predlaga potem, ko z obravnavo predloga zakona zaključi prvi dom, tako da se zakonodajni postopek v prvem domu konča z glasovanjem o predlogu zakona. Zakonodajni postopek se nato seli v drugi dom, ki lahko predlog zakona sprejme v nespremenjeni obliki, ga sprejme z amandmaji ali pa ga v celoti zavrne. Redko obstajajo ureditve, v katerih je drugi dom manj samostojen in lahko amandmaje vlaga le tekom zakonodajnega postopka v prvem domu. To pomeni, da drugi dom lahko vloži amandma že v času, ko predlog zakona obravnava prvi dom.

Najbolj zanimiva pristojnost v okviru zakonodajnega postopka pa je reševanje nesoglasij med obema domovoma, še posebej v ureditvah, kjer sta oba domova enakopravna ali skoraj enakopravna v zakonodajnem postopku. V zakonodajnem postopku na splošno ločimo dva glavna načina usklajevanja med domovoma. Prvi je ustanovitev postopka s posebnim posvetovalnim odborom, ki ga sestavljajo člani iz obeh domov zakonodajnega telesa. Namen odbora je doseči nek kompromis, ki bi zadovoljeval oba doma. Drugi pa je postopek, v katerem si oba domova pošiljata predloge toliko časa, dokler ni zakon v obeh domovih sprejet v enakem besedilu. Takšen je primer v Italiji, kjer ni uveden nikakršen usklajevalni postopek s pomočjo mešane, paritetno sestavljene komisije.

Pri obeh omenjenih načinih postopka usklajevanja je lažje predvideti končni rezultat usklajevanja v ureditvah z nesimetrično dvodomnostjo kot pa v ureditvah s simetrično dvodomnostjo. V nesimetričnih dvodomnih sistemih se tako kot v simetričnih uporabljata oba načina usklajevanja, največkrat kar kombinacija obeh, vendar s to razliko, da je v zadnji fazi predpisana rešitev, da dokončno odloči prvi dom. V primeru simetrične dvodomnosti pa je težko ugotoviti, na kakšen način se postopek usklajevanja zaključi. Ureditve nekaterih parlamentov ne določajo usklajevanja, ker to zaradi šibkosti drugega doma sploh ni potrebno. Prvi dom lahko tako ali tako izglasuje svojo rešitev. Obstaja tudi možnost, da usklajevanje med obema domovoma ni predpisano v pravnih aktih, vendar se domova dejansko usklajujeta. Razlog za usklajevanja v praksi so v siceršnji moči drugega doma, ki lahko blokira zakonodajni postopek ali lahko blokira kakšno drugo odločitev, ki je

za vlado in prvi dom ključnega pomena. Tako npr. na Nizozemskem v zakonodajnem postopku ni predvidenega usklajevalnega postopka, vendar lahko Senat dokončno odloči o sprejemu zakona, zato morata Vlada in Poslanska zbornica predhodno uskladiti vsebino zakona s Senatom, da slednji ne zavrne zakona v celoti.

V sistemih simetrične parlamentarne dvodomnosti, kjer ima drugi dom enake pristojnosti na zakonodajnem področju kot prvi domovi, lahko pride do blokad pri sprejemanju zakonov. V kolikor ima drugi dom popolnoma enake pristojnosti kot prvi na zakonodajnem področju in v ustavnem sistemu ni predviden način usklajevanja med njima in način, kako pride predstavniško telo do končnega sprejema zakona, lahko pride do oviranja sprejemanja za državo pomembne zakonodaje. Ta problem je še posebej izpostavljen, kadar vladajoča politična večina ne obvladuje obeh domov. Politična večina v enem domu lahko zavrne tiste predloge zakonov, ki jih je politična večina v drugem domu že sprejela in obratno.

V takšnih ureditvah je torej zaželeno, da se oba domova oblikujeta na podoben način in v enakem časovnem obdobju, saj je le tako omogočeno, da bo oba domova obvladovala ista politična večina in ne bo prihajalo do blokad pri sprejemanju ključnih državnih odločitev. Takšni sta ureditvi v Italiji in Romuniji. Oba domova v Italiji imata popolnoma enake pristojnosti, se volita po podobnem volilnem sistemu, imata enako mandatno dobo. Glede na to, da je ena izmed bistvenih razlik različno število članov obeh domov, to ne igra bistvene vloge, saj je najbolj važna politična večina v obeh domovih.

V sistemih nesimetrične parlamentarne dvodomnosti, kjer imajo drugi domovi šibkejšje pristojnosti na zakonodajnem področju, drugi dom ne more blokirati zakonodajnega postopka, pač pa lahko odloži dokončni sprejem zakona. Nekateri drugi domovi v sistemu nesimetrične dvodomnosti imajo tako na voljo suspenzivni veto, kot npr. drugi domovi v Avstriji, Nemčiji, Španiji, Veliki Britaniji, na Češkem, Poljskem in v Sloveniji. Kanadski Senat razpolaga z absolutnim vetom, vendar ima na področju sprememb ustave in finančne zakonodaje le suspenzivni veto. Prvi dom lahko po morebitnem predhodnem izmenjavanju in usklajevanju dokončno odloči o predlogu zakona. Lahko pregласi suspenzivni veto drugega doma z večino, ki je ponavadi zahtevnejša od navadne.

Vloga drugega doma je v sistemu nesimetrične dvodomnosti torej osredotočena na opozarjanje in sooblikovanje zakonodaje, vendar je končna odločitev v rokah prvega doma. Podobna politična sestava obeh domov tu ne igra nobene vloge in je celo nesmiselna. Priporočljivo je, da se domova oblikujeta na različen način, celo v različnih časovnih obdobjih, saj lahko različna politična večina v obeh domovih povzroči, da se v drugem domu izpostavljajo povsem drugačni interesi in predlogi kot v prvem. Seveda to ni po volji ne prvega doma ne vlade, ki je v nesimetričnem dvodomnem sistemu večinoma odvisna od prvega in ne od drugega doma. Iz tega sledi tudi ideja o drugem domu kot korektivu prvega oziroma kot "chambre de réflexion", kot se imenuje Senat v Belgiji.

Drugi dom ima lahko pomembne pristojnosti, s katerimi lahko varuje ustavo in državno ureditev. Drugi dom lahko enakopravno sodeluje v ustavnorevizijem postopku. Takšno pristojnost ima lahko tudi, če je sicer šibak drugi dom in nima močnih pristojnosti v zakonodajnem postopku. Enake pristojnosti kot prvi dom v ustavnorevizijem postopku ima večina drugih domov. Redko obstaja ureditev, da drugi dom nima močnih pristojnosti v ustavnorevizijem postopku (npr. slovenski Državni svet). Da drugi dom lahko igra vlogo varuha ustave pa se ne kaže le v tej, ampak tudi v drugih pristojnostih (npr. z zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti posameznih aktov pred Ustavnim sodiščem).

Pomembna pristojnost drugega doma je njegovo razmerje do vlade, ki je v sodobnih dvodomnih ureditvah večinoma odgovorna le prvemu domu, različno pa je urejeno vprašanje odgovornosti vlade drugemu domu parlamenta. V sistemu simetrične dvodomnosti je vlada praviloma odgovorna tudi drugemu domu parlamenta, v sistemu nesimetrične dvodomnosti pa večinoma ne. V večini držav drugi dom torej nima vpliva na oblikovanje vlade, ima manjšo vlogo od prvega doma pri nadzoru dela vlade in slednje tudi ne more neposredno odstaviti s položaja. Kljub temu ima večina drugih domov pristojnosti, s katerimi lahko nadzorujejo izvršilno oblast. Vlada ponavadi ima večino v prvem domu, v drugem pa redko. Ne glede na to, da vlada redno ne obvladuje večine v drugem domu, pa lahko velikokrat sklene kompromis v drugem domu. V slednjem namreč razprave niso tako politično obarvane kot v drugem domu, kar omogoča kvalitetnejše

razprave. Kompromis je v drugem domu lažje doseči kot v prvem, kjer je za vlado pomembno glasovanje o vsakem amandmaju posebej in vsak poraz vlade je pod drobnogledom medijev.²⁸⁴

Drugi dom je praviloma v neposrednem razmerju s šefom države. Značilnost monarhij je, da je nasledstvo dedno, zato drugi domovi praviloma nimajo vpliva na postavitve oziroma odstavitev monarha. Nasprotno predsednik v republiki nima dedne funkcije, ampak je na položaj predsednika izvoljen za določeno mandatno dobo. Najmočnejše razmerje med drugim domom in šefom države velja za tiste države, kjer ima drugi dom skupaj s prvim domom pristojnost izvoliti šefa države. Glede na to, da v monarhijah monarh svojo funkcijo opravlja dedno in da se ga ne voli, lahko šefa države parlament voli le v republiki (npr. v Italiji, na Češkem).

