



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

**POMEN
IN VLOGA
DVODOMNOSTI**

Omizje: Državni svet

Ljubljana, julij 2007

POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI

Omizje: Državni svet

Naslov izdajatelja: Državni svet Republike Slovenije, Šubičeva 4, Ljubljana

Pripravil: mag. Dušan Štrus

Oblikovanje in priprava za tisk: Moj Repro d.o.o.

Naklada: 300 izvodov

Leto izdaje: 2007

Besedila iz razprave so avtorizirana.



9 789616 453158

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.53(497.4)(063)

POMEN in vloga dvodomnosti : posvet v Državnem svetu, 19.
oktober 2006. Omizje Državni svet, TV Slovenija, 2. februar 2005 /
uredil Dušan Štrus. - Ljubljana : Državni svet Republike Slovenije,
2007

ISBN 978-961-6453-15-8

1. Štrus, Dušan 2. Omizje Državni svet (2005 ; Ljubljana): Omizje
Državni svet, TV Slovenija, 2. februar 2005
233433088

KAZALO

POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI	7
Prvi del - Uvodni nagovori	7
Gospod Janez Sušnik, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije	7
Gospod Christian Poncelet, predsednik Senata Republike Francije	9
Gospod Gottfried Kneifel, predsednik Zveznega sveta Republike Avstrije	13
Gospod Přemysl Sobotka, predsednik Senata Češke republike	17
Drugi del - Pomen in vloga dvodomnosti v Sloveniji	21
Gospod mag. Branko Grims, predsednik Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za kulturo, šolstvo in šport	21
Gospod prof. dr. Rajko Pirnat, dekan Pravne fakultete v Ljubljani	26
Gospod prof. dr. Franc Grad, Pravna fakulteta v Ljubljani	29
Gospod prof. dr. Igor Lukšič, Fakulteta za družbene vede v Ljubljani	32
Gospod prof. dr. Miro Cerar, Pravna fakulteta v Ljubljani	35
Razprava	41
Vloga drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku in možnosti za Slovenijo - pisni prispevek mag. Branka Grimsa za posvet	49
Dvodomnost v Sloveniji - pisni prispevek prof. dr. Ivana Kristana za posvet	65
OMIZJE: DRŽAVNI SVET	69

Pomen in vloga dvodomnosti

Posvet v Državnem svetu, 19. oktober 2006

Prvi del - Uvodni nagovori

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Spoštovane gospe in gospodje, spoštovane državne svetnice, državni svetniki, poslanci Državnega zbora. Posebej pozdravljam predsednika Državnega zbora, gospoda Franceta Cukjatija. V naši sredini so tudi pomembni, eminentni gostje iz tujine. V čast mi je, da lahko med nami pozdravim predsednike treh zgornjih domov, gospoda Christiana Ponceleta, predsednika francoskega Senata, gospoda Gottfrieda Kneifla, predsednika avstrijskega Zveznega sveta in P emysla Sobotko, predsednika češkega Senata.

Pomen in vloga zgornjih domov sta različni in odvisni od položaja, pristojnosti in načina sestave. Nekateri zgornji domovi so voljeni neposredno. Njihova legitimnost je velika in primerljiva z legitimnostjo spodnjega doma, zato imajo tudi večje pristojnosti. Vloga le-teh je precej drugačna od tistih zgornjih domov, katerih legitimnost je zaradi posrednih volitev ali imenovanja članov manjša. Slednji zgornji domovi so tudi šibkejši v svojih pristojnostih.

Slovenski Državni svet nedvomno spada med šibkejše zgornje domove, ki sodeluje v zakonodajnem postopku, vendar ne more odločilno vplivati na končen 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 ter njegove komisije in jih posredujejo Državnemu zboru. Gre za kvalitetno delo Državnega sveta. 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, temveč 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 prispevek Državnega sveta h kvaliteti sprejete zakonodaje. Po mojem mnenju je ta prispevek pomemben. 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, čeprav so veta kvalitetno obrazložena in kažejo na slabo kvaliteto ali celo neustavnosti zakonov. 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 spornega dela zakona, kar je nesmiselno.

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

Ena od možnih rešitev navedenih dilem, s katerimi se sooča Državni svet, so manjši popravki veljavne pravne ureditve. Vendar je takšna praksa manj verjetna. Glede na to, da je v Sloveniji prišlo do spremembe ustavne ureditve pokrajin in da bo Slovenija ustanovila pokrajine, obstaja v Sloveniji nova možnost spremembe ureditve Državnega sveta. Po uvedbi pokrajin bi ta lahko postal zastopstvo pokrajin, brez da bi bistveno posegali v razmerja med različnimi interesnimi skupinami v Državnem svetu. Bistveno je, da se spremenijo pristojnosti novega drugega doma. Ta bi lahko 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 odprte zaradi obstoječe ureditve. Državni svet je v začetku 90-ih letih prejšnjega stoletja nastal kot kompromis, ki združuje več različnih idej. Ustavna ureditev Državnega sveta je zato kratka in ne ureja številnih zadev, ki bi jih po naravi stvari morala. 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, bi lahko ohranili tiste zadeve, ki so se izkazale za dobre. Takšno je bilo nedvomno sodelovanje Državnega sveta z organizacijami civilne družbe, s katerimi smo pripravili številne odlične posvete in predavanja. Poleg lastnih izkušenj smo se v okviru Združenja evropskih senatov seznanili tudi z dobro in slabo prakso tujih ureditev, ki nam lahko zelo koristi pri pripravi nove slovenske ureditve. Kot predsednik Državnega sveta lahko zagotovim, da je Državni svet pripravljen sodelovati pri pripravi nove pokrajinske ureditve, še posebej na področju pokrajinskega zastopstva na državni ravni. Ustanovitev pokrajin po naravi stvari zahteva ustanovitev telesa, kjer se srečujejo njeni najvišji predstavniki in medsebojno izmenjujejo mnenja. Za izmenjavo mnenj ponavadi ni potreben ustavni organ, vendar lahko le drugi dom zagotovi, da so pokrajinski interesi ustrezno zastopani in da lahko njihovi predstavniki sodelujejo v državnem zakonodajnem postopku, kjer se odloča o temeljih delovanja pokrajin.

Gospod **Christian Poncelet**, predsednik Senata Republike Francije:

Spoštovani predsednik Državnega sveta, spoštovani predsednik Senata Češke republike, spoštovani predsednik avstrijskega Zveznega sveta, spoštovane članice in člani Državnega sveta, gospe in gospodje, dragi prijatelji. V veliko veselje mi je, da sem danes med vami. Povabili ste me, da bi spregovoril o pomenu in vlogi dvodomnosti, ker dobro veste, kako zelo mi je ta tema pri srcu.

V preteklosti sem imel že večkrat priložnost govoriti o tem vprašanju, a se mi nikoli ni zdelo, da se ponavljam. Dvodomnost je namreč pojav, ki se stalno razvija in geografsko nenehno širi. Gotovo ne zgolj po naključju. Prav tako to gotovo ni izraz nekakšne institucionalne mode. Dvodomnost dejansko ponuja številne prednosti. Prvič, je logičen izraz federalnega sistema, kot to kaže primer avstrijskega Zveznega sveta, ki predstavlja 9 dežel. Drugič, je zbor za razmislek, ki omogoča dvojni pogled na zakonodajo in vladno politiko. Tretjič, je izboljšano predstavništvo različnih segmentov družbe in človeške raznolikosti, kot to omogoča slovenski Državni svet. Četrtrič, je odgovor na nove demokratične težnje, ki se izražajo skozi zahteve po lokalni samoupravi in po večji bližini s "terenom" in petič, je tudi instrument za institucionalno ravnovesje in zaščito pred ekscesi večine ali pritiskom aktualnega dogajanja.

Ti elementi so dobro poznani, zato se jim ne bom več posvečal. Dovolite mi, da se danes raje dotaknem drugih vidikov. Najprej bi želel poudariti raznolikost dvodomnosti in njeno zmožnost spreminjanja. Dvodomnost je dejansko pojav, ki se ujema z raznolikostjo. Črnogledi duhovi bi tem razlikam verjetno pripisovali negativen značaj, a je ravno obratno. Državni svet, zvezni svet, senat, dom narodov, posvetovalna skupščina itd, zgornji domovi niso enolični. Njihova sestava, vloga, pristojnosti in celo imena se razlikujejo od države do države. Naše ustanove namreč preprosto odsevajo raznolikost družb, ki jih predstavljajo. Vsaka ima svojo lastno legitimnost. Vsi ti odtenki se odlično izražajo ravno v zgornjih domovih. Zato se moramo zavzemati za to heterogenost, ki poudarja bistveni vidik dvodomnosti. Dvodomnost pooseblja raznolikost družb. Upošteva njihovo socialno realnost, v vsej njeni različnosti in bogastvu, ter dopolnjuje predstavniško funkcijo, ki jo zagotavlja spodnji dom.

Zelo pogosto smo v naših državah slišali, da bo že zgornji dom popravil, kar je morda spodnji dom slabo naredil. Prvi dom lahko vedno stori napake in zato mora biti nekje na voljo še neka druga stopnja, kjer neka druga modrost napako popravi. Vsak zgornji dom deluje na način, ki ga ni nujno moč uporabiti tudi v kakšni drugi državi. Dvodomnost torej ni "pret-a-porter" značaja (če mi dovolite uporabo tega izraza) in zavrača modele. Državljeni so tako bolje predstavljeni. Vsak zgornji dom ima svojo lastno samoniklost, ki ni nujno uporabna za druge države. Zaradi tega so zgornji domovi varni pred skušnjava, da bi jih predstavljali kot referenco in zgled. Med našimi zgornjimi domovi ni "modelov". Naši enakopravni odnosi brez konceptualnega rivalstva so zato še skladnejši in nas še bolj bogatijo. Toda družbe se razvijajo in pomembno je, da senati in zgornji domovi spremljajo ta gibanja. Besedi "reforme" in "spremembe" nas ne smeta plašiti, ravno nasprotno, povezovati se morata z dvodomno-

stjo. Naša naloga je, da v vseh teh razlikah poiščemo tisto skupno bogastvo, na podlagi katerega lahko napredujemo v družbi kot celoti. To zagotavlja dvododnost.

V Franciji se je dvododnost razvijala skozi stoletja. Ta večstoletna realnost se je porodila leta 1795 z ustanovitvijo zgornjega doma kot reakcije proti ekscesom edinega zbora, Konvencije, pod katero je vladal teror. Še kasneje, po letu 1875, si je Senat III. republike, zmagovalni Senat, pridobil moč, da lahko vlade prisili k odstopu. Senat se je razvijal še naprej, vse do danes, in preživel tudi nekaj let, od 1946. do 1958. leta (v času IV. republike), z imenom Svet republike. Dvododnost je v Franciji tako postala konstanta na institucionalnem prizorišču in zdi se, da to odgovarja globokim težnjam francoskih državljanov in državljanov.

Pri tem gre za vse Francozinje in Francoze, kar z veseljem poudarjam, saj Senat predstavlja tudi Francoze, ki živijo izven Francije. Ta posebnost francoskega Senata, ki jo včasih poimenujem institucionalni bonus, po mojem mnenju odlično ponazarja še eno od bogastev dvododnosti. Število izseljenih Francozov se je močno povečalo. Francozov izseljevanje dolgo ni zelo zanimalo, danes pa jih živi v tujini skoraj dva milijona. Zato je povsem naravno, da imajo tudi oni v parlamentu svoje predstavnike, 12 senatorjev, ki predstavljajo v tujini živeče Francoze. Vem, da so številne države povzele ta sistem predstavnitva izseljenih skupnosti, ali o tem še razmišljajo. To mi je v veselje. Tudi na tem področju prinašajo zgornji domovi nedvomno nekaj več.

Omenil sem že zmožnost spreminjanja. V zvezi s tem bi kazalo izpostaviti še dve točki. Prvič, zakonodajno funkcijo morajo naše ustanove izvajati ob vse večji skrbi za kakovost. Zakonodajne plasti se množijo in kopicijo, zakonodaja postaja vse kompleksnejša, in vendar je državljan ne morejo ne-poznati. Drugič, tudi nadzorna funkcija se mora spreminjati. Zgornji domovi lažje organizirajo razprave, čimbolj brez strasti, zato da pomagajo državljanom izoblikovati svoje mnenje in razvijati duha glede pomembnih in nasprotujočih si vprašanj. Naši domovi so ponavadi bolj neodvisni od vlad in zato lažje vrednotijo nadzorno funkcijo ter funkcijo presoje javnih politik, ki jo morajo izvajati parlamenti.

Pomembno je, da razpravljamo in izmenjujemo mnenja. Te razprave pa tudi pomagajo našim državljanom, da sami oblikujejo svoja mnenja. Na tak način se je razvila tudi ideja o Evropi, ki se je razvila v celoto suverenih narodov. Na začetku smo, seveda, z Luksemburžani in drugimi, skupaj razpravljali o določenih vprašanjih, vendar pa ljudje niso bili o tem zadostno informirani. Tudi v primeru evropske ustave ste sami videli, da so bile informacije nezadostne, kar se je konkretno pokazalo s porazom na referendumih v Franciji in na Nizozemskem. A če bi imeli tudi na evropski ravni nek zgornji dom, bi bilo morda drugače. Zato se sedaj obračam na svojega avstrijskega in češkega ter slovenskega kolega. Ko sem prevzel odgovornost predsednika francoskega Senata, sem želel ustanoviti združenje predsednikov evropskih senatov in to mi je uspelo. Ko smo se prvič sestali, smo ugotovili, da moramo še veliko storiti. A ugotovili smo predvsem, da bo treba v prihodnosti veliko govoriti, primerjati,

se spoznavati, se spoštovati in med nami tkati bratske vezi, tesne vezi zato, da bomo lahko v najboljših možnih pogojih obravnavali težke in zapletene probleme, ki so tipični za današnji svet. Na teh sestankih, ki so postali tradicionalni, vidim, koliko vsi razmišljamo o tem, koliko se naše razmišljanje razvija in kako gremo na svoji poti naprej.