Drugi dom lahko pomembno vpliva tudi na delovanje sodne veje oblasti. Razmerje med njima se kaže predvsem v izvolitvi članov najvišje sodne oblasti (npr. sodnikov ustavnega sodišča, arbitražnega sodišča, vrhovnega sodišča itd) in v pristojnosti vložitve zahteve za presojo ustavnosti zakonov in zakonitosti podzakonskih aktov na ustavno sodišče. Številni drugi domovi imajo pristojnost izvoliti sodnike ustavnega sodišča (npr. romunski Senat, italijanski Senat, francoski Senat, španski Senat, Senat ZDA, nemški Zvezni svet, ruski Svet federacije, čilski Senat, maroški drugi dom).

Ena izmed pomembnih pristojnosti drugega doma so volitve ter imenovanja. V okviru te pristojnosti drugi dom imenuje najpomembnejše funkcionarje v državi. Redko drugi dom voli predsednika republike in predsednika vlade. Poleg njega lahko drugi dom voli in imenuje tudi predstavnike sodne veje oblasti ter druge funkcionarje izvršilne veje oblasti.

Drugi dom lahko razpolaga tudi z nekaterimi pristojnostmi, ki niso značilne za številne druge domove. Tako lahko imajo pristojnost, da drugi dom opravlja poleg zakonodajne tudi sodno funkcijo. Takšno pristojnost ima le britanski Dom

²⁸⁴ Tako Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 41-42.

lordov, pa še ta jo bo do leta 2008 z vzpostavitvijo novega Vrhovnega sodišča izgubil. Drugi dom ima lahko pomembne pristojnosti v razmerju do predstavniških teles federalnih enot (npr. drugi domom Avstrije, Belgije in BiH), vlogo pri potrjevanju mednarodnih pogodb (npr. drugi dom Romunije, Poljske, Češke), lahko zahtevajo razpis referendumov (slovenski Državni svet) ipd.

Kot že navedeno, splošnega modela drugega doma ni. To je razvidno tudi iz primerjave načina oblikovanja in pristojnosti drugih domov. Ne obstaja nek idealen drugi dom, ki bi ga lahko uveljavil v vsakem ustavnem sistemu in bi dajal optimalne rezultate pri svojem delovanju npr. na zakonodajnem področju. Vsaka država ima svojo ureditev drugega doma, ki ga ni možno enostavno prenesti v drugo državo z namenom, da bo deloval na enak način. Zato vsaka država upošteva svojo tradicijo, kulturo, prakso in posebnosti pri vzpostavljanju drugega doma.

4.2. Analiza tipičnega drugega doma

Vendar pa je mogoče potegniti nekatere skupne točke ureditve, najznačilnejše pristojnosti vseh ali vsaj večine drugih domov. Gre za tiste značilnosti, ki so skupne večini drugih domov. Če bi vse te skupne točke sešteli, bi dobili drugi dom, ki bi bil predstavnik teritorialnih interesov. Glede na to, da je največkrat drugi dom predstavnik teritorialnih enot, mu bolj odgovarjajo posredne kot pa neposredne volitve. Posredne volitve namreč pomenijo boljše povezave članov drugega doma s teritorij, poleg tega se tudi izognemo podvajanju sestave obeh domov.

Število članov drugega doma je manjše od števila članov prvega doma. Mandatna doba članov je daljša od članov prvega doma, člani se menjajo po sistemu delne prenove.

Pristojnosti drugega doma so šibkejšje od pristojnosti prvega doma, vendar lahko učinkovito nasprotuje prvemu domu. Drugi dom nima takšnega neposrednega razmerja z vlado kakor prvi dom. Drugi dom vlade ne more

postavljati niti ne glasovati o zaupnici ali nezaupnici vladi, ima pa več pristojnosti na področju sprejemanja ustavnih sprememb, saj je enakovreden prvemu domu. Manj pristojnosti ima na področju finančne zakonodaje. Drugi dom pri finančni zakonodaji ne more nastopiti kot predlagatelj. Vlada na drugi strani nima tolikšnega vpliva na delovanje drugega doma kot to velja za prvi dom. Ponavadi v njem nima večine. Med obema domovoma ponavadi obstaja usklajevalna komisija. Gre za delovno telo, sestavljeno iz članov obeh domov, ki pripravi skupno rešitev nesoglasja med obema domovoma. Zelo pomembno je, da imata oba domova možnost sklica takšne komisije. Poleg tega je priporočljivo, da gre za stalno članstvo v takšni komisiji po vzoru nemškega Zveznega sveta, saj se tako vzpostavijo trdni odnosi sodelovanja med člani komisije iz obeh domov. Zelo pomemben je način odločanja v komisiji. Če oba domova nimata enakega števila predstavnikov v tej komisiji, lahko en dom preglasi drugega. Če imata enako število, pa lahko zaradi politične sestave komisije tudi v komisiji pride do podobnega rezultata kot na plenarnem zasedanju obeh domov. Bolj priporočljiv je način odločanja v ZDA, kjer glasujejo člani komisije iz posameznega doma posebej. Takšen način spodbuja iskanje kompromisov med političnimi strankami, še posebej, če domova obvladuje različna politična stranka oziroma koalicija strank. Velika prednost drugega doma je, da ima več časa za podrobnejšo obravnavo zakonov. Člani prvega doma so praviloma bolj pod pritiskom politike in zato nimajo dovolj časa, da se izčrpno ukvarjajo z zakonodajo.

4.3. Učinkovitost drugega doma

Učinkovitost drugega doma je pomembna za dobro izvajanje ustavnih in zakonskih pristojnosti drugega doma v praksi. Pomembno je vprašanje, kakšen drugi dom je učinkovit. Gre predvsem za tiste druge domove, ki spadajo v model močne dvodomnosti. Lijphart meni, da je dvodomni sistem najbolj učinkovit, če sta oba domova neskladna v sestavi, vendar imata simetrične ali vsaj rahlo nesimetrične pristojnosti. Takšna kombinacija naj bi bila po njegovem mnenju močna dvodomnost. Sartori poudarja, da so najučinkovitejši drugi domovi tisti, ki imajo enake pristojnosti kot prvi domovi, vendar so različni (neskladni) po sestavi. Vendar tudi to ponavadi ni dovolj. Dom lordov v Veliki Britaniji je različen po

sestavi in ima dokaj močne pristojnosti, vendar so bile te pristojnosti redko uporabljene zaradi tega, ker zbornica ni demokratično izvoljena. Glede na to dejstvo drugi dom težko nasprotuje demokratično izvoljenemu prvemu domu.²⁸⁵ Ne samo ustavne pristojnosti tudi način sestave drugega doma pomemben za opredelitev moči drugega doma in dvodomnosti nasploh. Drugi dom, ki ni demokratično izvoljen, nima veliko demokratične legitimnosti in samo zaradi tega lahko izgublja na političnem vplivu. Poleg demokratične izvolitve in močnih pristojnosti, ki niso enake pristojnostim prvega doma, je pomembno, da je drugi dom voljen na drugačen način kot prvi dom ali vsaj v različnem časovnem obdobju, tako da politična sestava obeh domov ni povsem identična.

Splošno velja, da so za učinkovito delovanje drugega doma pomembni trije elementi. Na prvem mestu mora imeti drugi dom pomembne pristojnosti. Pristojnosti morajo biti tako močne, da lahko učinkovito nasprotuje odločitvam vlade in prvega doma ter doseže vsaj pogajanja o končni rešitvi nastalega nesoglasja med obema domovoma. Drugi dom lahko nasprotuje prvemu domu in vladi, če sta oba domova sestavljena na različen način, kar predstavlja drugi element. Pomembno je, da vlada redno ne obvladuje drugega doma, kajti sicer je vloga drugega doma vprašljiva, saj le potrjuje odločitve vlade. In končno je pomemben tudi tretji element in to je legitimnost. Brez legitimnosti drugi dom ne more učinkovito nasprotovati odločitvam prvega doma, ki je izvoljen na demokratični način.²⁸⁶

Kot že navedeno je primer močne dvomnosti nemška ureditev, pri katerem so upoštevani vsi že navedeni trije elementi za učinkovito delovanje drugega doma. Nemški Zvezni svet ima zelo pomembno mesto v nemškem ustavnem sistemu. Ima v praksi absolutni veto na vse zadeve, ki se tičejo dežel, to pa znaša približno 60 odstotkov vse zakonodaje. Sestava Zveznega sveta se povsem razlikuje od sestave Zveznega zbora. Kljub temu, da Zvezni svet nima povsem enakih pristojnosti kot Zvezni zbor, in spada v skupino zmerno nesimetrične dvodomnosti, saj ga lahko Zvezni zbor v številnih primerih preglasi, je uvrščen v

²⁸⁵ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 41-42.