Izpostaviti bi želel še eno razsežnost dvodomnosti, na katero v Evropi včasih pozabljamo. Ustanovitev ali prenova zgornjega doma je lahko tudi način za zagotavljanje stabilnosti v državah, ki so jih prizadeli civilni, etnični ali verski spori. Dvodomnost dejansko omogoča združevanje različnih skupnosti in pluralnih identitet znotraj ustanove, v kateri se postopoma razvija ideja o skupnih interesih, čeprav so pogledi lahko različni. Pred nekaj dnevi sem v Parizu sprejel predsednika Senata Burundija. Z modrim posredovanjem Nelsona Mandele, ki je pripomoglo k podpisu dogovora v Arushi avgusta leta 2000, je bila Senatu dejansko zaupana vloga prostora za spravo in utrditev demokracije. V Burundiju so postopoma presegli medetnične spore iz 90-ih let prejšnjega stoletja ter Senatu podelili posebne pristojnosti. Tudi sam sem sodeloval pri njegovi ustanovitvi. Govoril sem, da naj se združijo in razmišljajo skupaj. V tej državi so upoštevali moj nasvet in še danes poznajo mir. Upam, da bo dolgo trajal. Sedaj se bolje poznajo, bolje govorijo. Videl sem ljudi, ki so bili dolga obdobja sovražniki, a danes zopet sedijo skupaj za isto mizo. Tako sem se iz izkušnje naučil, da nobena vojna v zgodovini človeštva ni dokončno razrešila kakršnega koli problema.

Dvodomnost je dokazala svojo koristnost, nenazadnje so tisti, ki so se je skušali znebiti, to pogosto grenko obžalovali. Francoski narod je tako že dvakrat zavrnil "senatomorna" zakonodajna besedila, tako osnutek ustave IV. republike aprila 1946, ki je predvideval enodomno skupščino, kot osnutek spremembe ustave aprila 1969, katerega cilj je bil zlitje Senata in Ekonomsko-socialnega sveta. Dodal bi še, da tisti odgovorni politiki, ki so želeli ukiniti francoski Senat, ki ga je nekdanji predsednik vlade imel za "anomalijo", niso dosegli pričakovanega uspeha na volitvah in ko ob približevanju francoskih predsedniških volitev leta 2007 slišim, da se nekateri kandidati ali kandidatke sprašujejo o koristnosti Senata, jih lahko le pozivam k previdnosti.

Lahko bi rekel, da francoski narod intuitivno oziroma na podlagi zgodovinske izkušnje podpira in zagovarja dvodomnost kot večje jamstvo za demokracijo. Večkrat povem svojim kolegom parlamentarcem, ki sedijo bodisi v spodnjem, bodisi v zgornjem domu parlamenta, da je Senat bistvenega pomena in da to ni institucija, ki umira. Tudi general De Gaulle, na primer, je poskušal spremeniti sestavo Senata in zlitii dve instituciji: Senat ter Socialno ekonomski odbor. Vsi vemo, kako zelo je bilo naše suvereno ljudstvo navezano na generala De Gaulla, vendar ta njegov predlog ni imel podpore in general je zaradi tega odstopil.

Nekateri člani francoske Vlade imajo drugačno mnenje o dvodomnosti kot jaz sam. Nekateri pravijo, da je treba Senat ukiniti, da je Senat anomalija v demokraciji, a bivši predsednik Vlade Lionel Jospin, ki je to izjavil, je na nasle-

dnjih volitvah izgubil podporo ljudstva. Torej, zgornji dom je jamstvo za demokracijo, za svobodo. Res je, da ljudje ne berejo vsak dan, kaj dela zgornji dom, katere so njegove dejavnosti, tako kot je to značilno za spodnji dom in njegove aktivnosti, vendar zgornji dom nemoteno deluje in je pomemben.

Dvodomnost je tako v Franciji postala konstanta na institucionalnem prizorišču in kaže, da odgovarja na globoka stremjenja francoskih državljanov. Tukaj gre, to posebej poudarjam, za vse francoske državljane, glede na to, da Senat predstavlja tudi tiste Francoze, ki ne živijo na francoskem ozemlju. A kjerkoli živijo, so še vedno francoski državljani. Za razliko od preteklosti in moje mladosti, ki sem jo preživel v Franciji, danes Francozi zapuščajo Francijo in se bolj izseljujejo. Ne govorijo več samo enega jezika, ampak tudi jezike naših sosedov, celo naših sosedov Nemcev. Danes imam vnuke, ki se učijo špansko, angleško, nemško. Eden izmed mojih vnukov se uči celo kitajsko. Danes namreč živimo v popolnoma drugačnem kontekstu, kot je bil kontekst, v katerem smo živeli mi v naši mladosti. V naših časih je bila Francija simbol za izolacijo, za samotno delovanje. V tistem času so bile francoske meje zaprte. Govorilo se je o francoskem protekcionizmu, a vsega tega je sedaj konec. Prišli so drugačni časi in drugačne navade. Danes moramo presegati naše meje in omejitve, skupaj graditi Evropo in gledati, kako se oblikuje naše skupno ozemlje. Zato potrebujemo skupno zunanjo in varnostno politiko, da bomo lahko varovali naše vrednote. Poglejte vsa krizna žarišča na svetu, ki se razplamtevajo eno za drugim. Temu se moramo upirati. Kot vidite, so danes mladi, ki zapuščajo državo in odhajajo v tujino, zelo številni. A še vedno so Evropejci in zato moramo krepiti te evropske korenine. Moramo tudi odgovoriti na te evropske zahteve na vseh področjih, na katerih delujemo, na kmetijskem, športnem, izobraževalnem itd. in tudi tu je pomembna vloga senatorjev in senatork. Zato je seveda logično, naravno, da imajo vsi ti državljani svoje predstavnike v parlamentu.

Danes vsi Evropejci in vsi drugi državljani sveta sodelujemo v času, v katerem imamo predvsem gospodarske konflikte. Skrbeti je potrebno predvsem za nove proizvode in za osvajanje novih trgov. Ti konflikti so seveda manj smrtonosni kot vojni konflikti iz preteklosti, vendar so lahko ravno tako boleči. Globalizacija je vsiljena vsem, če hočemo ali ne, smo ji vsi priča. Zato se moramo tu zavzemati za interese Evropske skupnosti, ki je v preteklosti poznala konflikte in spore, danes pa deluje enotno. Ko svojim vnukom pripovedujem o trpljenju, ki ga je doživela moja družina v določenem zgodovinskem obdobju in se vnuki o tem pogovarjajo med seboj, pravijo: "Ah, dedek sanja, dedek je malo nor, to je zgodovina. Saj tega ni več." A zakaj je temu tako? Čeprav nas loči le nekaj let, je čas, v katerem živijo moji vnuki, povsem drugačen od tistega, v katerem sem sam preživeljal svojo mladost. Zdi se jim normalno, da lahko nemoteno potujejo po celi Evropi, obiskujejo prijatelje in njihovi prijatelji prihajajo k nam. Ta mladost, inteligenca, nosi odgovornost za izgradnjo evropske prihodnosti in bo odgovorna za lajšanje izmenjav in zagotavljanja preseganja bolečin iz preteklosti v prihodnosti.

Pomen dvodomnosti, ki je tema današnjega posveta, je po mojem mnenju zgodovinski. Globalizacija se, če hočemo ali ne, vsiljuje vsem. Razvija odzi-

ve identitete in skupnosti, kakršni so v preteklosti, tudi zelo daljni, pogosto sprožali nasilje in spore. Tudi tu lahko zgornji domovi pomirijo in preusmerijo težnje teh skupnosti, ne da bi zvodenele, ter ohranijo nacionalno povezanost. Kot produkt zgodovine se dvodomnost danes geografsko potrjuje in včasih jo demokracija, ki se ustoliči ali prerodi, celo zahteva, tako kot na Češkem, kjer smo pred nekaj dnevi s prijateljem Sobotko praznovali 10. obletnico ponovne uvedbe češkega Senata. Na to moramo biti ponosni, hkrati pa moramo biti prepričani, da si je potrebno neprestano prizadevati za to, da bo dvodomnost na višini izzivov, s katerimi se moramo soočati v vse nestabilnejšem, negotovem in spreminjajočem se svetu. Hvala.

Gospod **Gottfried Kneifel**, predsednik Zveznega sveta Republike Avstrije:

Spoštovani gospod predsednik Sušnik, kolega Poncelet, predsednik Sobotka, spoštovane dame in gospodje. Zelo pozorno sem poslušal to, kar je povedal predsednik Poncelet. To so spoznanja izkušenega politika in državnika, ki je storil veliko, ne samo za zastopstvo svoje države, temveč tudi za večjo veljavo senatov. Hvala lepa gospod predsednik za vaše spodbudne besede v zvezi z vlogo drugih domov v Evropi.

V Republiki Avstriji Nacionalni svet trenutno še ni konstituiran, drugi dom zaseda nestalno in tako je viden element demokratične politične kontinuitete. V Avstriji se je dolgo razpravljalo o vlogi zgornjega doma. Imeli smo devetnajstmesečno konvencijo, kjer smo ugotovili, da potrebujemo zgornji dom, ki mu bodo podeljene tudi nove pravice in dodatne pristojnosti.

Lahko samo še posebej poudarim besede g. Ponceleta kar se tiče pomena dobrih midsosedskih odnosov ter da je te treba ohranjati, ne samo na vladni ravni, temveč tudi na ravni predstavnikov parlamentov. V prihodnje bo to še bolj intenzivno in še bolj potrebno, zato je združenje senatov tako zelo pomembno. Pomembno je, da se sestajamo na tej ravni in izmenjujemo mnenja. Pozdravljam tudi današnji posvet in se zahvaljujem za njegovo dobro organizacijo. Hvala lepa tudi predsedniku Sušniku za to srečanje, kjer smo se zopet zbrali in kjer bomo lahko na novo postavili smernice za prihodnost. V Evropi ni gotovega nič drugega kot spremembe. Spremembe so edina stalnica v Evropi, kar velja tudi za demokratične sisteme, korporacije in zbornice, ki jih ne moremo izvzeti iz reform in sprememb. To se mi zdi popolnoma običajen in normalen proces v demokraciji. To pomeni, da zavzamemo nova stališča ter se prilagodimo novim danostim. Ta proces reform se ne sme ustaviti pri naših institucijah, ki jih zastopamo. Zato je ta posvet nekaj zelo pozitivnega.

Avstrija je dolgo časa imela dobre odnose s Slovenijo. Na tem srečanju vidim mojega prijatelja Jeraja, ki je zelo dolgo skrbel za evropske odbore in vesel mi je, da vidim tudi nekaj drugih znanih obrazov, kajti to ustvarja zaupanje, ki ga v Evropi potrebujemo bolj kot kadarkoli prej.

Z velikim zadovoljstvom sem pomagal pri pobudi g. Sobotke, ko je senat v Pragi praznoval deseto obletnico in ko je bila na novo osvetljena vloga zgornjih domov in dvodomnosti. Razvoj EU, glede na načelo subsidiarnosti, je nova perspektiva za zgornje domove in če bomo to načelo resno upoštevali, je to pravi izziv za zgornje domove v Evropi. Vendar to pomeni več dela, tudi za člane zgornjih domov. Če nadzor načela subsidiarnosti jemljemo resno, bo to pomenilo več dela. Potemtakem ne moremo reči, da potrebujemo manj predstavnikov in članov parlamenta v državi. V resnici jih potrebujemo več, saj bo tudi delo postalo bolj intenzivno, kajti želimo ustvariti več zaupanja v Evropi. To je absolutna potreba. Prihajajoče delo je treba porazdeliti na več ravni, kar pomeni velik izziv za zgornje domove in novo možnost, da zgornji domovi sodelujejo v evropski politiki ter tako lahko vključijo želje svojih državljanov.

Pogled na zgodovino zgornjega doma avstrijskega parlamenta razkriva, da je že leta 1920 Zvezni ustavni zakon opredelil Avstrijo kot parlamentarno republiko na podlagi zveznih dežel. Ustanovil je Zvezni svet kot zbornico dežel, z možnostjo sodelovanja pri sprejemanju zvezne zakonodaje. Čeprav se je že takrat veliko razpravljalo o smiselnosti zgornjega doma, je potrebno poudariti, da federalizem v današnji Avstriji ni zgolj ustavnopravno kategorija, ampak je v praksi tudi eden izmed glavnih faktorjev državne identitete. Oblika federalizma prispeva tudi k zakoreninjenosti, k domovinski utemeljenosti (kot je dejal Poncelet). V svetu internacionalizacije in globalizacije bolj kot kadarkoli potrebujemo občutek domovinske pripadnosti, pripadnosti regijam ter občutek, da so regije nekaj posebnega. To je tudi posebnost v raznoliki Evropi.

Dovolite, da to ponazorim. Vsi poznamo smreko in jelko. Smreka ima korenine pri površju, korenine jelke pa segajo v globino in v prihodnosti v Evropi potrebujemo več ljudi z globokimi koreninami. Drugi domovi prispevajo k vzpostavitvi identitete, da smo močno zakoreninjeni v regijah, v domovini ter v deželah. Kdor ima močne korenine ter tako močan temelj, bo lahko imel tudi bogato krošnjo ter ga ne bo spodnesel že prvi vetrič, ta človek se ne bo zlomil. Takšen človek je odprt za svet in lahko sprejme drugačnost, ter lahko marsikaj doprinese k nadaljnem razvoju skupne Evrope. Seveda lahko tudi mi izboljšamo naloge Zveznega sveta, zakonodajno pristojnost, zastopanje interesov ter konkretno zastopanje interesov devetih zveznih dežel v Avstriji.

Gospod Poncelet je dejal nekaj zelo pozitivnega, namreč da naj bi imeli drugi domovi tudi korekcijsko funkcijo. V Avstriji je na primer Nacionalni svet sprejel Zakon o zvezni agenciji za zaposlovanje, ki je predvidel državne nakupe, čemur je Zvezni svet ugovarjal. Zvezni svet je podal predlog za spremembe tega zakona, kajti ta zakon je vključeval samo velika podjetja, Zvezni svet pa je želel vključiti tudi majhna podjetja, ki bi tudi lahko sodelovala pri tej centralni nabavni službi in tam dobila posel. Kasneje je Nacionalni svet dobesedno prevzel formulo Zveznega sveta. Zvezni svet je navedeni zakon tako rekoč popravil in s tem dosegel boljši položaj za mala in srednje velika podjetja ter tudi za vse druge državljane. Kot vidite, lahko drugi domovi marsikaj dosežejo, če zastopajo skupne interese volivcev in volivk.

V Avstriji je bil prvi dom doslej vedno močnejši, predvsem zaradi svojih zakonodajnih pristojnosti. Zvezni svet nikoli ni bil tako dobro sprejet. Pogosto je bilo govora o spremembah. Tudi sami smo se ukvarjali s predlogi za spremembe. Letos spomladi smo v vseh političnih strankah imeli "dan za analizo", kjer smo razdelali predloge za izboljšavo funkcije drugega doma. Razprave o reformi Zveznega sveta so delno zaključene in sicer glede reformnih predlogov oz. vprašanja, ali je zgornji dom sploh potreben. Soglasno je bilo odločeno, da je drugi dom potreben.

Pri državni reformi in v naših razpravah se sedaj ukvarjamo s tem, kako ta cilj bolje doseči. Pravkar sodelujemo v pogovorih in treba je reči, da so možnosti dobre, kajti dve veliki stranki imata ustavno večino, ki je potrebna za reformo zgornjega doma ter države in za nove porazdelitve nalog med državo, deželami in občinami v Avstriji.

Med konvencijo smo tudi zapisali, da je potrebno Zveznemu svetu podeliti nove pristojnosti. Vendar ima zgornji dom že sedaj celo vrsto pristojnosti. Kot primer vzemimo soglasje pri državnih pogodbah. Zvezni sveti dežel Spodnje Avstrije in Dunaja, (23 po številu, kar pomeni 23 svetnikov), bi lahko preprečili pristopno pogodbo Romunije in Bolgarije k EU. Zato se ne smemo pritoževati, da svet nima dovolj pristojnosti. Kljub temu pa obstaja želja te pristojnosti razširiti.

Kot sem že poročal, so se tudi vse politične stranke v okviru te konvencije izrekle za obstoj Zveznega sveta. V razprave se je vključil tudi zvezni predsednik dr. Heinz Fischer, ki je po poklicu pravnik. Dr. Fischer se je izrekel v zvezi z reformo zgornjega doma. Njegovi predlogi segajo od ustanovitve skupnega odbora obeh domov s pravico do veta (npr. pri pošiljanju avstrijskih UN vojakov) do izrecne privolitve Zveznega sveta oz. do enakopravnega sodelovanja obeh domov pri imenovanju določenih organov (npr. sodnikov). Tudi za uresničenje teh predlogov so potrebne spremembe ustave in trenutno to možnost imamo, ker smo del velike koalicije. Vendar vidim tudi nove naloge za prihodnost deželnih zbornic in senatov v Evropi.

Trenutno poteka obsežna razprava, kjer je danih več predlogov: za zgodnjo vključitev Zveznega sveta v zakonodajni postopek, za vključevanje v odbore prvega doma, za spremembo avstrijske ustave po nemškem vzoru z deželnimi glavarji (torej ministrskimi predsedniki dežel), za deželne poslance in za pravico privolitve Zveznega sveta, da sodeluje pri sprejemanju vsakršne zakonodaje. Pogovor teče tudi o naših pristojnostih v smislu, da bi Zvezni svet lahko podal mnenje samo v zvezi z zadevami, ki se tičejo dežel, v nasprotju z dosedanjo ureditvijo, ko se lahko izreče o zakonih, ki zadevajo celotno državo. Kaj se bo zgodilo v ustavni zakonodaji in kako bomo to rešili, bomo še videli. Gre tudi za osnutek evropske ustave in v zvezi s tem seveda potekajo tudi razprave o načelu subsidiarnosti. Po mojem mnenju so tudi te razprave povod za pogovore o prihodnosti senatov, državnih svetov in podobnih ustanov v Evropi.

V sistemih zveznih dežel (kot ga ima Avstrija) ima načelo subsidiarnosti dvojen pomen, ker obstajata dve ravni. Prva raven so odnosi med EU in državo

članico, druga raven pa med zvezno državo in njenimi deželami ter regijami. Torej imamo tu dve možnosti in vidimo se kot zbornica dežel, kot nek povezovalni člen v teh odnosih med deželami, ki so nas volile, na eni strani, in državo ter EU na drugi strani. To je nova osrednja funkcija Zveznega sveta v Avstriji. Zato sem za prihodnji ponedeljek v Linzu kot predsednik avstrijskega Zveznega sveta sklical evropsko konferenco in povabil vse akterje naših strank, ki so dejavni na evropskem področju z namenom, da bomo na novo definirali vlogo dežel, zbornic in Evrope. Zelo me veseli, da je konferenca tako rekoč razprodana. V Linzu se bomo torej pogovarjali o tej novi funkciji. Prisotne bodo vse politične stranke in upam, da bomo s tem prišli do nove funkcije in vsebine za naš Zvezni svet, s pomočjo opredelitve tega, kako lahko operativno izvajamo nadzor subsidiarnosti v Avstriji.

Od 1. septembra nam Evropska komisija pošilja vse direktive in zakonodajne predloge, ki jih je potrebno predhodno preveriti, ovrednotiti, oceniti in v zvezi z njimi podati svoje stališče. To pomeni več dela, več zahtev in več energije za naše člane, hkrati pa tudi več časa in več naporov. Vendar, če želimo več zaupanja in več soglasja v zvezi z evropskim projektom, druge alternative ni.

Še nekaj iz lastnih izkušenj avstrijskega Zveznega sveta. Člani smo prisiženi, da se še bolje seznanjamo z dokumenti EU. Še vedno obstajajo kolegice in kolegi, ki se s tem niso pripravljene soočiti in zavirajo razprave s trditvijo, da je le tisto, kar je nacionalno, dobro, ker je to nekaj, kar smo sami naredili, vse kar prihaja iz Bruslja, Strasbourga ali od drugje pa slabo. S tem je potrebno v prihodnje prenehati. Tega ne sme biti več, kajti svetniki so popolnoma vključeni v proces in se morajo s tem ukvarjati. Poti nazaj ni več. V evropskem integracijskem procesu obstaja le še pot naprej. Zato moramo bolj kvalificirano sodelovati, še bolj moramo udeležati naše izkušnje in s tem pridobiti več zaupanja državljanov. Na tak način si lahko pridobimo več zaupanja, ker bomo več vedeli in bomo bolj informirani ter bomo lahko povezave bolje predstavili. Politika namreč pomeni razlaganje, razlaganje in še enkrat razlaganje in če smo že sami utrujeni, moramo znova začeti z razlaganjem in pojasnjevanjem.

Torej, te konference se že veselim. Pričela se bo v ponedeljek v Linzu in seveda bom združenje senatov z veseljem seznanil z rezultati. Po mojem mnenju je pomembna naloga zgornjih domov v Evropi izvajanje nadzora nad načelom subsidiarnosti in to moramo početi z energijo in pogumom. Zvezni svet v Avstriji mora biti močna roka dežel, kadar je potrebno bolje reševati zadeve, ki jih dežele same predstavijo. Če se bo ena sama zvezna dežela predstavila v Bruslju, nima dosti možnosti, če pa zberemo interese dežel v zgornjem domu in če bo zgornji dom združeno nastopil v Evropi, bodo možnosti, da uresničimo želje in interese državljanek in državljanov boljše, kot bi jih imela ena sama zvezna dežela ali ena sama regija. S tem smo tudi določili vlogo drugega doma kot posrednika med oblastjo in državljanji. Prav v Avstriji imajo mnogi svetniki hkrati še deželne in državne funkcije in poznajo želje državljanek in državljanov pogosto bolje kot poslanci Nacionalnega sveta.

Na zadnjem posvetu našega združenja smo slišali, da moramo nadaljevati

s politiko v smislu državljanek in državljanov in pri tem seveda tudi uporabljati moderna komunikacijska sredstva. Zelo pomembno je seveda tudi, da preprosto poslušamo naše državljane in poskušamo razumeti njihove želje.

Spoštovane dame in gospodje, ne smemo prenehati s trudom, kar se tiče kritičnega gledanja naše vloge in funkcije vendar mora biti ta kritika konstruktivna. Funkcijo drugega doma je treba izboljševati in s tem bolje zastopati državljanke in državljane. Prav posebej se zahvaljujem predsedniku Janezu Sušniku za ta posvet, ker sem prepričan, da bo ta konferenca ponovno oživila Evropo. Pričela se je razprava, kjer moramo sodelovati. To je tudi razprava o naših institucijah, vendar je potrebno o tem razpravljati z dobrimi sosedi, v dobrih medosedskih odnosih, ki ne temeljijo samo na vladni temveč tudi na parlamentarni ravni ter na ravni drugih domov. Tako se bomo lahko povezovali in intenzivirali naš učinek. Regionalno sodelovanje dobro deluje, treba pa ga je še poglobiti, ne samo na področju prometa, infrastrukture in varnosti temveč tudi pri nadaljnjem razvoju naših institucij in zgornjih domov. Tu lahko skupščina senatov veliko pripomore, čeprav je že opravila odlično delo in zato se najlepše zahvaljujem za vse te pobude. Tako ne uporabljamo (koristimo) samo Evrope, temveč tudi lastne dežele. Smo za Evropo konkretnih projektov in rezultatov na tistih področjih, ki so dejansko pri srcu našim državljanekam in državljanom: varnost, zaposlovanje, rast, boj proti kriminaliteti, varstvo okolja itd. Zavzemamo se za boljše stike z evropskimi manjšinami in verjamemo, da naša sosedska politika lahko pripomore k temu. Vedno pa moramo tudi vedeti, da načelni "da" za Evropo, kot je g. Poncelet že povedal, ne pomeni, da mora biti Evropa pristojna za vse. Tu moramo biti kritični in to kritičnost moramo ohraniti in vedno znova vaditi izražanje kritike, predvsem kar se tiče nalog. Konference, kot je ta danes, pripomorejo k vzpostavitvi tega zaupanja, k boljši obveščenosti, večji preglednosti, utrditvi identitete dežel, približevanju državljanom in razvijanju kontrole. To je zelo zanimiv proces.

Najlepša hvala za vaše prispevke in vašo potrpežljivost, da ste me poslušali in upam, da bomo o tem procesu enako intenzivno in z enako energijo govorili na drugih posvetih. Hvala lepa.

Gospod **Přemysl Sobotka**, predsednik Senata Češke republike:

Spoštovani gospod predsednik Sušnik, gospodje predsedniki, kolegice in kolegi, spoštovani gostje. Najprej se zahvaljujem za povabilo na današnjo konferenco. Pred nekaj tedni sem imel to čast, da sem v Pragi lahko odprl izredno, in verjamem da tudi zelo uspešno, zasedanje Združenja evropskih senatov, ki so se ga udeležili tudi tu prisotni predsedniki: Christian Poncelet, Janez Sušnik in Gottfried Kneifel. Na praškem zasedanju in pri izmenjavi izkušenj predstavnikov senatov iz 16-ih evropskih držav sem se ponovno zavedel naraščajoče vloge evropskih zgornjih domov.

V naši državi je bil Senat po padcu komunistične totalitarnosti obnovljen pred desetimi leti. Tradicija dvodomnosti pa je pri nas zelo bogata in s svojimi

koreninami sega v obdobje Avstroogrske. Njen vrh predstavlja Senat Masarykove demokratične Češkoslovaške, ki pa ga je žal končala nacistična totalitarnost. Po drugi svetovni vojni je obnovo Senata za dolga leta preprečila totalitarnost komunističnega režima. Lahko rečem, da so totalni režimi sovražniki parlamentarne dvodomnosti. Pravzaprav so totalni režimi sovražniki vseh vrst parlamentov.

Posebej bi izpostavil sedanje izkušnje pred desetimi leti obnovljenega češkega Senata. Le-ta je v relativno kratkem času svojega obstoja potrdil svoj smisel, ko je, ne samo enkrat, uspešno opravil svojo pristojnost oblikovanja zakonov v primeru razpusta Poslanske zbornice. To se je zgodilo pri reševanju vladne krize v letu 1998, pa tudi letos. Senat je pokazal svojo pomembno vlogo pri sprejemanju strateških odločitev v vprašanih naše mednarodne politike. Prav tako je ponujal možnost reševanja javnih razprav pri reševanju pomembnih težav, ki jih družba večinoma smatra kot problemske odločitve in pri odločitvah izvršilne veje oblasti.

Pogosto govorimo o tem, da imajo zgornji domovi parlamenta pomembne pristojnosti. Nasprotniki dvodomnosti na drugi strani vodijo razprave o smislu obstoja drugega doma. K temu lahko povem, da češki Senat nima niti majhnih niti velikih pristojnosti. Ima v bistvu takšne, kakršne mu je določila Ustava, v skladu s tako imenovano idejo uravnoteženega skladja zakonodajne veje oblasti. Senat ne more biti kopija Poslanske zbornice v našem ustavnem sistemu in njegova vloga je, da se seznanijo o vseh zadevah in varuje Ustavo. Naš Senat, kot ustavna garancija, deluje predvsem v dveh oblikah. Prva oblika je striktno določena v Ustavi. Brez soglasja Senata ni mogoče spremeniti tega temeljnega akta. Prav tako ni mogoče spremeniti določil, ki zagotavljajo osnovne pravice državljanov, saj mora dati senat soglasje na mednarodne sporazume, ki se tičejo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Druga oblika in presenetljivo zelo pomembna so zakonska določila Senata v razmerju do Ustavnega sodišča. Senat oziroma skupina senatorjev lahko zahteva od Ustavnega sodišča presojo skladnosti zakona z Ustavo. Zahteva predstavlja, sestavlja, sestavni del obrazložitve, kar je pomemben sestavni del zaščite češkega ustavnega reda. Tudi ta pristojnost predstavlja ustavno garancijo.

V vsaki dvodomni državi ima zgornji dom različne pristojnosti in je oblikovan na različen način. Prednost našega Senata je način njegovih volitev, saj se na vsaki dve leti voli samo tretjina, tako da ga ni mogoče razpustiti. Senat tako predstavlja osnovni steber stabilnosti ustavnega sistema. To se je potrdilo tudi po letošnjih volitvah, ko je bila Poslanska zbornica tri mesece ohromljena in je Senat zastopal celoten parlament. Demokracija se bo navkljub vsem prednostim vedno srečevala z novimi in novimi nevarnostmi, riziki in ne gre vedno samo za domačo politiko, ekstremizem ali mednarodni terorizem.