²⁸⁶ Prav tam, str. 50, 254.

sistem močne dvodomnosti. Zaradi različnih načinov oblikovanja obeh domov je politična večina v obeh domovih praviloma različna. Redko v obeh domovih vlada enaka politična opcija, pa še ta ponavadi obstaja do naslednjih deželnih volitev, ki lahko spremeni večino v Zveznem svetu. To Zvezno vlado sili v nenehna pogajanja z Zveznim svetom.

Od vseh treh navedenih elementov učinkovite dvodomnosti je najbolj vprašljiv tretji element legitimnosti. Ali mora drugi dom razpolagati z legitimnim načinom oblikovanja, da lahko učinkovito opravlja svojo vlogo? Odgovor je po pritrdilen, kar je najlažje razložiti na primerih Doma lordov Velike Britanije in kanadskega Senata, ki nimata vseh treh elementov in sta zelo dobra primer dvodomnosti, kjer je drugi dom oblikovan na drugačen način kot prvi dom, ima močne pristojnosti, vendar nima sodobno razumljene legitimnosti. Prav zaradi pomanjkanja legitimnosti oba navedena druga domova močnih ustavnih pristojnosti ne uporabljata pogosto, saj se neizvoljeni člani drugega doma samoomejujejo pri nasprotovanju odločitvam izvoljenih članov prvega doma.

Postavlja se namreč vprašanje, ali lahko neizvoljen drugi dom nasprotuje delu prvega, neposredno izvoljenega doma. Oblast ima namreč ljudstvo, ne pa nekaj imenovanih in dednih lordov, ki jih ni izvolilo ljudstvo. Prav zaradi tega je začel Dom lordov izgubljati na moči in je v letih 1911 in 1949 izgubil enakopravno pristojnost sprejemanja zakonov s spodnjim domom.

Za obe državi, Kanado in Veliko Britanijo, je značilno, da je posamezna politična stranka na oblasti več časa, ne le en mandat. Glede na to, da ima v obeh državah dejansko pristojnost imenovati člane drugega doma predsednik Vlade preko šefa države, si lahko politična stranka predsednika Vlade v nekem časovnem obdobju pridobi veliko članov v drugem domu. To pomeni, da je po preobratu na volitvah v spodnji dom politična večina v obeh domovih različna. Nova politična opcija v spodnjem domu in stara v zgornjem. To lahko predstavlja pomemben problem za novo vlado in prvi dom. Reforme teh dveh drugih domov so torej pogosto na dnevnih redih vlad, ki bi se takšne blokade v drugem domu rade znebile. Vendar na drugi strani, kot že navedeno velja, da se člani drugega doma pri svojih pristojnostih velikokrat samoomejujejo. Gre za člane v drugem

domu, ki so starejši in izkušenejši. Prednosti britanskega Doma lordov so, da so člani Doma lordov tudi neodvisni člani, ki predstavljajo pomembno ravnovesje v Domu lordov, tako da nobena politična opcija ne dobi večine v njem.

Na drugi strani sta tipična primera neučinkovitega delovanja drugega doma irski in španski Senat, ki sta tudi pogosto predmet kritik. V teh državah je kar nekaj predlogov za reformo, saj drugi dom ne opravlja zadovoljivo svoje vloge. Španski Senat je teritorialni predstavnik, vendar teritorije slabo zastopa, saj so v Senatu člani bolj zavezani svojim političnim strankam kot teritorijem, v katerih so bili izvoljeni. Podobno so tudi v irskem Senatu politične stranke zelo močne in člani bolj kot posebne poklicne interese zastopajo politične stranke, katerim pripadajo. Ne španski ne irski Senat ne izvajata svojih sicer ne zelo močnih pristojnosti v zakonodajnem postopku in pristojnosti v razmerju do vlade. Oba lahko glede na način oblikovanja kontrolira vlada, saj ima večino v obeh.

4.4. Reforma drugega doma

Številni drugi domovi so v postopku reforme, predvsem reforme sestave in pristojnosti, ali pa se v državah razpravlja o njihovi ukinitvi. Neprestano potekajo razprave o koristnosti in demokratični vlogi drugega doma ter na drugi strani o odvečnosti in nepotrebnosti drugega doma. Takšna ni praksa samo v Sloveniji, ampak tudi v drugih dvodomno urejenih državah (izjema je npr. Nemčija). Predlogi za reformo in ukinitve so tudi v tistih državah, kjer je drugi dom neposredno voljen in to ne glede na to, da imajo voljeni člani večjo legitimnost in s tem upravičenost uporabljati svoje pristojnosti v celoti. O reformi in ukinitvi drugega doma se razpravlja tudi v federalnih ureditvah, kjer je drugi dom institucija, ki je bistvena za delovanje zveze. Na drugi strani se nihče ne sprašuje o smislu in pomenu prvih domov. Ti so splošna predstavniška telesa in kot taka temelj demokracije. Enako ne moremo trditi za druge domove. Redki predstavljajo državljane kot celoto, enako kot prvi domovi, ostali pa so regionalni, teritorialni predstavniki ali predstavljajo celo neke posebne interese.

Za večino dvodomnih držav je značilno, da je predlogov za reformo drugega doma veliko. Ti predlogi so predmet številnih razprav in usklajevanj. Številne predloge reforme pripravi vlada in pri tem poskuša doseči čim večje soglasje. Odbori, ki so ustanovljeni posebej zaradi obravnave predloga ali predlogov reform, so značilni tako za spodnji, še večkrat pa za zgornji dom. To niti ni čudno, saj je pomembno, da se z reformo strinjajo tudi člani drugega doma, saj drugi dom večinoma enakopravno s prvim domom sodeluje v ustavnorevizijskem postopku. Kljub številnim predlogom za reformo je le malokatera uspela zaživeti v praksi. Razlogov za tako malo uspešnih in dokončanih reform drugih domov je več. Zelo težko je v kateremkoli političnem sistemu doseči soglasje o določeni reformni rešitvi. To še posebej velja za države, kjer je drugi dom teritorialni predstavnik, saj obstajajo med teritoriji nesoglasja, ali med teritoriji in centralno oblastjo ni enotnega mnenja o razporeditvi pristojnosti med državo in teritoriji. Razprave o reformi tako v drugem domu potekajo med teritoriji, ki imajo različne interese. Takšna je praksa v Španiji in Kanadi.²⁸⁷ V nekaterih državah vladi niti ne ustreza reformirati drugega doma, saj bi to zmanjšalo njen vpliv v drugem domu. To še posebej velja za španski, irski in kanadski Senat. Namen reforme drugega doma je ponavadi, da postane parlament bolj učinkovit, kar pa ponavadi ni v interesu vlade. Vladni predlogi so tako že apriori obsojeni na propad. Vladi lahko ustreza nedoločena ureditev in šibak ustavni položaj drugega doma. Še posebej če širokega političnega soglasja za njegovo spremembo ali celo ukinitve ne more doseči. Podobno velja tudi za prvi dom, ki mu ustreza močnejši položaj na zakonodajnem področju in nedorečenosti v ureditvi drugega doma. Najpomembnejši razlog za malo uspešnih reform drugega doma pa je togost ustavnorevizijskega postopka. Vsaka reforma potrebuje široko politično soglasje, saj je za spremembo ustave velikokrat potrebna kvalificirana večina parlamenta, torej obeh domov, tudi drugega doma, ki se reformira. Poleg kvalificirane večine parlamenta pa imajo številne države v ustavnorevizijskem postopku tudi potrebo po soglasju federalnih enot (npr. ZDA) in ljudstva na referendumu. Torej ne more biti čudno, da predlogi reform v nekaterih državah potekajo že več kot 100 let (npr. Velika Britanija, Kanada), čeprav se številni politiki in strokovnjaki strinjajo, da je reforma nujno potrebna. Obstaja soglasje o neki parcialni, začasni, prehodni

²⁸⁷ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 41-239.

rešitvi, ki naj bi predstavljala del celovite rešitve, do katere pa kasneje zlepa ne pride. To se je zgodilo npr. v Italiji, kjer je bil Senat ustanovljen v letu 1948 in naj bi bil predstavnik regij. Ker regionalna predstavniška telesa še niso bila ustanovljena, se je Senat volil neposredno. Takšna ureditev pa se je ohranila do danes in začasna rešitev je postala trajna. Takšne prakse se bojijo tudi v Veliki Britaniji, kjer velja "začasna ureditev", da se 92 dednih lordov ohrani v drugem domu in bodo nato izginili ob zaključku reforme Doma lordov.²⁸⁸ Reforma Doma lordov sicer poteka naprej, vprašanje je, kdaj se bo zaključila, vendar dedni lordi še vedno ostajajo del Doma lordov.

Razlogov za reformo drugega doma je veliko in so med seboj zelo raznoliki. Vsekakor eden izmed razlogov izhaja že iz predstavništva drugega doma. Drugi dom obstaja poleg prvega doma in večinoma predstavlja neke posebne interese (interese federalnih enot, teritorialnih enot, interesne skupine družbe ipd). Vprašanje o obstoju drugega doma torej obstaja že zaradi tega, ali je poleg splošnega predstavniškega telesa sploh primerno, da obstaja še drugi dom z zastopstvom nekih parcialnih interesov. V kolikor drugi dom predstavlja enako kot prvi dom vse ljudstvo, pa se postavlja vprašanje smiselnosti drugega doma, ki predstavlja kopijo prvega. Drugi dom ima poleg tega lahko različen način sestave in različne pristojnosti, od šibkih do močnih, zato reforme pogosto obsegajo predloge sprememb le-teh.

Razlog za reformo drugega doma je lahko tudi v odnosu medijev in javnosti do drugega doma. Za druge domove je namreč značilno, da mediji njihovem delu nikoli ne posvečajo toliko pozornosti kot delu prvih domov. Takšna je praksa tudi, če je drugi dom zelo močan in ima enake pristojnosti kot prvi dom. Obstajajo nekateri razlogi za to, da je drugi dom deležen manjše pozornosti medijev, teoretikov idr. Vsi drugi domovi niso neposredno izvoljeni, kar pomeni, da javnost ni zainteresirana v takšni meri za seznanitev o njihovem delovanju, kot to velja za prve domove. Torej tudi mediji manj poročajo o delu drugega doma. To ne velja samo za Senat Kanade in Dom lordov Velike Britanije, ki sta v celoti imenovana, pač pa tudi za posredno izvoljene druge domove v Franciji, Nemčiji, Sloveniji, na

²⁸⁸ Russell M.: Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas, o.c., str. 41-340.

Irskem ipd. Drugi domovi so tudi šibkejši v razmerju do vlade v primerjavi s prvimi domovi. Redki drugi domovi imajo možnost, da imenujejo in odpokličejo vlado in tudi v zakonodajnem postopku so šibkejši. Bodisi po usklajevanju med obema domovoma končno odloči prvi dom (npr. Francija), ali pa je demokratična legitimnost drugega doma manjša, kar mu onemogoča nasprotovati demokratično izvoljenemu prvemu domu (npr. Kanada, Velika Britanija).

Bolj nerazumljivo je, zakaj je manjša pozornost medijev in javnosti na delo drugih domov v tistih državah, kjer sta oba domova enako močna. Italijanski Senat ima povsem enake pristojnosti kot Poslanska zbornica, pa je v praksi slednja veliko bolj pomembna. Razlog je tudi v tem, da so vsi vodje političnih strank ponavadi člani Poslanske zbornice in ne člani Senata. Senat je končno tudi predmet številnih reformnih razprav. Vsi reformni predlogi gredo v smer, da zbornice ne bi več imele povsem identičnih pristojnosti, kar je predmet številnih kritik v Italiji. Gre kot že navedeno za popolno podvajanje zakonodajnega postopka. Italijanski primer je dokaz, da je drugi dom lahko predmet reform, pa čeprav je enako legitimen kot prvi dom in ima celo identične pristojnosti.

Za večino drugih domov je razumljivo, zakaj imajo tako nizko medijsko pozornost. Irski Senat je posredno izvoljen, v njem ni vodij političnih strank, prav tako tudi ne ministrov. Glede na navedeno ga mediji označujejo kot povsem nepotrebno institucijo. Podobno velja za kanadski Senat, ki je v celoti imenovan in redko uporabi svoje sicer močne pristojnosti v zakonodajnem postopku. V Franciji malo državljanov sodeluje pri izvolitvi članov Senata. Le en državljan na 1.500 prebivalcev Francije sodeluje v tem postopku. Poleg tega je francoski Senat zelo konzervativen in je v svoji preteklosti zavrnil številne napredne, demokratične predloge, tudi na področju jačanja regionalizma, ki ga predstavlja. Kljub temu pa ga javnost podpira in je zavrnila ustavna referendumata o uvedbi šibkejšega Senata oziroma o odpravi Senata iz leta 1946 in 1969.²⁸⁹

V dvodomnih državah so predlogi za reformo drugega doma ponavadi številni. Pod tem pojmom se lahko skriva različen način spreminjanja ureditve

²⁸⁹ Russell M.: *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, o.c., str. 41, 224-227.

drugega doma. Lahko gre le za manjše popravke ureditve, lahko pa tudi za obsežne spremembe pristojnosti in načina oblikovanja drugega doma. Podobno, kot so številne reforme, so v dvodomnih državah značilni tudi predlogi za ukinitve drugega doma. Takšni predlogi se pojavljajo ne samo v Sloveniji, ampak tudi na Irskem, v Španiji, v Kanadi, Veliki Britaniji itn. V zgodovini je že prišlo do ukinitve drugih domov. Tako so bili ukinjeni drugi domovi v Novi Zelandiji, na Švedskem, Danskem, ter ne tako dolgo nazaj na Hrvaškem in Jugoslaviji.

Za reformo kanadskega Senata je značilno, da je soglasje o potrebni reformi Senata veliko. Vendar se razlikujejo ideje, kako spremeniti Senat, od manj do bolj radikalnih. Kljub temu, da je bilo v zgodovini veliko predlogov za reformo kanadskega Senata, do bistvene spremembe njegove ureditve ni prišlo. Največ predlogov je bilo vezanih na oblikovanje Senata, tako da bi bil Senat voljen ali vsaj delno voljen (npr. predlog iz leta 1909 je predvideval dve tretjini voljenih članov Senata). Noben izmed številnih predlogov ni bil sprejet. Predlogi so bili tudi za ukinitve Senata (npr. leta 1920), vendar so bili vedno zavrnjeni.²⁹⁰

Podobno usodo kot ostali predlogi za reformo Senata je doživel tudi tako imenovani sporazum Charlottetown (Charlottetown Agreement) iz leta 1992, s katerim so soglašali tako predsedniki provincialnih vlad in zvezne kanadske Vlade. Ta dokument je predvideval obsežno reformo Senata, ki so jo poimenovali kar "trojna E reforma Senata" (Triple-E Senate Reform). Trojna E reforma predstavlja tri cilje reforme. To so: izvoljen Senat, enakopravno provincialno zastopstvo in učinkovitost Senata (Elected Senate, Equal Provincial Representation in Effective Senate). Volitve članov Senata, ki jih je predvideval sporazum, bi bile neposredne ali posredne preko provincialnih predstavniških teles. Pri neposrednih se je reforma zgledovala po ureditvi neposrednih volitev v Senat ZDA, pri posrednih pa po volitvah v nemški Zvezni svet, kjer imajo provincialne vlade neposredno zastopstvo v drugem domu. Sporazum je predvideval tudi reformo pristojnosti Senata. Na področju finančnih zakonov bi Senat imel le suspenzivni veto, soglasje pa bi bilo potrebno pri sprejemanju zakonodaje, ki zadeva francosko manjšino

²⁹⁰ The Senate of Canada: The Canadian Senate in Focus 1867-2001, o.c.