Na omenjenem praškem zasedanju je predsednica britanskega Doma lordov, baronica Hayman, govorila o tem, da je poleg že navedenih nevarnosti, enako nevaren sovražnik demokracije tudi tako imenovana družbena apatija. Ena izmed možnosti, kako se temu upreti, pa vidim v aktivnosti drugih domov,

ki jih lahko v dobrem pomenu besede včasih razburijo stoječe vode domače politike, drugič pa umirijo to njihovo divjanje. Zato sem zelo vesel, da je čedalje bolj očitno, da niti upočasnjena proces ratifikacije evropske ustavne pogodbe ni zmanjšal pomena nacionalnih parlamentov. To je zelo dobro, tudi za samo EU. Zelo pozitivno je, da je Evropska komisija sprejela prve korake za to, da bi prišlo do večje vključitve nacionalnih parlamentov v dejavnost EU. Gre predvsem za to, da naj bi iniciativa prihajala predvsem od spodaj, iz realnih izkušenj, iz konkretne problematike. Ta dobra ideja sodelovanja nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU naj se ne bi končala pri tem, da bi nacionalni parlamenti samo formalno sprejeli signale iz Bruslja. Nacionalni parlamenti naj bi pazili na upoštevanje osnovnih stebrov EU za vse njene članice. Tu je tudi prostor za odpiranje velikih evropskih tem.

Nasprotno pa sem prepričan, da je aktivnost nacionalnih parlamentov lahko zdravilo za nekatere želje po povečanju birokracije v EU in komplicirani evropski zakonodaji, ki včasih normalne državljane posameznih držav oddaljuje od idej evropske integracije. Zato je potreben razvoj bilateralnih odnosov, pa tudi prvotno formuliranje diskusije, razprave o nadaljnji evropski usmerjenosti v okviru manjših združenj, kot je na primer Benelux, Višegrajska skupina ali Srednjeevropska iniciativa.

Verjamem, da bo mednarodno sodelovanje nacionalnih parlamentov in njihovo nadaljnje delovanje na področju domače politike, okrepila tudi kontrolna vloga ohranitve načel subsidiarnosti in proporcionalnosti. Zato sem vesel, da ima naš posvet dva dela. V prvem delu svoje prispevke predstavljamo politiki. V drugem delu pa boste slišali mnenja strokovnjakov, ki bodo prinesla prav nov pogled na dvodomnost in parlamentarno demokracijo. Kot že vemo iz zgodovine, je demokracija zelo krhka in jo moramo ščititi z vsemi možnimi sredstvi. Dvodomni parlamenti so za to dobra garancija. Gospe in gospodje, prepričan sem, da bo tudi to srečanje za nas vse koristno in navdihujoče. Hvala lepa za pozornost.

Drugi del - Pomen in vloga dvodomnosti v Sloveniji

Gospod **mag. Branko Grims**, predsednik Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za kulturo, šolstvo in šport:

Hvala za vabilo. Vsem zbranim prav lep pozdrav. Še posebej bi pozdravil predsednika Državnega sveta, gospoda Sušnika, in vse predsednike drugih domov parlamentov, ki so danes tu kot gostje.

Moja naloga je v samo nekaj minutah osvetliti zadevo, ki bi zagotovo zahtevala kar nekaj ur, če bi se je lotili z vso znanstveno žilico, ki si jo tema zasluži. Zato naj najprej na začetku opozorim na gradivo, ki ga imate na klopi. V njem so navedeni podatki, ki bi jih sicer želel podrobno predstaviti. Seveda bi predstavitev teh podatkov močno preseгла časovni okvir, ki mi preostane. Zaradi drugih obveznosti ne bom izkoristil niti 15 minut, kajti vsi ste verjetno opazili, da se je uvodni del zelo zavlekel.

Vsi podatki, ki so v tem gradivu in še mnogo drugih, so tudi v knjigi z naslovom: "Primerjava drugih domov parlamentov, slovenski in ameriški primer", ki je izšla te dni. Ta tema je zelo zanimiva in tisti, ki me poznate, veste, da prinaša iskriko branje, ne glede na to, da gre za strogo znanstveno literaturo. Izšla je tudi v okviru znanstvene knjižnice.

Moj namen je samo malo spodbuditi razpravo in zato bom začel s trditvijo, ki zveni paradoksalno. V Sloveniji imamo dvodomni sistem. Zakaj na to posebej opozarjam? Marsikdo, domnevam, da tudi kdo od kolegov, ki se bo oglasil kasneje, zagovarja tezo, da v Sloveniji dvodomnega sistema sploh nimamo. Dejstvo je, da v Sloveniji imamo drugi dom, ki ima vse značilnosti, ki jih politologija pričakuje od drugega doma. Se pravi, ne gre samo za to, da je to demokratično, periodično voljeno telo, ampak, kar je morda najpomembnejše, izpolnjuje tudi kriterij, da je zapisan v Ustavi kot telo, kot institucija, ki ima pomembno vlogo v zakonodajnem postopku. S tega vidika dileme torej ni.

Vendar, ko govorimo o dvodomnosti, poznamo popolno in nepopolno dvodomnost. Popolna bi bila tista, ko bi bila oba domova v popolnoma enakopravnem položaju in imela enake pristojnosti. Ampak popolne dvodomnosti v praksi, skladno s to definicijo, na svetu sploh ni. Vedno gre za nepopolno dvodomnost, ki pa je v slovenskem primeru pripeljana do ekstrema, kajti en dom je drugemu izrazito podrejen. V našem primeru je jasno, da gre za podreditev drugega doma, ki ima pristojnosti v zakonodajnem postopku, ki so v določenem delu primerljive s pristojnostmi drugih domov drugod po svetu. 70 institucij oz. teles izpolnjuje kriterije drugih domov, kot jih postavlja politologija. Torej lahko rečemo, da ima 70 držav v tem trenutku dvodomni sistem, vendar je s tem ta primerjava pravzaprav že v veliki meri problematična. Ko pa gremo v

podrobnosti, ugotovimo, da je samo devet od 70-ih drugih domov takih, da nimajo pravice vlagati amandmajev. Nekateri med njimi to kompenzirajo s tem, da imajo pravico absolutnega veta oziroma, kot v nizozemskem primeru, pravico končne odločitve. A eden od teh domov je slovenski.

Še mnogo bolj pomembno za temo, ki je, po mojem mnenju, danes najbolj relevantna in o njej nameravam več spregovoriti, je vprašanje pristojnosti, ki jih ima Državni svet v postopku spreminjanja ustave. Te pristojnosti so formalno natanko nič. Na svetu namreč obstaja samo pet drugih domov, ki v postopku spreminjanja ustave formalno, torej vsaj z mnenjem ali s soglasjem ali še bolj vsebinsko, niso kakorkoli udeležene. Eden od teh petih domov je slovenski in to seveda postavlja njegovo usodo v kaj čudno luč. Kajti, sedaj je Državni svet med Scilo in Karibdo. Sooča se s tistim problemom, ki ga je že pred mnogo leti odlično definirala Sieyès. Rekel je naslednje: "Drugi dom, ki se ne strinja s prvim, je slab, grd. A če se strinja, je popolnoma nepotreben." To je dilema, s katero se sooča Državni svet in to dilemo, prosim, ne mi zameriti, če bom polemčen, je lepo omenil že v svojem uvodu tudi kar sam predsednik Državnega sveta, ki je dejal: "Poskušamo biti konstruktiven partner." Se pravi, da se je Državni svet v tem mandatu odločil za drugi del navedbe Sieyèsa, torej za nepotrebost. Tako pač to v praksi deluje. Vendar, da je ta problem še kako pereč, je krivo ravno to, da ni pristojnosti v postopku spreminjanja ustave. Kajti, kakršna koli pristojnost, čeprav morda samo neko obvezno mnenje, ki bi ga imel Državni svet pravico dati po sami ustavi, da bi bila to neka ustavna pristojnost, bi že pomenilo določeno možnost samoobrambe. Tak primer recimo pozna Kanada. Kajti, če pride do posega v interese Državnega sveta, do posega v strukturo, v pristojnosti, v razporeditev med domovoma parlamenta, potem lahko, že s tako pristojnostjo postopek bistveno zavlečeš, opozoriš na problem. V Sloveniji Državni svet te možnosti nima.

Da bi bil problem še večji, je Državni svet po svoji definiciji sestavljen korporativno. Smo ena od dveh držav, ki ima korporativnost v parlamentu institucionalizirano v svoji Ustavi. Če bi torej Državni svet želel kakorkoli to svojo pristojnost ubraniti, bi moral to pravico imeti. Če bi to hotel braniti z veliko stopnjo legitimnosti, bi moral dejansko biti ščit pred vplivom političnih strank. Biti bi moral na distanci do političnih strank. V praksi je do konca prejšnjega mandata dejansko imel določeno distanco. To se je dalo dokazati s preprostim primerom. Za to obstaja dovolj veliko število prič, da tega nihče ne more zanikati. Do prejšnjega mandata je namreč delitev znotraj Državnega sveta, ko so se oblikovala delovna telesa, potekala v neskladju s tistim, kar so se sicer poskušali dogovarjati v vodstvih političnih strank. Na zadnjih volitvah v Državni svet so se politične stranke takratne koalicije posebej angažirale za to, da so izpadli vsi, ki so bili kakorkoli aktivni v Državnem svetu, vključno s takratnim predsednikom Državnega sveta. To je bilo celo njihovo izhodišče, če bi kdorkoli to poskušal zanikati, obstajajo za to pričevanja. Po zadnjih volitvah v tem mandatu pa je vse potekalo točno po načrtu. Vsi so imeli s seboj že listke, na katerih je pisalo kdo-kam in točno tako je tudi bilo. Dogovorili so se glavni tajniki takratne koalicije. Še enkrat opozarjam, da če bo kdorkoli to zanikal, obstajajo zelo zanimiva pričevanja, tudi Andraža Vehovarja, takratnega tajnika Slovenske ljudske stranke.

Zakaj na to posebej opozarjam? Če v Državnem svetu pride tudi do političnega obvladovanja, potem pravzaprav propade tudi ta argument. Prej smo videli, da so pristojnosti, ki jih ima Državni svet, sicer primerljive z določenimi pristojnostmi drugih domov, a da mu manjkajo nekatere bistvene pristojnosti, ki bi mu omogočale večjo moč. V praksi je bila edina stvar, ki je v resnici pripeljala do spoštovanja odločitev Državnega sveta, možnost grožnje z referendumom, kadar je dal veto na posamezni zakonski predlog. Takrat se je potem iz preproste računice voljo Državnega sveta praviloma upoštevalo. Vsi veste, da referendum v tem trenutku stane približno 600 milijonov tolarjev in seveda se ni hotelo tvegati toliko denarja. A samo v takih primerih se je Državni svet upošteval. Vse ostale odločitve so bile praviloma, z izjemo nekaterih, zavržene, preglasovane, veti preglasovani in Državni svet je tako obstal ob strani političnega dogajanja.

Če želite biti v Državnem svetu sami do sebe realni, pogledjte koliko novinarjev je danes prisotnih na tem posvetu. Posvet ima izjemno kvalitetno sestavo. V tem trenutku so prisotni trije predsedniki najbolj uglednih drugih domov v Evropi. Koliko novinarjev in koliko TV kamer spremlja to srečanje? Če smo poštени do trenutnega stanja v Sloveniji, so tisti, ki oblikujejo javno mnenje v Sloveniji, očitno, iz vseh teh razlogov, ki so tudi znanstveno dokazljivi, ne gre samo za politične ocene, čez Državni svet že naredili križ. Zato je bilo seveda samo vprašanje časa, kdaj se Državnemu svetu vzame še možnost dajanja zahteve za referendum. To je bilo v drugi polovici prejšnjega mandata že na mizi. Spomnil bi vas, da je leta 2002 LDS uradno predlagala rešitev, da se Državnemu svetu ta pravica vzame in od tod do dokončne ukinitve je samo še en korak.

Zato ker mi čas žal ne omogoča, da bi šel v vse podrobnosti in podrobneje argumentiral moje navedbe, imate v gradivu navedeno, kakšne so pravzaprav perspektive. Z vključitvijo v EU so se objektivno spremenili kriteriji, s katerimi ocenjujemo delovanje naših institucij oziroma, če smo natančni, ali bi se morale spremeniti. Vprašanje je, če je do te spremembe v naši zavesti že prišlo v celoti. V ospredje stopita tudi načelo učinkovitosti in ekonomičnosti. Danes je, oziroma bi moral biti, eden ključnih kriterijev pri ocenjevanju dela parlamenta kot celote tudi hitrost in kvaliteta sprejemanja odločitev. Zato bi opozoril na ugotovitev, ki jo je v svoji raziskavi utemeljil prof. Zajc že pred šestimi leti, namreč, da je povprečna obremenitev člana parlamenta v Sloveniji do 4-krat večja kot v primerljivih državah. Pri nas potekajo obsežne reforme. Bili smo država v tranziciji. Sedaj smo država, ki je na novo vključena v EU in zvezo NATO in pač iščemo svoj prostor kot enakopravni partnerji v tem okolju. Zato je delo v parlamentu kot celoti bistveno bolj zahtevno kot v nekaterih drugih državah z dolgoletno tradicijo, kjer se s tovrstnimi zahtevnimi reformami ne soočajo. Ob tem je treba biti zelo jasn, kar velja še mnogo bolj za Državni svet kot za Državni zbor, da je tu strokovna pomoč zelo majhna. Domnevam, da ne bi sami sebi prikrivali, da je vse, kar Državni svet premore, tu v tej dvorani, a tudi v Državnem zboru ni bistveno boljše. Če pogledate nekatere druge parlamente, boste videli, da je tam deset in več svetovalcev na enega poslanca ali člana drugega doma, če želite. Pri nas je seveda zadeva drugačna in če kdo reče, da to kompenzira Vlada, morate vedeti, da demokracija obstaja na medsebojnem

ravnotežju vseh vej oblasti. Zato je treba krepiti, graditi in omogočati polno kvaliteto dela v vsaki veji oblasti posebej. Tu je temelj problema.