(predvidevalo se je posebno večino francosko govorečih senatorjev).²⁹¹ Kljub temu, da je imel sporazum podporo med vladami provinc in zveze, je sporazum zavrnilo kanadsko ljudstvo na referendumu. Zaradi negativnega rezultata na referendumu se je postopek reformiranja Senata za nekaj časa ustavil. Problem še vedno ostaja provincialno zastopstvo v Senatu, saj je Senat še naprej zelo močno politično telo, kjer interesi provinc niso v prioriteti, ampak so v ospredju predvsem interesi političnih strank. Senat torej ostaja še naprej enak kot ob nastanku pred več kot 130-imi leti. Nadalje ostajajo odprti problem imenovanih članov Senata, problem močnih pristojnosti Senata in problem provincialnega zastopstva v Senatu. Vprašljiva je legitimnost Senata, če člane imenuje predsednik Vlade po političnem ključu. Nedvomno je nujno zmanjšanje pristojnosti Senata, ki ima glede na način oblikovanja zelo močne pristojnosti. Izmed naštetih treh problemov še najmanj težav povzroča neenakopravno provincialno zastopstvo, ki bi nadaljnje probleme povzročal tudi, če bi bilo zastopstvo enakopravno (razmerje med največjo in najmanjšo provinco po številu prebivalstva je namreč ena proti 100). Večino v Senatu bi v primeru enakopravnega zastopstva imelo šest najmanjših provinc, ki bi skupaj predstavljale le deset odstotkov kanadskega prebivalstva. Največja težava pri reformah Senata je bilo prav soglasje med različnimi interesi manjših in velikih provinc.²⁹²

Ena od možnosti, ki je hkrati tudi najbolj realna, je, da se bo imenovani Senat začel oblikovati z volitvami ne glede na spremembo kanadske Ustave. Gre za to, da je mogoče, da se bodo volitve uveljavile kot podlaga za kasnejše imenovanje senatorjev, ki jih v Senat imenuje predsednik Vlade. Kot že navedeno, imajo v Alberti že uvedene volitve brez ustavne ali druge pravne podlage. Če bo predsednik Vlade in bodoči predsedniki Vlade upoštevali izide neposrednih volitev in v Senat imenovali le predhodno izvoljene člane Senata, bo tako Senat dejansko postal voljena institucija.²⁹³

²⁹¹ Franks C. E. S.: Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate, o.c., str. 150-155.

²⁹² Prav tam, str. 155-157.

²⁹³ Več o tem gl. Wikipedia: Canadian Senate, URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Senate, uporabljeno: 17. 2. 2006.

Irskemu in španskemu Senatu je skupno to, da predlogi reforme drugega doma izhajajo predvsem iz tega, da drugi dom v nobeni od navedenih držav ne opravlja zadovoljivo svoje vloge. Španski Senat je teritorialni predstavnik, vendar teritorije slabo zastopa, saj so v Senatu člani bolj zavezani svojim političnim strankam kot teritorijem, v katerih so bili izvoljeni. To ni čudno, saj je Senat kot teritorialni predstavnik nastal z Ustavo v letu 1978, ko teritoriji (avtonomne skupnosti in province) sploh še niso bili izoblikovani. Tudi v irskem Senatu so politične stranke zelo močne in člani bolj kot posebne poklicne interese zastopajo politične stranke, katerim pripadajo. Ne španski ne irski Senat ne izvaja svojih sicer ne zelo močnih pristojnosti v zakonodajnem postopku in pristojnosti v razmerju do vlade. Oba lahko kontrolira vlada, saj ima večino v obeh.

Reforma irskega Senata je potrebna predvsem iz dveh razlogov: zaradi njegove nedoločne vloge v irskem političnem sistemu in skrivnostnem in zastarelem načinu imenovanja in volitev članov Senata, kar zmanjša legitimnost delovanja Senata in njegovih članov. Vloga Senata je nedoločna, ker je v izrazito podrejenem položaju nasproti Predstavniškemu domu. Razpusti se vedno, kadar potekajo volitve v Predstavniški dom, v zakonodajnem postopku pa ima vedno končno besedo Predstavniški dom. V očeh javnosti je Senat šibak in neučinkovit, poleg tega ima velik vpliv v njem irska Vlada. Slednje velja predvsem zaradi tega, ker 11 senatorjev imenuje predsednik Vlade. Na ta način je omejen nadzor Senata nad delom Vlade. Na področju volitev je potrebno spremeniti sistem volitev, kjer imajo politične stranke prevelik vpliv. Člani Senata večinoma nimajo močnega poklicnega ozadja, kar bi bilo glede na sestavo Senata razumljivo. Vendar pa imajo poklicne organizacije vlogo le pri predlaganju kandidatov, ne pa neposredno pri volitvah članov Senata. Nenavadno je, da organizacije, ki predlagajo kandidate, ne morejo sodelovati pri njegovi izvolitvi. Volilno pravico za volitve v Senat imajo predvsem politiki. Dodatno je k večjemu vplivu politike doprinesla tudi odločba Visokega sodišča (High Court) iz leta 1969, da za kandidate ni potrebno, da bi imeli posebno znanje in izkušnje iz določenega poklicnega področja, ki naj bi ga v Senatu predstavljal.

Poleg tega obsega volilno telo le približno 1.000 oseb. Dokler bo večina državljanov Irske izključenih pri volitvah Senata, bo Senatu manjkala legitimnost.

Pri volitvah predstavnikov univerze je sistem zaprt za ostale izobraževalne institucije razen za dve najstarejši univerzi. Poleg tega je vprašljiva tudi aktivna volilna pravica, ki je omejena le na diplomante navedenih dveh univerz kot izobrazbeni cenzus.²⁹⁴

Tako je na Irskem drugi dom izraz katoliškega socialnega načina razmišljanja, ki je z ureditvijo irskega Senata združil največje socialne interese v 30-ih letih 20-ega stoletja. Največje kritike irske ureditve so naperjene proti načinu volitev teh interesov (te ne omogočajo, da bi predstavniki teh interesov imeli volilno pravico, ampak le pravico predlagati kandidate). Vendar je potrebno zastopstvo interesov spremeniti tako, da bo odražalo sedanje stanje irske družbe.²⁹⁵

Eden izmed redkih drugih domov, ki ga strokovna in laična javnost ne kritizirata in tudi ni predlogov za njegovo reformo, je nemški Zvezni svet. Nasprotno o uvedbi podobne institucije, kot je Zvezni svet, razmišljajo tudi v deželah, kjer bi drugi dom povezoval deželne in lokalne oblasti. Zvezni svet je namreč zelo dobra oblika predstavništva federalnih enot, ki tako učinkovito delujejo v zveznem zakonodajnem postopku.

V strokovni literaturi je mogoče najti tudi mnenja, da bi lahko drugi dom nadomestila sodna veja oblasti. Pristojnosti drugega doma bi tako opravljala sodišča v okviru svojih pristojnosti. Sodišča lahko bolj učinkovito nadzorujejo ustavnost in zakonitost sprejetih aktov. Poleg tega so sodniki tudi bolj strokovno podkovani in uživajo večji ugled med ljudmi kot politiki. Razlog za nadomestitev drugega doma s sodno vejo oblasti naj bi bil, da zakonodajna veja oblasti ne more učinkovito nadzirati izvršilne veje, saj ima vlada večino v parlamentu.

Kot nadomestek drugega doma se predlaga tudi referendum. Razširjenost referendumov v Švici naj bi nadomestila druge domove v kantonih.²⁹⁶ Vendar se v

²⁹⁴ Sub-Committee on Seanad Reform: Report on Seanad Reform, Stationery office, str. 8, 23, 26 in 39.

²⁹⁵ Sub-Committee on Seanad Reform: Report on Seanad Reform, Stationery office, str. 39, 40.

²⁹⁶ Shell D.: The history of Bicameralism, o.c., str. 16.

nobeni državi ne sodna oblast ne referendum nista izkazala kot prava nadomestka drugega doma. Oba obstajata že sedaj v številnih ureditvah, vendar je vloga drugega doma še vedno zelo pomembna. Sodna oblast bi se glede na pripad sodnih zadev težko posvetila morebitnim novim pristojnostim. Referendum pa predstavlja ustavni institut, ki je občasno izveden, vendar pa ob pogostem uporabljanju izgubi svoj pomen, saj udeležba volivcev na referendumih ponavadi ni visoka in bi še upadla, če bi bili referendumi pogosti. Iz teh razlogov sodna oblast in referendum ne moreta učinkovito nadomestiti vloge drugega doma.

V primeru ukinitve nekaterih drugih domov v Skandinaviji se je kot nadomestek navajalo okrepitev demokratičnih postopkov znotraj novega enodomnega parlamenta (npr. krepitev delovnih teles parlamenta). Ob tem je potrebno poudariti, da je šlo v Skandinaviji za ukinitve dvodomnih sistemov simetrične dvodomnosti, ki v praksi pogosto povzročajo težave in blokade v zakonodajnem postopku. Torej ni čudno, da je bila ukinitve drugih domov v teh državah pozitivno sprejeta.