Če to sprejmemo kot izhodišče, lahko ugotovimo, in s tem bom končal, naslednje. Prvič, da Državni svet dolgoročno, s svojimi sedanjimi pristojnostmi, ne more obstajati, ker je tako nesrečno postavljen v Ustavo. Tak je zato, ker je bil postavljen kot nek hitro sprejet, ne dovolj premišljen, kompromis, ko se je sprejemalo Ustavo države Slovenije. Potem je bilo še nekaj zelo nesrečnih odločitev, ki so to še stopnjevale. Recimo, odločitev o tem, kdo je bil prvi predsednik Državnega sveta, kar je takratni predsednik parlamenta oziroma skupščine vzel kot osebni izziv in potem stvari še v okviru zakonodaje za Državni svet postavil bolj negativno, kot bi morda sicer ravnal. V Sloveniji je včasih kakšna taka osebna okoliščina zelo usodna, celo za usodo posamezne institucije na dolgi rok. Skratka, z vsemi temi okoliščinami na dolgi rok Državni svet s sedanjimi pristojnostmi zagotovo ne opravičuje svojega obstoja. Treba bo iskati druge rešitve. Možnosti v praksi so, glede na vse, kar je bilo do sedaj izrečenega in glede na izkušnje iz tujine, samo štiri. Prva je tista, o kateri se je že večkrat govorilo. Enkrat je bila tudi predlagana, a potem tisti, ki jo je predlagal, ni zbral dovolj podpore v Državnem zboru, da bi to tudi formalno predložil. To je ukinitve Državnega sveta, ne da bi se pri tem karkoli drugega zgodilo. Zelo slab primer, to opozarjam, ki gre v to smer, je primer bavarskega drugega doma, kajti po njem in njegovi sestavi se je nekoč, pri oblikovanju Ustave Republike Slovenije, zgledoval takratni ustavodajalec. Bavarski Senat so z referendumom ukiniteli dobesedno čez noč in za njim ni ostalo prav ničesar. Sam osebno, in tudi moji kolegi, ocenjujem, da bi bila to slaba rešitev. Žal je verjetno politično najbolj verjetna. V Sloveniji je situacija pač taka, kot je. Tudi prej sem opozoril na prisotnost oziroma bolj odsotnost tistih, ki vplivajo na javno mnenje.

Druge možnosti so, da to izkoristimo v skupno korist in preučimo možnosti, ki bi dajale rešitve, ki bi krepile parlamentarni sistem. Tu je možnosti več. Ena od njih je, če upoštevamo izhodišče, na katerega je opozoril prof. Zajc, preobremenjenost, da se Državni svet ukine in obenem okrepi Državni zbor. Govori se o 120, 150, teoretično do dvakratnika števila poslank in poslancev. Ob tem bi se lahko rešilo marsikaj. Lahko bi se število povečalo za enega dodatnega poslanca, da bi bili neparni. Tako se ne bi nikoli več znašli v popolni blokadi, kar se je že zgodilo leta 1996, če smem spomniti na takratno postavljanje Vlade. Druga možnost je, da se Državni svet ustavno preoblikuje, obenem se tudi delno preoblikujejo pristojnosti Državnega zbora in se pristojnosti primerno prerazporedijo, tako da bi vsak opravljal en del teh funkcij. Na ta način bi sledili zgledu ameriškega Kongresa. Žal je v slovenskem primeru, če govorim za hip kot politik, po mojem mnenju sorazmerno majhna verjetnost, da bi lahko našli soglasje. Da bi šli v to smer je potrebno dvotretjinsko soglasje v Državnem zboru.

Ostane pravzaprav samo še ena rešitev, o katerih se je nekoč že govorilo, ki bi morda prestavljala najboljšo rešitev za naprej. Na prvi pogled se sliši nekoliko nenavadno, a podobne rešitve obstajajo tudi v EU. To je, da bi se formalno sicer ohranilo dvodomnost, da pa bi v veliki večini primerov parlament odločal enodomno kot celota, z enakopravnim glasom vseh članov. Ob tem bi lahko

rešili tudi vprašanje različnih volilnih sistemov, o katerem je bilo v minulih letih neskončno veliko diskusij. Parlament pa bi se razdelil na dva domova, ko bi šlo za nekatera posebna vprašanja in bi v teh primerih domova odločala enakopravno. To bi bilo na primer ob vprašanju ureditve lokalne samouprave, vprašanju razdelitve na regije in nekaterih drugih vprašanjih s tega področja (na primer vprašanje financiranja, delitve, prihodkov in odhodkov med temi različnimi subjekti, med različnimi stopnjami naše organiziranosti).

Ali je ta rešitev realna? Verjetno je, kot rečeno, v Sloveniji tako, da so najbližje politični realnosti tiste rešitve, ki so najbolj hitre, a morda ne najboljše. Zadnja bi zahtevala največ strpnosti in premisleka, po moji osebni oceni pa bi dala najboljše rezultate. Vsekakor dovolite, da ob tej priložnosti za zaključek samo zaželim vsem še naprej prijeten dan, se hkrati opravičim, ker nisem vedel, da bo zadeva toliko časa trajala in bom moral to srečanje zapustiti. Vsekakor pa želim vam in Državnemu svetu še naprej uspešno delo. Srečno.

Gospod **prof. dr. Rajko Pirnat**, dekan Pravne fakultete v Ljubljani:

Hvala, gospod predsednik. Spoštovani gospod predsednik, spoštovana gospoda predsednika Senata in Zveznega sveta, spoštovane gospe, članice in člani državnega sveta, drugi gostje.

Moj namen je čisto na kratko osvetliti nek pogled na Državni svet in pravzaprav prikazati dilemo ali morda celo "trilemo" glede nadaljnjih usmeritev Državnega sveta. Pri tem bom izhajal iz nekaj teoretičnih razmislekov o tem, kako se je pogled na družbo in posledično zgradbo njenega upravljanja razvijal skozi zgodovino, zlasti, kar že iz naslova izhaja, v razmerju med korporativizmom in univerzalizmom. Ne da bi se spuščali v podrobnosti, veste, da je korporativizem pogled na družbo, na njeno strukturo, ki gleda zlasti različne družbene korporacije, različne ustanove, take ali drugačne narave, bodisi teritorialne bodisi funkcionalne in ki potem celoto družbe in način njenega upravljanja dojema kot zvezo, kot alianso teh korporacij. Gotovo je bil v zgodovini, vsaj v tej dogledni zgodovini, ki jo dobro poznamo, vrh tozadevnega korporativizma upravljanje fevdalnih družbenih sistemov s svojimi fevdalnimi enotami kot posebnimi korporacijami, s cerkvenimi institucijami in korporacijami kot posebnimi entitetami upravljanja, z mesti, s cehi, torej s številnimi tovrstnimi entitetami. Posledično je upravljanje ne le neko numerično preštevanje pri odločanju, pač pa tehtanje moči različne korporacije. Glas nekoga je bil vreden samo toliko, kolikor je bila moč te korporacije in njen vpliv, tak ali drugačen, bodisi vojaški, ekonomski, religiozni ali kakršen koli drug.

Meščanska država je uvedla popolnoma drugačen pogled na strukturo družbe, na način njenega upravljanja. Uvedla je pač univerzalizem. Obstoji nacionalna država in na drugi strani posameznik s svojimi pravicami človeka in državljana in vmes načelno ni ničesar. Ta pogled, da skrajšam vse različne dolge zgodbe, je pripeljal do univerzalnega mandata poslancev, sploh do institucije

poslanca, kajti korporativizem je vodil do tako imenovanih stanovskih ureditev, do parlamentov in do drugih reprezentativnih organov, ki so temeljili na različnih zbornicah, utemeljenih na različnih korporacijah. Nasprotno od tega je univerzalizem pripeljal do enotnega ljudskega poslanstva, do enakosti volilne pravice in na ta način tudi do odločanja, ki je v bistvu numerično. Poudarjam, da je ideja enakosti ne samo nasploh pred zakonom, ampak tudi enakost volilne pravice, rezultat tega univerzalizma.

Ne bom se izgubljal v podrobnostih. Korporativizem in univerzalizem sta namreč skrajnosti. Dejansko je človek pripadnik različnih institucij, različnih korporacij in v mnogih pogledih je družba nekakšna koalicija različnih korporacij. Na drugi strani nikakor ni mogoče odstopiti od temeljnih dosežkov univerzalizma, zlasti človekovih pravic, enakosti in svobode, ki iz tega izvira. Seveda je v sodobnih razmerah korporativizem na nek način spet na pohodu. Tako imenovani novi korporativizem je rezultat zlasti zmanjševanja vloge nacionalne države in povečanje moči naddržavnih tvorb, v našem primeru daleč najpomembnejše Evropske skupnosti. Danes smo že slišali, da predsedniki zgornjih domov vidi-jo zlasti novo vlogo v tem razmerju, kajti izraz novega korporativizma je tako imenovano načelo subsidiarnosti, ki tudi ni nova iznajdba. Načelo subsidiarnosti je obstajalo že v klasičnem korporativizmu, a izrecno, kot podlaga politične organizacije družbe, se poudarja sedaj. To pa pomeni poudarek, oziroma spustitev odločitev, na tisto raven, ki je najbližje posamezniku. Gre torej za najnižjo raven, ki še omogoča racionalno sprejemanje odločitev in skrb za njihovo izvajanje, čeprav je s tem neskončno veliko problemov, a v to se ne mislim spuščati.

Če ta razmislek prenesemo na vlogo zgornjega doma, drugega doma, si lahko nekoliko osvetlimo, kaj so temeljne vloge zgornjega doma. Pri tem moramo upoštevati, da so zgornji domovi pogosto zgodovinsko zelo močno zasidrani. Praviloma so celo v zelo starih parlamentih zgodovinsko tako in tako prvi in se je splošna reprezentativna zbornica zaradi poznejšega univerzalizma razvila kasneje. Vendar imajo nekaj različnih vlog. Prva in nedvomno najpomembnejša je, da je zgornji dom pravzaprav predstavništvo držav oz. nekih relativno suverenih entitet, ki sestavljajo državo. Tipičen primer je ameriški Senat. Do določene mere to gotovo velja tudi za Zvezno republiko Nemčijo in Zvezno republiko Avstrijo.

Druga vloga, ki je morda še najbolj zgodovinska, je, da gre za nekakšno predstavništvo določenih zgodovinskih korporacij, praviloma fevdalnih korporacij. Jasno, tu govorimo o Domu lordov (House of Lords), katerega vloga se zelo spreminja.

Tretja vrsta je predstavništvo lokalnih skupnosti. Tudi to možno vlogo zgornjih domov je mogoče omeniti kot posebno vlogo. Zadnja vloga je zgornji dom kot korektiv spodnjega doma. Naj pri tem citiram avtorja Leonida Pitamica v delu *Država*, ki je zapisal, da je splošna, torej ljudska predstavniška zbornica, navadno na nizki stopnji strokovnega znanja, zato naj se njeni zakonodajni sklepi revidirajo po strokovno sposobnejšem in preudarnem senatu, ki se tudi ne bo dal vedno voditi po strankarskih vidikih, ki so pogosto odločilni za ljudsko zbornico. Kako resnično tudi še za današnji čas.

Ne trdim, da ima katerikoli zgornji ali drugi dom, čisto jasno samo eno od naštetih vlog. Te vloge se med seboj prepletajo. Samo, da smo si na jasnem, o čem govorimo. Sedaj samo za razmislek, kakšna naj bi bila vloga Državnega sveta. Državni svet je v bistvu zgrajen na nedorečenih principih, nekako deloma na fevdalnem korporativizmu, deloma na predstavništvu lokalnih skupnosti, lokalnih interesov in posledično je tudi njegova vloga precej nedorečena. Model, kakršnega imamo, bo nujno potrebno spremeniti. Treba ga bo spremeniti ne le zato, ker vedno bolj, kot smo že ugotovili, postaja plen političnih strank. Treba ga bo spremeniti tudi zato, ker mislim, da je volilni sistem, po katerem se voli Državni svet, nedorečen in ni v redu ter resno ogroža enakost volilne pravice, ki mislim, da je kljub vsemu v tem pogledu ne smemo tako hudo omejiti.

Nimam nobenega dokončnega odgovora. Tudi sam, tako kot prej gospod Grims, bom podal zgolj dileme. Menim, da se moramo izmed navedenih vlog odločiti za eno, pri čemer dve nedvomno odpadeta. Nobene zgodovinske tradicije nimamo, da bi bilo sploh potrebno imeti določen Državni svet oziroma zgornji dom, tako da ta zgodovinska vloga na vsak način odpade in Slovenija tudi ni federalna država. Znotraj tega pa je pred nami dilema oziroma "trilema", ali naj se Državni svet sploh ohrani. Če se ohrani, obstaja dilema, ali gre za nekakšen korektiv, relativno poudarjeno političnemu odločanju Državnega zbora ali pa za predstavnišvo lokalnih skupnosti. Govorimo seveda o pokrajinah, kar je bilo tudi danes že rečeno. A vedeti moramo, da sta ti dve vlogi relativno zelo različni in posledično mora biti tudi zelo različen način oblikovanja ter vloga Državnega sveta. Če naj bo korektiv Državnemu zboru, kar naj bi bila moja prva izbira in preimenovanje v senat, moramo podaljšati mandatno dobo. Potem je potrebno popolnoma spremeniti volilni sistem tako, da bo za pasivno volilno pravico dvignil prag na določeno relativno višjo starost, 40 let ipd., skratka, da se bo senat oblikoval kot relativno stabilno telo, ki ni odvisno od dnevnih politike in ki posledično lahko skrbi, kot je bilo danes rečeno, za bodisi umirjanje, bodisi razgibanje politične situacije. Seveda tudi to vključuje določeno spremembo vloge v zakonodajnem postopku in še posebej v ustavodajnem postopku.

Na drugi strani je možno Državni svet preoblikovati v tem smislu, da bo samo predstavnišvo pokrajin. Ta model je nedvomno enostavnejši, vendar pomeni odmik od prejšnjega modela v relativno majhnem obsegu. Kajti vedeti moramo, da zbor pokrajin pomeni interesno predstavnišvo pokrajin, spet na podlagi univerzalnosti, in da gre tu samo za vprašanje, v kolikšni meri so pokrajine nekako konstitutivni element Slovenije kot države. Bojim se, da v manjši meri, saj ni tradicije pokrajin in da bo morda do tega težje priti.

Hotel sem navreči nekaj idej, kajti o njih se bo gotovo še dosti govorilo. Pomembno je tudi, da z novo ureditvijo dvodomnosti ne kaže hiteti in skoraj prepričan sem, da bomo vsaj še en mandat imeli tak Državni svet, a v tem obdobju moramo vendarle premisliti o novi vlogi, novi strukturi Državnega sveta. Hvala.

Gospod prof. dr. Franc Grad, Pravna fakulteta v Ljubljani:

Hvala lepa gospod predsednik za besedo. Spoštovano občinstvo. Ker sem sedaj na vrsti, je marsikaj tega, kar sem želel povedati na začetku mojega prispevka, povedalo že več ljudi pred menoj. Kolegi, ki so imeli referate pred menoj, so te stvari sijajno obrazložili, tako da se bom osredotočil na tisto, kar obeta moj naslov, se pravi, na ustavni položaj Državnega sveta. Tu bom nadaljeval prispevek prav tam, kjer ga je kolega Grims končal. Kolega Grims je namreč spregovoril o tem pomembnem dejstvu z ustavnopravnega vidika, da je Državni svet prišel v našo ustavno ureditev kot politični kompromis, ki je zelo povezan z nečim, kar je sedaj ponovno zelo aktualno. Povezan je bil namreč z zahtevami po uvedbi zbora regij ali zbora pokrajin in nedvomno se bodo debate o tem ponovno obnovile. Politični kompromis je bil potreben zato, ker po več kot letu razprav o osnutku ustave nikakor ni bilo mogoče doseči kakršnega koli soglasja.

V strokovni podlagi za sprejem Ustave, ki je kasneje dobila popularni naslov "podvinska ustava", ker smo jo napisali v Podvinu, drugi dom ni bil predviden. Če sledimo nekemu spoznanju, ki je sicer zelo relativno, ne zelo jasno definirano, in iščemo zakonitost pri tem, katere države na svetu imajo drugi dom in katere ga nimajo, lahko morda pridemo do nekakšne zelo ohlapne ugotovitve, da so manjše in novejšje države manj nagnjene k dvodomnosti kot starejše in večje. Razlogi so bili implicitno ali eksplicitno že povedani in se zato s tem ne bom ukvarjal. Do popolne blokade pri sprejemanju Ustave je prišlo tudi zaradi tega vprašanja. To vprašanje je bilo eno od centralnih vprašanj, potem je bilo treba najti nek politični kompromis in najden je bil v ideji, ki se je pojavila že nekaj let prej v t.i. pisateljski ustavi po vzoru bavarskega Senata, kar je bilo tudi povedano. A v tej kompromisni ideji je, drugače kot v bavarskem Senatu, dobil Državni svet večino predstavnikov lokalnih interesov, kar je do neke mere zadoščalo potrebi ali željam po regionalnem drugem domu. Toda, vsi vemo, da politični kompromis, ki je dragocen, ki preseka neko mučno situacijo, prepreči sprejemanje nekega pomembnega dokumenta, v našem primeru celo Ustave. Na drugi strani bi lahko skoraj rekel, da praviloma, ali zelo pogosto, pravno ni dobro urejen. Teh primerov je namreč zelo veliko in žal moram reči, da je ustavna ureditev Državnega sveta tipičen primer tega, kako politični kompromis pogosto ni ustrezno prelit v ustavne norme. Kajti, eno je seveda to, kar si pri političnem kompromisu misli vsak politik. Vsak si ob tem lahko misli celo nekaj zelo diametralno nasprotnega, a ustavna norma je ustavna norma, ki zaživi svoje ustavno življenje, ki zahteva, da se uresniči, realizira. To se je zgodilo z ureditvijo Državnega sveta. Državni svet je nekakšen padalec. Naknadno, zadnji trenutek je bil pripeljan v Ustavo v obliki, kakršno imamo in je zelo pomankljivo urejen, ustavno slabše urejen v primerjavi z Državnim zborom. Cela vrsta zelo pomembnih stvari, ki opredeljujejo ustavni položaj takega organa, je izpuščenih in prepuščenih zakonu, se pravi direktno Državnemu zboru itd., kar je vse seveda imelo za posledico več stvari.

Prvič, je v javnosti nekakšen splošen občutek, da Državni svet ni del parlamenta, ampak kvečjemu njegov privesek. Ta občutek je bil še bolj izostren v

Državnem zboru, ki nikoli ni štel Državnega sveta, vsaj po moji vednosti in po svojih reakcijah, za partnerja v zakonodajnem postopku, ampak kvečjemu za nekakšno motnjo pri sprejemanju zakonov. Državni svet je zato postavljen na način, ki ustavno gledano ni soliden, ki mu ves čas otežuje delovanje. Državni svet nikoli ni imel jasno postavljene pozicije v sistemu delitve oblasti. Na drugi strani seveda pristojnosti Državnega sveta, ki so sicer šibke, njegova uvrstitev v Ustavi takoj za Državnim zborom, pred Predsednikom republike, seveda zopet kaže na to, da Državni svet ni, kot se pogosto misli, nek organ čisto posebne vrste, ki ga ni mogoče nikamor uvrstiti, ampak je očitno in nedvomno del parlamenta. Vendar, ker je ustavna ureditev tako pomanjkljiva, je to seveda mogoče dognati s temi posrednimi dokazi oz. posredno interpretacijo, kajti neposredno Državni svet ni postavljen v ta položaj jasno in nedvoumno.

Ustava je zato, kar se tiče Državnega sveta, notranje izredno nedorečena. Ne daje mu dovolj jamstev za neko solidno pozicijo, za neko parlamentarno avtonomijo, ki jo mora vendarle imeti drugi dom nekega parlamenta. Nima dovolj jamstev nasproti Državnemu zboru, ki lahko z zakonom uredi kar hoče. Ustavodajalec se je namreč v stiski, ko je bilo očitno, da Državni svet na ustavni ravni ni dovolj urejen, zatekel k temu, da je določil, da organizacijo Državnega sveta določi zakon, ki ga Državni zbor lahko sprejme z navadno večino. Zgolj sreča je bila, seveda, da smo sprejeli Zakon o državnem svetu kompleksno, da smo v enem zakonu sprejeli tudi zakon o volitvah v državni svet, ki se po Ustavi sprejema z dvotretjinsko večino in je bil celoten zakon sprejet z dvotretjinsko večino. Toda, povedati moram nekaj, kar je bilo danes že rečeno, in sicer, da je nekakšno v zraku obstoječe prepričanje, da Državni svet ni nikakršen drugi dom tega parlamenta, da pravzaprav verjetno sploh ne bo deloval. To je bilo zelo v zraku in je v veliki meri vplivalo tudi na rešitve v Zakonu o državnem svetu, ki bi ob istem ustavnem pooblastilu po mojem prepričanju, glede na to, da se je Državni svet v okviru svojih šibkih pristojnosti aktivno uveljavil, bil zelo drugačen, kot je bil sprejet takrat.

Nasprotno seveda vidimo, da je zakonodajalec pred kratkim posegel v položaj Državnega sveta celo s tem, da je ukinil profesionalnega predsednika, kar se z moje strani zdi absurdno. Kajti, da je predsednik takega organa, ki je ustavni organ, ki ima pomembne funkcije na področju zakonodajne dejavnosti, lahko zgolj nek amater, se mi zdi, seveda, precej težko predstavljlivo. A po drugi strani je to v kontekstu celotne ureditve Državnega sveta.

Zato, ne da bi sedaj šel v podrobnosti, ker nimamo časa, je moj sklep tak: Ustavna ureditev ter njej sledeča zakonska ureditev in pozabil sem tudi na poslovniško ureditev Državnega zbora, kajti Državni zbor ima škarje in platno, kar se tiče položaja Državnega sveta v rokah, ustavna ureditev je tako zelo pomanjkljiva, da bi jo bilo treba v vsakem primeru spremeniti. Če hočemo uveljaviti zamisel sedanjega Državnega sveta kot predstavnika lokalnih in funkcionalnih interesov, je treba njegov položaj na ustavni ravni ustrezno urediti, mu dati ustrezna jamstva za to, da bo lahko deloval v okviru svojih pristojnosti, kar mu je sedaj pogosto onemogočeno ali, bolje rečeno, oteženo.

Seveda obstajajo tudi druge možnosti, o katerih so govorili moji kolegi. Ne bom jih komentiral, ker je bilo o tem že preveč povedanega. Namig je bil seveda tudi o tem, da je sedaj nastala neka nova situacija, ne samo, kar se tiče EU, v povezavi z izredno majhnih številom članov našega Državnega zbora, ki jih je samo 90, kar je izredno majhen parlament. V tem primeru je seveda možno, da Državni svet prevzame del tega dela, ne v okviru sedanjih pristojnosti, ampak ti-tisti novi izziv je odprta ustavna možnost za uvedbo pokrajin v tej državi. Seveda se moramo zavedati, da je morda še pre zgodaj za razpravljanje o tem, ali bi bilo smotno Državni svet preoblikovati v nek zbor regij. Proti temu obstaja veliko pomislekov, zlasti ker je Slovenija majhna država in do neke mere so utemeljeni. Toda več bomo o tem lahko razmišljali šele takrat, ko bomo videli, kakšne bodo pokrajine, kakšne bodo njihove pristojnosti in koliko jih bo. Brez tega je na tej točki pravzaprav o tem nesmiselno razmišljati, razen tega, da se moramo na tako razmišljanje vendarle pripraviti. Hvala lepa.

Gospod **prof. dr. Igor Lukšič**, Fakulteta za družbene vede v Ljubljani:

Hvala gospod predsednik, predsednika Senatov, kolegice, kolegi, svetniki in študentje. Naslov mojega prispevka je "Drugi dom je pravi dom". O Državnem svetu sem precej pisal in vse je objavljeno in dostopno. Sedaj pa bi to povzel še z nekaterimi drugimi poudarki. Prvi dom je v metafori vezan na neko narobenost, na družino. Doma smo tam, kjer so starši, se pravi tam, kjer je na nek način naš rod. Tam, kjer imamo, kot je bilo danes že rečeno, korenine. Drugi dom je odhod v svet, je možnost spoznanja prve narobenosti, družine ali rodu z refleksijo. Včasih se, kot veste, reče, da je šola drugi dom itd. Tu gre bolj za dom, od koder se vsakokrat vračamo v prvi dom. Pravi drugi dom je mesto samostojnosti. V drugi dom (to je tisti, ki sledi prvemu) se preselimo, ko odrastemo v moralnem, emocionalnem itd. pomenu. Kdor je odrasel, lahko ceni drugi dom in si na tej osnovi zgradi zrel pogled na prvi dom. Zato je drugi dom trn v peti tistim, ki ne morejo odrasti in še naprej držijo krilo matere ali hlače očeta ter zato povečujejo samo prvi dom, torej slavijo narobenost in nereflektirano držo, ter ju postavljajo za normo politike. To je ključno. Nereflektirana drža kot norma politike. Neoliberalna strategija načrtno uničuje vse, kar je močno zakoreninjeno in kar nas ukoreninja. Deluje tako, kot je govoril gospod predsednik Kneifel, torej, iztrgati posameznika, pretrgati tudi to družbeno ukoreninjenost, ki jo na nek način predstavlja tudi Državni svet. To je neoliberalno. Hkrati pa ista strategija vpoklicuje konzervativno držo, povečuje v slovenskem primeru samo to narobenost, ta prvi dom, ki se v političnem prostoru potem kaže kot podpora samo Državnemu zboru in hkrati kot zahteva po ukinitvi Državnega sveta.

Metafora glede doma naj služi kot emocionalni okvir za razpravo o pomenu drugega doma v parlamentarni ureditvi. Preden se bolj neposredno lotim Državnega sveta, bi rad rekel, da politika nikakor ni zgolj tehnika. Zaznati je, da se na Slovenskem zadnje čase rada reducira na zgolj tehniko. Politika je proces, torej ni zgolj, kot bi rekli v angleščini, "clear cut" zgodba, v kateri se vsa razprava reducira zgolj na cak, cak, cak..., od točke do točke. Vtis imam, da na

tak način, kot na neko "štanc mašino" za zakone, gledajo pravniki na politiko in zato recimo težko razumejo pomen Državnega sveta prav v tej podobi, kot ga imamo na Slovenskem. Tudi zato recimo, komentiram to, zakaj ni medijev itd., politika ni samo trda moč, je tudi mehka moč in torej ni v prvi vrsti samo v neki mačo pozi. Ne gre samo za to, da se kar naprej samo kažemo in je samo ta del političnosti. Nekateri so zelo obsedeni s tem, ali so na televiziji ali ne in potem se jim zdi, da če niso na televiziji, je ta politika nepotrebna.

Državni svet je prav simbol politike, ki ni na očeh javnosti, je pa zelo pomembna za doseganje konsenza in za utrjevanje širšega soglasja. Torej, Državni svet nima več pravega para v svetu. Rečeno je bilo, da sta še dva taka domova. Do nedavnega (leta 1997) so takšen tip organa imeli v Hong Kongu. Tam so do priključitve h Kitajski imeli štiri domove: četrti je bil utemeljen na funkcionalnem predstavnstvu. Tudi glede Republike Irske ter Bavarskega Senata sta bila domova ali ukinjena ali predelana. Če bi bil tu kdo od tistih, ki so zadolženi za podobo Slovenije, bi mu lahko položili na usta, da je tako Državni svet danes gotovo ena od zadev, ki je vredna promocije vsaj toliko kot lipicanci ali blejski otok.

Od svojih začetkov se politična misel ukvarja z vprašanjem, kako preprečiti možnost, da se oblast povampiri. V grški tradiciji je bil to boj zoper možnosti tirana, na vzhodu despota in tako naprej. Drugi dom je ena od rešitev, ki je v zahodni civilizaciji na zakonodajni ravni zadolžena za to, da postavlja v ravnotežje samo zakonodajno oblast. Zakonodajni proces je oblikovanje političnega konsenza, ni zgolj tehnični akt, ki na koncu ven pljune zakon v takem ali drugačnem besedilu. O velikih zadevah, torej strukturnih zadevah, je treba doseči realen, ne navidezen konsenz, ne vsiljen, prigoljufan konsenz. Zgodba o tem, kako so manjševiki postali boljšeвики je zgodba o tem, kako dobro organizirana in centralno vodena manjšina lahko prevzame oblast in jo potem avtoritarno izvaja. Na tem mestu, zlasti v kontekstu zahtev po odpravi motečih elementov v današnji slovenski politiki, je zelo poučna. Večina mora biti realna. Večino je treba oblikovati in jo večkrat izmeriti. Če imamo možnost, da to večino večkrat izmerimo skozi glasovanja v različnih organih, v enem in drugem, je to neka pozitivna pridobitev, pozitivna možnost. Zlasti pri strukturnih odločitvah je treba to zadevo negovati.