Nekateri menijo, da je drugi dom škodljiv, v kolikor nasprotuje odločitvam prvega doma. Na drugi strani pa je drugi dom nepotreben, če se strinja z odločitvami prvega doma. Vendar je ob tem potrebno poudariti, da v kolikor oba domova soglašata s sprejeto odločitvijo, potem lahko verjamemo v modrost sprejete odločitve. V kolikor se drugi dom ne strinja s sprejeto odločitvijo prvega doma, je na ljudeh, da presodijo, argumenti katerega doma so prepričljivejši.²⁹⁷

Končno je celotna primerjava ureditev drugega doma parlamenta namenjena tudi iskanju najboljših rešitev za posamezno dvodomno ureditev. Na svetu so uvedene zanimive različice dvodomnosti, vendar je potrebno ponovno poudariti, da prenos tuje ureditve dvodomnosti v domač pravni sistem ni priporočljiv. Pri tujih ureditvah je potrebno proučiti smisel ureditve določenih značilnosti dvodomnosti v posamezni državi, pri urejanju dvodomnosti pa je poleg tega potrebno upoštevati tudi domače družbene posebnosti.

²⁹⁷ Prav tam, str. 13.

4.5. Perspektiva Državnega sveta Republike Slovenije

V raziskavi je vseskozi obravnavana tudi ureditev Državnega sveta in namen raziskave je tudi iskanje najboljših rešitev za slovensko dvodomno ureditev. Problem ustavne ureditve slovenskega Državnega sveta leži že v nedoločeni ustavni ureditvi. Ustava je namreč pri urejanju Državnega sveta precej skopa v primerjavi z ureditvijo drugih temeljnih državnih organov. Tako je Državnemu zboru posvečeno kar 16 členov, Državnemu svetu pa le 6 členov, ki urejajo predvsem strukturo in pristojnosti Državnega sveta, zaradi česar Ustava ni uredila nekaterih vprašanj, ki so pomembna za organizacijo in delovanje Državnega sveta. 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 vnesen v Ustavo šele tik pred sprejemom Ustave, zaradi česar ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi sicer sodila v Ustavo.

Kar zadeva same volitve v Državni svet Ustava ne ureja ničesar. Ustava ne določa ničesar glede temeljev volitev, torej vsaj glede tega, ali so volitve posredne ali neposredne, vendar pa funkcije in sestava Državnega sveta bistveno vplivata na način volitev in postavljata temeljni okvir, v katerem je treba določiti način volitev. Torej bi se iz ustavne določitve funkcij in strukture Državnega sveta dalo sklepati, da mu bolj ustrezajo posredne kot neposredne volitve, saj so posredne volitve znane po tem, da omogočajo tesnejšo povezanost med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki.²⁹⁸ Vendar je na drugi strani potrebno poudariti nekatere negativne posledice posrednih volitev. Vpliv političnih strank pri posrednih volitvah je lahko zaradi majhnosti elektorskega volilnega telesa celo večji kot pri neposrednih volitvah. To je še posebej značilno za volitve predstavnikov lokalnih interesov, ki jih izvoli elektorsko volilno telo volilne enote, slednje pa izvolijo občinski sveti glede na število prebivalcev občin. Glede na to, da imajo pri volitvah v občinske svete politične stranke veliko vlogo in da se občinski svetniki združujejo v svetniške skupine, imajo politične stranke vpliv tudi

²⁹⁸ Tako Grad F.: Parlament in vlada, o.c., str. 254.

na izbiro elektorjev za volitve v Državni svet ter na izvolitev članov Državnega sveta, ki so predstavniki lokalnih interesov.

Poleg tega posredne volitve predstavljajo manjšo legitimnost za izvoljene člane Državnega sveta, kot to velja za poslance Državnega zbora, ki so izvoljeni na neposrednih volitvah. Prav zaradi tega se posredno izvoljen Državni svet težko postavi po robu neposredno izvoljenemu Državnemu zboru in od njega zahteva ponovno odločanje o zakonih, ki jih je Državni zbor enkrat že sprejel. To je dodaten razlog, da bi bilo primerno vsaj za del članov Državnega sveta, to je za predstavnike lokalnih interesov, urediti neposredne volitve²⁹⁹. Glede na to, da imajo predstavniki lokalnih interesov večino v Državnem svetu, bi lahko na ta način večinski del v Državnem svetu pridobil večjo legitimnost za sodelovanje v zakonodajnem postopku, zmanjšana bi bila tudi možnost političnega trgovanja pri volitvah članov Državnega sveta, saj posredne volitve s politično profiliranimi elektorji omogočajo ravno to.

Potrebno je poudariti tudi številne probleme pri izvedbi volitev predstavnikov nekaterih funkcionalnih interesnih skupin, kar izhaja predvsem iz podnormirane ustavne ureditve in ohlapne zakonske ureditve volitev v Državni svet (problem članstva v zvezah interesnih organizacij, podvajanje članstva znotraj posameznih interesnih organizacij, nekatere velike interesne organizacije ne sodelujejo na volitvah, zapletenost volitev, oteženo preverjanje članstva v interesnih organizacijah, zastarelost Zakona o določitvi volilnih enot za volitve v Državni svet). Z določenimi spremembami zakonodaje bi se gotovo olajšala izvedba ter povečal nadzor in zakonitost samih volitev, ki so sedaj v veliki meri prepuščena samim interesnim organizacijam (npr. vzpostavitev posebnih registrov za volitve članov funkcionalnih interesov, sprememba ureditev kriterijev za določitev elektorjev).

Še več problemov kot z volitvami je v praksi s pristojnostmi Državnega sveta. Slovenski Državni svet nedvomno spada med šibkejše zgornje domove, ki sodeluje v zakonodajnem postopku, vendar odločilno ne more vplivati na končen

²⁹⁹ Tako je tudi bilo pri prvih volitvah Državnega sveta.

sprejem zakona. Državni svet ima različne pristojnosti. Od tega da izglasuje suspenzivni veto, do tega da daje mnenja na vse pristojnosti iz področja Državnega zbora, da zahteva parlamentarno preiskavo, razpis referendum, presojo ustavnosti in zakonitosti različnih aktov in podobno. Državni svet svoje pristojnosti redno uporablja, še posebej mnenja, ki jih pripravljajo Državni svet in njegove komisije in jih posredujejo Državnemu zboru. V ta mnenja Državni svet ponavadi uvrsti tudi amandmaje, ki jih sicer nima pristojnosti vlagati. Vendar Državni zbor in njegova delovna telesa amandmaje ne morejo obravnavati kot amandmaje Državnega sveta, ampak se jih lahko obravnava samo, če jih prevzame delovno telo Državnega zbora ali posamezen poslanec. Državnemu zboru in njegovim delovnim telesom dejansko ni potrebno upoštevati mnenj Državnega sveta, niti se na njih odzvati, zato ni mogoče enostavno ugotoviti, kakšen je njegov prispevek h kakovosti sprejete zakonodaje. Podobno velja tudi za druge pristojnosti Državnega sveta. Potem ko Državni svet vloži suspenzivni veto lahko Državni zbor pri ponovnem odločanju veto preglasi z absolutno večino in zakon ponovno potrdi. To se zgodi v večini primerov. Državni zbor veto pogosto preglasi, saj mu ni težko doseči absolutne večine. Vladajoča koalicija po pravilu obvladuje takšno večino v Državnem zboru, zato bi bilo za učinkovito funkcijo veta Državnega sveta potrebno določiti zahtevnejšo večino. Ta bi pomenila, da bi bilo po vetu Državnega sveta potrebno doseči širše politično soglasje za sprejem zakona v Državnem zboru. Ob tem bi močnejši položaj pridobila tudi opozicija v Državnem zboru, ki jo ponavadi vladajoča koalicija preglasi. Doprinos h kvalitetnejši zakonodaji in zmanjšanju števila vetov bi predstavljal tudi spremenjen postopek ponovnega odločanja. Državni zbor po veljavni poslovniški ureditvi v postopku ponovnega odločanja ne more spremeniti sporni del zakona, kar je nesmiselno in postavlja pod vprašaj ustavno vlogo Državnega sveta.