Pri Državnem svetu Republike Slovenije je potrebno poudariti potezo, ki je vsebovana v politični kulturi na Slovenskem in ki se ji reče korporativizem, pri čemer korporativizem spet ni samo vprašanje korporacij, ampak je vprašanje, ali celo koncept, celotne politične filozofije. Korporativizem je utemeljen na organizizmu, kar je vezano tudi na to, kar je govoril gospod predsednik iz Avstrije. Mi si predstavljamo politiko tukaj na tem ozemlju kot nekaj, kar mora biti povezano z realnimi vitalnimi interesi, ne samo s političnim predstavnstvom. Ne pristajamo na to, da je politika vezana le na neko teritorialnost, da je abstraktna, temveč zahtevamo funkcionalnost, avtentičnost. Se pravi, tam, kjer ljudje res delajo in kar počnejo, tam domuje realna struktura interesov in identitet. Po tej predstavi mora biti poklicano k odločanju o občinah zadevah, kar ima vitalen interes. To je pomembna značilnost politične kulture na Slovenskem, ki je sedaj dobila nek prostor v Državnem svetu.

Neoliberalizem v svetu tovrstne strukture razjeda in predeluje, kot sem že prej rekel, pospešuje proces določenega tipa individualizacije. Gre za poseben tip, v katerem posameznik izgublja, ne pa pridobiva kompetence, priložnosti in možnosti. Koncept mehanske tekmovalnosti je postavljen v ospredje, zahteva se čim višja stopnja fleksibilnosti, ki pa je hkrati tudi povečanje stopnje nevarnosti za posameznika. Ta trend, kot vidite, je na delu tudi v Sloveniji in tu se izraža, med drugim, v napovedi obstoječe vladne koalicije. Sedanja večina v Državnem zboru je v tem kontekstu ukinila korporativno sestavljen Svet Radiotelevizije in obvezno članstvo v Gospodarski zbornici Slovenije, zmanjšuje težo Državnemu svetu, in kot slišimo, napoveduje njegovo ukinitvev. Motijo institucije socialnega partnerstva, torej, vse tisto, kar je korporativno v slovenski politiki.

Lahko imamo razpravo o tem, ali je korporativizem dober ali ni, ali je prav, da ga, skupaj s kolovratom vržemo na smetišče zgodovine, ali bi ga bilo treba posebej negovati, a to verjetno sedaj ni razprava.

Tak Državni svet je dom tudi tistega ukvarjanja s politiko, ki ima pridih predpolitičnega in predmodernega sveta npr. razprava, svetovanje na osnovi stroke in intervencija interesnih združenj v politiko. Pri slednjem gre za prodor partikularnega in parcialnega, ne pa občega, skupnega in državnega. Prav zato je Državni svet naš, slovenski, tudi po tej dimenziji. Njegova pretvorba, dekorativizacija bo gotovo pomemben znak v rasti političnosti in politične kulture v Republiki Sloveniji.

Drugi dom je tudi pravi dom, v smislu spoznavnega procesa. Šele s pozicije refleksije, druge stopnje, potujitve v tem procesu, se lahko vidi, kaj počneš na prvi točki. Šele tedaj se lahko vzpostavi tudi nek dialog. Torej, formalno je vzpostavljena možnost za razliko, ki lahko vodi v novo spoznanje ali popravek, izboljšavo. Tu je seveda Državni svet v doslej razviti praksi na nek način hendi-kepiran, ima pa priložnost, da to funkcijo še razvije.

Strukturno gledano daje dvodomna ureditev možnost za vzpostavitev moškega in ženskega principa. Državni zbor deluje kot udejanjanje moškega načela, torej je bolj dejaven, močnejši, sprejema odločitve, je aktiven. Državni svet pa deluje kot utelešenje ženskega načela, torej je bolj pasiven, skrbi za preslikave identitet, spremlja, podpira, pripravlja klimo. Seveda je to vezano na neko patriarhalno potezo, predstavo, a hkrati je to tudi postmoderen pogled, ko zavest o moškem in ženskem principu postaja del "common sensa".

Še eno zadevo bi rad izpostavil, namreč obredni pomen. Politika je tudi obredno dejanje in skozi obred se utrjuje določeno soglasje. Na tej točki bi bilo za razmisliti, če ne bi bilo dobro, da predsednik Vlade, ko je izvoljen, pride na dvourno razpravo v Državni svet, na razpravo brez kakršnih koli obvez (se pravi brez mnenja itd.) in se na ta način pokloni celotni organizirani strukturiranosti, ki jo predstavlja Državni svet. Poleg tega je tu še možnost, da Državni svet, tako kot nekateri drugi senati, podeljuje visoka odlikovanja, priznanja, časti. Nam se tovrstna politična praksa malo upira, ker ne damo veliko na podeljevanje časti. Vendar je tudi to del političnega procesa, ki ga je treba negovati.

Drugi dom je trn v peti tistim, ki v politiki vidijo zgolj tehniko vladanja, tehniko za prenos zmagovite volje na volitvah in čim več zakonov v čim krajšem času, ne pa mehanizma za vzpostavljanje trajnejšega soglasja. Če se kdo iz tega razloga spravlja na ukinjanje Državnega sveta, nam trda prede. Torej, drugi dom je pravi dom. Tam čez družino je država. Naj Državni svet postane še bolj državni in manj svet. Hvala.

Gospod **prof. dr. Miro Cerar**, Pravna fakulteta v Ljubljani:

Hvala lepa za besedo ter za povabilo na ta zanimiv posvet. Spoštovani predsedniki in ostali udeleženci posveta. Spregovoril bom o demokratičnem pomenu dvodomnosti. Bom kratek, ker ni dovolj časa, da bi to obsežno in zanimivo temo obravnaval širše.

Naj začnem s spominom na nek dan, v zadnjih mesecih leta 1991, ko sem imel priložnost, da sem se pogovarjal s takratnim predsednikom Skupščine Republike Slovenije dr. Francetom Bučarjem, in sicer v njegovi službeni pisarni. Dr. Bučar je medtem občasno skozi okno opazoval demonstracije sindikatov oziroma več tisoč delavcev, ki so s transparenti krožili okrog zgradbe Skupščine, našega takratnega parlamenta, in protestirali zoper nekatere zakonodajne ukrepe. To je bil ravno čas, ko smo v skupščinski Ustavni komisiji intenzivno razpravljali o instituciji Državnega sveta – ali naj takšen organ opredelimo v Ustavi in na kakšen način. Takrat je predsednik Bučar pokazal na demonstrante in rekel nekako takole: »Vidite, zato je smiselno imeti Državni svet. Te demonstracije so velika potrata časa in energije in na koncu bodo brez pravega učinka. Če pa bi imeli vsi ti delavci in sindikati morda enega ali dva predstavnika v tej zgradbi, torej v Državnem svetu, bi preko teh predstavnikov na cenejši in hitrejši način verjetno uspeli doseči bistveno več.«

Sprašujem se, ali je bil v tistem času tudi to eden izmed razlogov za to, da smo dobili Državni svet. Prav tako se sprašujem, koliko smo takrat sploh (lahko) poglobljeno razmišljali tudi o demokratičnem pomenu tega organa. Šlo je dejansko za zadnje mesece in tedne pred sprejemom Ustave. Odločanje o Državnem svetu se je odvijalo v časovni stiski. Stroka glede tega vprašanja ni bila v zadostni meri angažirana. Državni svet je pomenil predvsem nekakšno vmesno, kompromisno rešitev med pozicijama, ki so ju zastopali zagovorniki enodomnosti in zagovorniki dvodomnosti parlamenta, kot je že dr. Franc Grad dejal.

Če danes razpravljamo o tem, ali še vedno želimo imeti takšen Državni svet, kot ga imamo, ali ga želimo v bistveno spremenjeni obliki, ali pa ga sploh ne potrebujemo več, moramo to obravnavati predvsem tudi v luči demokratičnosti, seveda upoštevaje ostale vidike, med katerimi so bili nekateri danes tu že predstavljeni. Kot je znano, se obstoj drugega doma parlamenta pogosto utemeljuje tudi z argumentom, da je drugi dom koristen demokratičen prispevek k sistemu zavor in ravnovesij (checks and balances). Ob delu prvega doma, tj.

predstaviškega telesa, zagotavlja namreč drugi dom še dodatne iniciativne, korektivne in druge pravodajne in politične mehanizme ter je zato osmišljen predvsem tudi s tega vidika, seveda ob hkratnem upoštevanju vseh posebnosti svojega konkretnega izvora, sestave in delovanja.

Demokracija, kot pojem in vrednota, ima dvojno (dualistično) naravo. Na eni strani, kot sklop mehanizmov za urejanje razmerij med oblastjo in posamezniki, je demokracija sredstvo, na drugi strani, v smislu vrednostne zadanosti, pa je demokracija cilj mnogih družbenih stremeljenj, ki težijo k pravični in humani družbi. Demokracija, kot sredstvo, predvsem zagotavlja splošno možnost participacije ljudi v političnem življenju, pri čemer je še posebej pomembno, da preko mehanizmov pravne države zagotavlja ustrezne postopke (večinskega) odločanja o družbenih (političnih, pravnih, ekonomskih in drugih) zadevah. Seveda se v času in prostoru, tako ti postopki, kot tudi ciljne vrednote demokracije (npr. čim večja svoboda čim večjega števila posameznikov), spreminjajo in razvijajo, pri čemer pa je pomembno, da to vseskozi poteka v skladu s temeljnimi postulati demokracije (npr. večinsko sprejemanje odločitev in varstvo temeljnih pravic družbenih manjšin).

Drugi dom parlamenta je, v okviru demokratičnega političnega sistema, vedno tudi sam sredstvo in dejavnik demokratične politike. Vprašanje pa je, v kolikšni meri. Kot je že bilo nakazano, je vprašanje upravičenosti (koristnosti itd.) obstoja drugega doma parlamenta seveda vedno soodvisno od različnih dejavnikov – od razlogov, ki so pripeljali do njegovega nastanka (npr. tradicija, federalna oziroma večnacionalna sestava države), od njegovega političnega vpliva, od višine sredstev, ki jih terja za svoje delovanje itd. Med temi dejavniki ima zagotovo zelo pomembno mesto tudi realni vpliv drugega doma na (večjo) demokratičnost sistema. Seveda ta dejavnik ne more biti odločilen že sam po sebi, toda pri presoji utemeljenosti dvodomnosti ga je v kontekstu različnih dejavnikov vedno treba upoštevati in mu nameniti posebno pozornost.

Toda, če se vprašamo, ali z vidika demokratičnosti, pri nas ali v kateri koli drugi državi, potrebujemo drugi dom, se moramo seveda tudi vprašati, kako se demokratičnost sploh lahko meri. Naj na kratko navedem nekaj možnih meril. Prvo tako merilo (kriterij) je stopnja (obseg in intenziteta) participacije državljanov, civilne družbe in v tem okviru nenazadnje tudi družbenih manjšin, pri delovanju oblasti. Gre torej za merilo, ki nam pokaže, koliko lahko državljanji in različne družbene skupine sodelujejo pri sprejemanju oblastnih odločitev na ravni države. Drugič, merilo demokratičnosti je tudi stopnja legitimnosti odločitev, ki so sprejete v parlamentu, v vladi in drugih državnih organih. Tretjič, v sodobnem času nikakor ne smemo spregledati prakse in doktrine človekovih (temeljnih) pravic. Sodobna demokracija temelji na varstvu teh pravic, kot temeljnih zidakov državno organizirane družbe. Človekove pravice in svoboščine so kot takšne eno najpomembnejših sredstev za zagotavljanje človekove osebnosti integritete, nediskriminacije in različnih vidikov človekovega svobodnega delovanja in razvoja. Četrto, v ustavni demokraciji je posebna vrednota tudi spoštovanje ustave. Tudi slovenska demokracija je ustavna demokracija, kar pomeni, da je v Sloveniji Ustava vrhovno pravno in politično

vodilo družbe. Posebno v ustavni demokraciji, je spoštovanje ustave zagotovo eno temeljnih meril stopnje demokratičnosti političnega sistema. Petič in nena zadnje lahko rečemo, da je eno temeljnih meril demokratičnosti tudi stopnja učinkovitosti sistema »checks and balances«, to je sistema zavor in ravnovesij, ki zagotavlja, da se zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti medsebojno nadzirajo in omejujejo pri izvajanju svojih oblastnih dejavnosti.

Če vsa navedena merila pokažejo, da je mogoče demokratičnost političnega sistema pretežno in kakovostno uresničiti brez obstoja drugega doma parlamenta, potem drugi dom ni nujno potreben. V tem primeru velja upoštevati znano politično maksimo, ki se glasi: »Nikoli ne ustvari institucije, če to ni potrebno. Če druge, obstoječe, institucije, že izpolnjujejo pogoje za dobro vladno («government«), potem drugi dom parlamenta ni potreben.«

V času, ko je nastajala slovenska ustava, razmislek o dvodomnosti ni potekal v tej smeri, pač pa predvsem v smislu iskanja kompromisa med zagovorniki regionalnega zastopstva v zamišljenem drugem domu parlamenta in zagovorniki bolj centralistične, torej enodomne ureditve. Mislim, da je zato danes v Sloveniji temeljit razmislek glede dvodomnosti, z vidika zagotavljanja demokratičnosti sistema še toliko bolj pomemben (seveda pa tudi takšen razmislek z vidika koristnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti itd.), kajti mnoge strokovne in politične javne razprave so doslej pokazale, da z Državnim svetom, takšnim kot je, ne moremo in ne smemo biti zadovoljni. Prav v tem času je tudi, če se smem tako izraziti, »v zraku« ideja o tem, da bi se v zvezi z Državnim svetom le ukrenilo nekaj tudi na ravni Ustave, kajti do bistvenih sprememb oziroma izboljšav ni mogoče priti drugače kot z ustavno spremembo.