Večina pristojnosti Državnega sveta je šibkih, vendar razpolaga Državni svet tudi z zelo močno pristojnostjo, to je zahteva za razpis referendum, s katero lahko doseže neuveljavitev določenega zakona zaradi nasprotovanja državljanov na referendumu. Državni svet zelo previdno ravna pri uporabi te pristojnosti in jo uporabi samo v izjemnih primerih, saj ne gre za pristojnost, s katero bi lahko Državni svet redno uveljavljal svoja mnenja. Državni svet sploh ne more izkoriščati te pristojnosti, kajti če bi jo v večji meri izkoriščal, bi to povzročilo nasprotovanja

tako s strani vlade in prvega doma kot tudi s strani državljanov, ki bi morali pogosteje odločati na referendumih.

Ena od možnih rešitev navedenih dilem, s katerimi se sooča Državni svet, so manjši popravki veljavne pravne ureditve. Te bi se lahko nanašale na pristojnost, da lahko Državni zbor spremeni zakon, potem ko Državni svet nanj vloži veto, na večjo vlogo Državnega sveta v zadevah Evropske unije ter večjo vlogo v ustavnorevizijem postopku, v katerem bi lahko igral pomembno vlogo varuha Ustave.

Vendar je takšna praksa manj verjetna. Predloge za uvedbo ustreznih, močnejših ustavnih, zakonskih ali poslovnih pristojnosti, ki jih je predlagal Državni svet, je Državni zbor večinoma zavrnil. Drugače je s predlogi, ki pristojnosti Državnega sveta in možnosti njegovega delovanja krčijo. Te so bile v večini sprejete in jih je bilo tekom obstoja Državnega sveta že kar nekaj. Tako je Državni zbor ukinil veto Državnega sveta na državni proračun, s tem da proračuna ni več sprejemal v obliki zakona. Ukinil je edino skupno delovno telo obeh domov parlamenta, ko je ukinil Komisijo po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. V letu 2003 je v postopku sprejemanja državnega proračuna oklestil proračun Državnega sveta. Uvedel je zelo šibke pristojnosti Državnega sveta na področju zadev Evropske unije, čeprav bi bile široke, enakopravne pristojnosti obeh domov na tem področju primerne in mednarodno primerljive. Končno je v letu 2005 uvedel nepoklicno funkcijo predsednika Državnega sveta, kar je Ustavno sodišče ugotovilo kot neskladno z ustavno ureditvijo. Po mnenju Ustavnega sodišča je predsedniku Državnega sveta treba dati prednost njegovi tesnejši povezanosti z delovanjem tega organa kot celote v razmerju do njegove siceršnje funkcije člana tega organa. Za učinkovito delo Državnega sveta je potrebno zagotoviti stalno razpoložljivost njegovega predsednika, da bi se Državni svet na aktivnosti Državnega zbora lahko pravočasno odzval. Ureditev, ki tega ne zagotavlja, lahko pomeni oviro pri izvrševanju vodstvenih odgovornosti predsednika Državnega sveta in v posledici oteževanje izvrševanja ustavne vloge tega organa. Ureditev, v skladu s katero predsednik Državnega sveta opravlja funkcijo nepoklicno, torej ni v skladu z Ustavo in jo bo Državni zbor moral spremeniti v poklicno.

Glede na to, da je vloga drugih domov še najbolj primerna na področjih, kjer po naravi zadeve drugi dom ne nasprotuje prvemu domu in vladi, ampak z njima sodeluje, bi bilo zelo primerno, da bi Državni svet pridobil močne, enakopravne pristojnosti z Državnim zborom na področju zadev Evropske unije. Ob izjemni količini aktov in dokumentov iz tega področja bi lahko Državni svet kvečjemu dopolnjeval in lajšal delo, ki ga sedaj opravlja samo Državni zbor. To velja še posebej ob dejstvu, da je na tem področju največje pristojnosti na račun parlamenta dobila Vlada in da ima Vlada tudi najboljše (kadrovske in finančne) pogoje za delo na tem področju. Državni svet pa je pridobil le omejene pristojnosti dajanja mnenj v poslovniku Državnega zbora, kar pa dejansko izhaja že iz ustavne določbe, ki omogoča Državnemu svetu, da daje mnenja o vseh zadevah iz pristojnosti Državnega zbora.

Za prihodnjo vlogo Državnega sveta je pomembno tudi, da je v Sloveniji prišlo do spremembe ustavne ureditve pokrajin in da bo Slovenija ustanovila pokrajine. V Sloveniji obstaja nova možnost spremembe ureditve Državnega sveta. Po uvedbi pokrajin bi ta lahko postal zastopstvo pokrajin in tako pridobil pomembne pristojnosti v zakonodajnem postopku kot varuh pokrajinskih interesov. Lahko bi soodločal z Državnim zborom v zadevah, ki se tičejo pokrajin. Na ta način bi lahko uredili tudi številne dileme, ki so neurejene v obstoječi ureditvi. Z uvedbo novega drugega doma bi lahko natančno uredili njegov ustavni položaj ter določili pristojnosti, ki bi povečale učinkovitost zakonodajnega postopka. Glede na to, da je Državni svet v 14-ih letih delovanja pridobili številne izkušnje in vzpostavil določen način delovanja, bi lahko ohranili tisto ureditev, ki se je izkazala za dobro. Seveda pa se je treba ob tem zavedati, da bi se ob taki rešitvi izgubilo predstavništvo funkcionalnih interesov. Če bi prišlo do take rešitve, bi kazalo razmisliti o tem, da bi se to predstavništvo zagotovilo v kakšnem drugem organu, posvetovalnega značaja.

Za ustavni položaj Državnega sveta in za bolj učinkovito dvodomnost bi bilo potrebno uvesti tudi določeno vlogo Državnega sveta v ustavnorevizijskem postopku. Udeležba Državnega sveta v tem procesu bi namreč omogočila vstop večjemu številu interesov v postopek odločanja. Najbolje bi seveda bilo, da bi

državni svet razpolagal s pristojnostjo soodločanja pri spreminjanju ustave. Boljša kot sedanja pa bi bila tudi ureditev, po kateri bi imel Državni svet vsaj funkcijo ustavnorevizijske iniciative.

Končno je potrebno poudariti, da s kakršnimi koli spremembami ni potrebno in ni priporočljivo hiteti. Najprej je potrebno odpreti široko razpravo in proučiti najboljše rešitve dvodomnosti, ki bi bile primerne za ureditev v Sloveniji. Ne glede na to, da je Slovenija v postopku ustanavljanja pokrajin, kjer lahko pridobi Državni svet vlogo predstavnika pokrajinskih interesov, je tudi ta sprememba ureditve malo verjetna. Večina sprememb neustrezne ureditve drugega doma pri nas in v tujini pride s strani vlade. Vendar je prav vlada tista, ki ji ponavadi ne ustreza reformirati drugega doma, saj bi to lahko zmanjšalo njen vpliv v drugem domu (to še posebej velja za špansko, irsko in kanadsko ureditev) ali pa bi povečalo učinkovitost drugega doma. Vladi v tem primeru bolj ustreza nedoločena ureditev in šibak ustavni položaj drugega doma. Še posebej če širokega političnega soglasja za njegovo spremembo ali celo ukinitve ne more doseči. Podobno velja tudi za prvi dom, ki mu ustreza močnejši položaj na zakonodajnem področju in nedorečenosti v ureditvi drugega doma. Najpomembnejši razlog za malo uspešnih reform drugega doma pa je togost ustavnorevizijskega postopka. Vsaka reforma potrebuje široko politično soglasje, saj je za spremembo ustave velikokrat potrebna kvalificirana večina parlamenta, torej obeh domov, tudi drugega dom, ki se reformira. Slednje sicer ne velja v Sloveniji, vendar pa obstaja togost ustavnorevizijskega postopka zaradi kvalificirane večine v Državnem zboru, ki jo je potrebno doseči za spremembo Ustave. Torej ni čudno, da predlogi reform v nekaterih državah potekajo že več kot 100 let (npr. Velika Britanija, Kanada), čeprav se številni politiki in strokovnjaki strinjajo, da je reforma nujno potrebna. Nekaj podobnega se lahko zgodi tudi v Sloveniji.

5. VIRI

- Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Sénat, Paris, 2000, 345 str.
- Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu, Bloom H. W., Blockmans W. P., de Schepper H. (ur.), Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, 's-Gravenhage 1992.
- Bloom H. W.: Bicameralism - history - theory - problems, v: Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu, Bloom H. W., Blockmans W. P. de Schepper H. (ur.), 1992.
- Cerar M.: Status državnega sveta, Pravna praksa, št. 279/93, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1993, str. 5.
- Chronicle of Parliamentary Elections, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1999.
- Cygan A. J.: National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2001.
- Debeljak P.: Državni svet Republike Slovenije: (so)odločevalec ali lobi(st)?, Diplomsko delo, Fink-Häfner D. (mentor), Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2001, 97 str.
- Debeljak, P.: Državni svet Republike Slovenije: (so)odločevalec ali lobi(st)?, Diplomsko delo, mentorica Fink-Hafner D., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
- Deren Antoljak Š.: Volitve na Hrvaškem v Županijski dom Sabora, Teorija in praksa, letnik 30, št.5-6/1993.
- Državni zbor Republike Slovenije, 1996: Poročilo za obdobje 23.12.1992 do 16.10.1996.
- Državni zbor Republike Slovenije, 2000: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996 - 2000. Pezelj J. (ur.), Zbirka Poslanske pisarne, Ljubljana.
- Državni zbor Republike Slovenije, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve: Mnenje k predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o državnem svetu, št. 004-01/92-5/16 z dne 29. 6. 1994.
- Dumont H., Lagasse N., van der Hulst M. et al.: Kingdom of Belgium, v: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A Global

- Dialogue on Federalism, Volume 2, Majeed A., Watts R. L., Brown D. M. (ur.), International Association of Centers for Federal Studies, McGill-Queen's University Press, 2006.
- Electing Australia's Senators, Parliament of Australia, Senate, Senate Brief No. 1, July 1999, Canberra.
- Electoral Systems – A world-wide comparative study, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1993.
- English R.: The United States Congress, Manchester University Press, Manchester, 2003.
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation: Electoral Systems in Europe, An Overview, Brussels, 2000, ECPRD, European Parliament.
- Fantini R.: Ustavna ureditev Bosne in Hercegovine po »Daytonu«, diplomska naloga, Grad, F. (mentor), Ljubljana, 1999.
- Franks C. E. S.: Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate, v: Senates, Bicameralism in the Contemporary World, Patterson S. C., Mughan, A. (ur.), Columbus, Ohio State University Press, str. 124.
- Grad F., 1991: Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa. Teorija in Praksa, letnik XXVIII, št. 5-6, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, str. 675 - 678.
- Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.: Državna ureditev Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Tretje spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana, 1999.
- Grad F., Kaučič I.: Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Druga dopolnjena in spremenjena izdaja, Ljubljana, 2001, str. 179 - 249.
- Grad F., Kaučič I.: Ustavno pravo Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1997.
- Grad F.: Nova razmerja med parlamentom in vlado, v: Podjetje in delo 6-7/2003, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2003.
- Grad F.: Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa, Teorija in Praksa, letnik XXVIII, št. 5-6, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 1991.
- Grad F.: Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 251 - 278.

- Grad F.: Prilagoditev državnega zbora evropskim integracijskim procesom, v:
Končno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v
okviru CRP "Konkurenčnost Slovenije 2001-2006", Ljubljana, 2002.
- Grad F.: Ustava, konstitucionalizem in demokracija, v: Podjetje in delo 6-
7/2004/XXX, Gospodarski vestnik, 2004.
- Grad F.: Vloga državnega sveta v zadevah Evropske unije, v: Vmesno poročilo o
rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru CRP
"Konkurenčnost Slovenije 2001-2006" za obdobje od 1. 5. do 30. 10. 2003,
naslov projekta: Proučitev institucije Državnega sveta RS in izbranih drugih
domov sveta.
- Grad, F.: Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov, v zborniku:
Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998.
- Grad, F.: Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa, v:
Zbornik znanstvenih razprav, LI. letnik, Ljubljana, 1991.
- Gradivo poslano po elektronski pošti iz francoskega senata, Hoeffel, M., D.: A
European Second Chamber, Raport, Sénat, Paris, 2001.
- Granat M.: How are Senators elected?, v: Notes on the Senate, Senat of the
Republic Poland, Chancellery of the Senate.
- Hasselberg D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung,
Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn, 1990.
- House of Lords Reform Since 1999: A Chronology (Updated June 2005), House of
Lords Library, Library Notes, LLN 2005/005.
- Igličar A.: Novi poslovniški model zakonodajnega postopka, Pravna praksa, št.
42/2002, Ljubljana, 2002.
- Igličar A.: Zakonodajni postopek kot okvir za legitimno in racionalno sprejemanje
zakonov, Pravnik, št. 1-3, Ljubljana, 2002.
- Igličar A.: Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994.
- Jovičić, M.: Veliki ustavni sistemi, Beograd, 1984.
- Juberías C. F.: »A House in Search of a Role: The Senado of Spain«, v:
Patterson, Samuel C. In Mughan, Anthony (ur.): Senates, Bicameralism in
the Contemporary World, Columbus, Ohio State University Press, 1999.
- Kocjančič R.: Vloga nosilcev izvršilne oblasti in parlamentov držav članic v
Evropski uniji, v: Uprava, letnik I, št. 1, Fakulteta za upravo Univerze v
Ljubljani, Ljubljana, 2003.

- Kristan I.: Državni svet ali zbor regij?, v zborniku: Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998.
- Kristan I.: Državni svet in dvodomnost parlamenta, v zborniku razprav: 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, str. 63 - 77.
- Kristan I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, Pravniki, letnik 51, št. 9-10, Ljubljana, 1996.
- Kristan I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v zborniku referatov: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive, ured. Brezovšek M., Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1996.
- Kristan I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Pravniki, ured. Tone Frantar, Letnik LI, št. 9 - 10, Ljubljana, 1996.
- Kristan I.: Federalizem in Evropska unija, v: Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Portorož 21. – 23. april 2004.
- Kristan I.: Od federacije do (kon)federacije?, v: Podjetje in delo 6-7/2004/XXX, Gospodarski vestnik, 2004.
- Kristan I.: Odložni veto Državnega sveta, v: Zbornik referatov s III. strokovnega srečanja pravnikov javnega prava, Inštitut za javno upravo, Portorož, 3. - 5. decembra 1997, str. 107 - 118.
- Kušej G., Pavčnik M., Perenič A.: Uvod v pravoznanstvo, Časopisni zavod Uradni List RS, Ljubljana, 1996.
- Kušej G.: Primerjalno ustavno pravo, skripta, Ljubljana, 1959.
- Laski H., J.: Grammar of Politics, Yale University Press, New Heaven, 1929.
- Laundy, P.: Parliaments in the modern World, Inter-Parliamentary Union, Dartmouth, 1989.
- Lijphart A.: Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Lijphart A.: Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, New Haven in London.
- Lukšič I.: Državni svet Republike Slovenije, Problemi konsolidacije demokracije, zbornik referatov, Fink-Hafner D. (ur.), Strmčnik B. (ur.), Politološki dnevi Ankaran '93, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1993.

- Lukšič I.: Korporativni državni svet, v zborniku referatov: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive, ured. Brezovšek M., Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1996.
- Mastias J.: A problem of Identity: The French Sénat, v: Senates. Bicameralism in the Contemporary World, Patterson S. C., Mughan, A. (ur.), Columbus, Ohio State University Press.
- Maurer A.: National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process, prispevek za sejo delovne skupine, XXIV. seja COSAC, 8. - 9. april 2001.
- Metcalf M. F.: Bicameralism in the Nordic Countries, v: Bicameralisme, Tweekamerstelsel vroeger en nu, Bloom H. W., Blockmans W. P. de Schepper H. (ur.), 1992.
- Nikitov V.: The Parliamentary System of the Russian Federation, Constitutional and Parliamentary Information No. 175, 1998.
- Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije ob zaključku prvega mandata od 23. 12. 1992 do 16. 7. 1997, Državni svet RS, Ljubljana, 1997.
- Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu od 17. 12. 1997 do 31. 10. 2002, Državni svet RS, Štembal M. (ur.), Štrus D. (ur.), Ljubljana, 2002.
- Ribičič C.: Dvodomnost in učinkovitost parlamenta, Pravna praksa, št. 31/2002 z dne 5. 9. 2002, Ljubljana, 2002.
- Ribičič C.: Dvodomnost, v: VII. dnevi javnega prava, Portorož, 2001.
- Ribičič C.: Spremeniti način spreminjanja ustave?, Pravna praksa, št. 7/2002, Ljubljana, 2002.
- Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja. Samozaložba, Ljubljana, 2000.
- Štrus, D.: Odložilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, Pravnik, let. 57, št. 4-5, Ljubljana, 2002.
- Vlada Republike Slovenije: Mnenje k predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o državnem svetu, št. 020-03/94-11/1-8 z dne 6. 12. 1994.