Vernon Bogdanor se, na prej omenjeno politično maksimo, navezuje z naslednjo, nekoliko »skeptično« mislijo: »Če druge institucije ne zagotavljajo pogojev za dobro vladanje, potem tega ne more popraviti niti drugi oziroma zgornji dom parlamenta.« Temu argumentu sicer, vsaj na prvi pogled, ni mogoče oporekati, kajti v celotnem kontekstu najvišjih in najvplivnejših državnih organov (šef države, parlament, vlada, vrhovno sodišče, ustavno sodišče itd.) zgolj dvodomna sestava parlamenta ne more preprečiti slabe (npr. nedemokratične, neučinkovite, dekonstruktivne ali nekoristne) politike, če je le-ta že prevladala, kot posledica neuspešnega delovanja vseh ali večine ključnih državnih institucij. Toda, dvodomnost parlamenta je lahko vedno pomemben dejavnik preprečevanja takšnega razvoja dogodkov, prav tako pa tudi pomemben dejavnik (ponovnega) vzpostavljanja in zagotavljanja demokratične in uspešne vladavine. Utemeljevanje enodomnosti v luči pretiranega političnega pesimizma (v smislu: če gre vse narobe, potem tudi drugi dom ne pomaga) je zgolj enostransko, kajti (demokratični) sistem državnih institucij je vedno organsko soodvisna celota, v kateri vsak del neposredno ali posredno vpliva na ostale in na celoto kot takšno. V primeru, »ko gre že vse narobe«, kot torej »druge institucije ne zagotavljajo pogojev za dobro vladanje«, tega verjetno ne more več popraviti niti prvi dom parlamenta, še posebej če upoštevamo, da ga v takšnem primeru že obvladujejo nekompetentne ali nedemokratično usmerjene vladajoče (vladne) stranke. Vprašanja utemeljenosti dvodomnosti oziroma

obstoja drugega doma parlamenta zato ni korektno obravnavati zgolj v luči neke hipotetične ali že nastale krizne situacije, v kateri celoten sistem že zdrsne pod zadovoljivo raven, pač pa, kot rečeno, predvsem tudi v luči zagotavljanja institucij, ki naj takšno stanje učinkovito in dolgoročno preprečujejo. V takšni ali drugačni kritični situaciji zagotovo ne more biti odveč takšen drugi dom parlamenta, ki vzpodbuja demokratično in učinkovito delovanje političnega in drugih družbenih (pod)sistemov.

Osebo torej menim, da je lahko drugi dom parlamenta tudi v Sloveniji, tako kot to marsikje (ne pa seveda povsod) dokazuje praksa, koristen oziroma konstruktiven element demokratičnega sistema. Seveda pa je treba ugotoviti, na kakšen način, kajti dejstvo je, da sedanja sestava in pristojnosti Državnega sveta ne upravičujejo njegovega obstoja. Tu so potrebne spremembe in sicer na ustavni ravni, kajti zgolj spremembe na zakonski ali podzakonski ravni ne zadostujejo.

Naj dodam in na kratko razčlenim še dve misli. Najprej naj povem, da seveda tudi demokracija ni neomejena dobrina ali vrednota. Tudi demokracija pozna številne omejitve. Nekatere so ji imanentne, vgrajene že v njeno naravo. Tako je npr. demokratični proces omejen v časovnem pogledu. Vsaka demokratična razprava, bodisi v parlamentu bodisi v javnosti, je in mora biti časovno omejena. Ne more trajati v nedogled. Demokracija ima tudi personalno omejitve. Vsi ne morejo sodelovati v razpravi oziroma pri odločanju. Iz tega sledi načelo reprezentance, torej posredna demokracija, ki jo v več vidikih nadalje relativizirajo še drugi dejavniki (npr. vpliv političnih strank in medijev). Tu so seveda še vse tiste omejitve, katerih skupni imenovalc je neavtentičnost akterjev in vsebin demokratičnega procesa, kajti (demokratični) politični »marketing« je usmerjen predvsem v proizvodnjo širšim ljudskim množicam všečnih osebnosti in njihovih političnih nastopov (vizij, programov). Ta omejitve, ki ljudi oziroma volivce reducira na potrošnike vsebinsko pretežno površinskega in mediokritetnega političnega marketinga, je seveda tudi ena najbolj tragičnih značilnosti sodobnih demokracij.

Posebej moram seveda opozoriti tudi na pravno državo, saj ima le-ta v procesu usmerjanja (in večkrat tudi omejevanja) demokracije odločilno vlogo. Demokracija in pravna država sta sicer v izhodišču oziroma nastanku nekakšna siamska dvojčka, kajti sodobna demokracija nikakor ne more nastati in se izoblikovati brez pravne države. Le-ta namreč demokratičnemu procesu in institucijam na eni strani zagotavlja ustrezna »pravila igre« in na drugi strani, z zagotavljanjem varstva človekovih (temeljnih) pravic, varuje temeljni zidak demokracije, tj. posameznika. Seveda je iz že povedanega implicitno razvidno, da demokracija in pravna država le nista povsem istosmerna procesa. V mnogih primerih se razhajata ali prideta celo v medsebojni konflikt. Tako npr. absolutna večina poslancev v zakonodajnem postopku v parlamentu, ali državljanji na zakonodajnem referendumu, ne smejo sprejeti odločitve, ki bi nasprotovala ustavi kot najvišjemu pravnemu aktu v državi. Pravna norma ustave je tu torej močnejša od demokratične volje večine poslancev ali ljudstva. To pa velja seveda le dotlej, dokler demokratična večina ne doseže tistega obsega

(kvalificirane večine), ki zadostuje za spremembo ustave. Če vse to povežemo z vprašanjem dvodomnosti, lahko ugotovimo, da je drugi dom parlamenta vedno tudi (ustavno)pravni dejavnik v demokratičnem političnem procesu. Kot sestavni del sistema zavor in ravnovesij (checks and balances) drugi dom tudi na pravni način (npr. preko svoje udeležbe v zakonodajnem postopku) vpliva na to, da se demokratični proces v okviru prvega doma odvija v skladu s pravno določenimi »pravili igre«.

Če se sedaj osredotočim na slovensko ustavno ureditev, naj najprej poudarim, da je ta, glede opredelitve razmerja med Državnim zborom in Državnim svetom, sicer zelo nedorečena, vendar pa je na njeni podlagi Državni svet vsekakor treba šteti za drugi dom parlamenta, čeprav gre v tem primeru za zelo omejeno oziroma močno asimetrično dvodomnost. Pristojnosti Državnega sveta so, v primerjavi s pristojnostmi Državnega zbora, kot splošnega predstavniškega organa, izredno šibke. Ta nemoč Državnega sveta, ki v nobeni zadevi ne soodloča z Državnim zborom, se kaže tudi v praksi. Ob tem je paradoksalno, da ima Državni svet po ustavi tudi pristojnost, ki, sama po sebi, daleč presega pristojnosti mnogih drugih domov parlamentov. Ustava in posledično tudi zakon, ki ureja področje referendumov, dajeta namreč Državnemu svetu splošno možnost, da zahteva razpis zakonodajnega referendumov. To pomeni, da mora Državni zbor razpisati referendum o kateremkoli sprejetem zakonu, če to zahteva Državni svet. Takšen zakonodajni referendum, ki se izvede na državni ravni, je sicer doslej Državni svet zahteval le enkrat (leta 1996 o zakonu o volilnem sistemu). Takšna potencialna možnost Državnega sveta je zagotovo pretirana, kar dokazuje tudi praksa. Odgovornost predlagatelja zakonodajnega referendumov, ki pomeni visoko stopnjo mobilizacije, tako na strani volivcev, kot države, je namreč izredno velika, zato je realno težko pričakovati, da jo bodo nase prevzemali člani Državnega sveta, posebej če upoštevamo raznolikost družbenih skupin, ki jih ti člani zastopajo. Slednje drži še posebej, če upoštevamo, da lahko Državni svet s svojimi mnenji v zakonodajnem postopku, z odločilnim zakonodajnim vetom ter nenazadnje z zahtevo za presojo ustavnosti zakona, ki jo lahko naslovi na Ustavno sodišče, vedno javno opozori na, tako ali drugače vprašljive, zakonske rešitve. Tu se torej problem kaže v tem, da je pri Državnem svetu razkorak med njegovo ustaljeno vlogo (le-ta se izraža predvsem v dajanju mnenj Državnemu zboru ter tu in tam v vložitvi zakonodajnega veta) ter njegovo pristojnostjo zahtevati zakonodajni referendum prevelik. Tudi to je eden tistih vidikov, ki kar kličejo po ustrezni ustavni spremembi glede pristojnosti, sestave in delovanja Državnega sveta.

Preden preidem na zaključek naj še spomnim, da je praktičen problem Državnega sveta in tudi vseh ostalih drugih domov parlamentov v tem, da se v njih – četudi morebiti izvirno to ni bilo predvideno ali zaželeno – vedno bolj ali manj transparentno infiltrirajo strankarske politike, in sicer od senata Združenih držav Amerike do irskega senata, če vzamem za primer dva tako različna druga domova. Čeprav so drugi domovi praviloma zamišljeni predvsem kot »zbiri modrih«, kot predstavništva federalnih enot ali konstitutivnih narodov ipd., v njih vedno prej ali slej začnejo dominirati (tudi) strankarske politike. Takšna je politična realnost. To se dogaja tudi v Državnem svetu. Pravzaprav se je to

začelo dogajati že kmalu po prvem konstituiranju Državnega sveta. Že takrat in vse do danes je bil tudi v tem organu prisoten vpliv političnih strank, enkrat bolj in drugič manj, odvisno od trenutka in zadev, ki so (bile) na dnevnem redu. To Državnemu svetu v slovenskem okolju le še dodatno zmanjšuje kredibilnost. Ker pa se politiki (tudi) v okviru delovanja Državnega sveta praktično seveda ni mogoče izogniti, je pač treba tudi v prihodnje računati s tem real-političnim dejavnikom.

Za zaključek naj rečem, da so razprave, kot so današnje, pomembne in koristne, pri čemer se organizatorju še enkrat lepo zahvaljujem za možnost neposredne udeležbe na tem posvetu. Zelo zgrešen je tisti odnos do vprašanja dvodimenzionalnosti v Sloveniji, ki ga je večkrat mogoče opaziti med poslanci Državnega zbora, ko ti Državni svet obravnavajo podcenjevalno, zgolj kot nekakšno »motnjo v sistemu«, kot je bilo že rečeno. V takšnih primerih ne gre le za pomanjkanje demokratične kulture, pač pa tudi za nerazumevanje demokratičnega pomena sistema checks and balances. Razprava o Državnem svetu namreč zasluži in terja resen ter strokovno in politično angažiran in odgovoren pristop. Glede na to, da se politika in stroka v Sloveniji že nekaj časa tako ali drugače sprašujeta o smislu obstoja Državnega sveta, naj še dodam, da osebno menim, da je treba najprej napeti vse moči, da se Državni svet kot drugi dom bistveno reformira, in sicer tako v sestavi, kot pristojnostih. Za to so, kot rečeno, nujno potrebne tudi ustavne spremembe. Če pa se po temeljiti politični in strokovni razpravi ugotovi, da takšna pot oziroma usmeritev ni potrebna in koristna, v luči krepitve demokratičnega in učinkovitega političnega sistema, potem seveda ostane le še ena rešitev: ukinitvev Državnega sveta.

Če se bo takšna razprava v prihodnje začela, bo morala potekati predvsem v okviru ustavnorevidijskega postopka v Državnem zboru. Takrat bo nena zadnje tudi pomembno, da se ob analizi dosedanjega stanja upoštevajo predvsem tudi dolgoročni interesi na področju zagotavljanja demokracije in pravne države v Sloveniji in le kratkoročni interesi političnih strank in različnih drugih (vplivnih) družbenih skupin.

Razprava

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Na vrsti je razprava, ki bo potekala približno pol ure. Prvi se je k razpravi prijavil prvi predsednik Državnega sveta po sprejemu nove Ustave leta 1991, dr. Ivan Kristan. Izvolite, imate besedo.

Gospod **prof. dr. Ivan Kristan**, prvi predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Gospod predsednik, hvala lepa za besedo. Kot prvi predsednik Državnega sveta bi vam verjetno lahko zelo na dolgo in široko razlagal o težavah, ki so nas spremljale ves čas, od začetka. Lahko bi vam razlagal o neprijaznem, v nekem smislu celo sovražnem okolju, v katerem smo morali delati. Takrat je bila izrečena pripomba o vlogi Državnega sveta, da je nekako narejen po fašističnih korporacijah. Moram reči, da sem bil zgrožen, ko sem slišal take trditve. Danes, moram reči, pa sem zadovoljen, da sem tu slišal eminentne predsednike senatov, francoskega, češkega in nemškega, in vidim, da ta razprava, ki jo prinaša ta evropski prostor k nam, ponovno vliva upanje. Upam, da minister Virant posluša tudi te razprave, da jih je slišal, da se ne bo uresničila njegova napoved, češ da je treba leta 2007 ukiniti Državni svet. Skratka, to je zame neke vrste balzam in besede, tako gospoda Poncelet, Sobotke in Kneifela, so tiste, ki ponovno rehabilitirajo optimizem, ki smo ga imeli leta 2002 v tej dvorani, ko je potekalo tretje zasedanje Združenja evropskih senatov. Takrat je bila v predverju postavljena spominska plošča kot spomin na to zasedanje, ki je dala pomen temu posvetovanju o dvodomnosti. Upam, da bo današnja razprava rehabilitirala to ploščo. Sneli so jo namreč s stene in upam, da bo sedaj doživela rehabilitacijo.

Jaz danes ne morem reproducirati mojih idej glede dvodomnosti, zdi pa se mi pomembno, da bi morda to razpravo, za katero bi se spodobilo, da bi sedaj tekla, organizirali ob drugi priložnosti, ko bi imeli morda tudi na razpolago vsaj te tri glavne referate uglednih predsednikov senatov v Evropi in da bi iz teh izhodišč lahko tudi za Slovenijo rekli neko kredibilno besedo, glede tega, kaj naj bi se zgodilo. Državni svet vidim sedaj na prelomnici in zdi se mi, da bo sedaj prišlo do njegove reforme. Zame je bistveno torej to, da se bo sedaj sprejela odločitev, ali bomo v Sloveniji ohranili nepopolni dvodomni sistem, ali pa bomo sprejeli popolni dvodomni sistem. Sam sem pristaš nepopolnega dvodomnega sistema, recimo po vzoru francoskega Senata in nemškega Bundesrata, kjer pa je pravzaprav zagotovljeno jamstvo, da se v takšnem drugem domu uveljavlja volja tistih, ki so predstavljeni. V Državnem svetu te garancije ni.

Predhodni razpravljavci so to pravzaprav že razlagali. Verjamem, da

Državni svet leta 2007 ne bo ukinjen in ko se bo odločalo, bi si torej zastavili vprašanje, ali okrepiti položaj Državnega sveta (ki ima v tej sistematiki položaj nepopolnega drugega doma srednje stopnje) in ga s sedanjega statusa dvigniti na nepopolni drugi dom najvišje stopnje, torej na to, kar ima francoski Senat in nemški Bundesrat. To pomeni, da bi po mojem, bilo najbolj smiselno, da bi funkcioniranje Državnega sveta približali delovanju nemškega Bundesrata oziroma izpeljavi zakonodajnega postopka v Zvezni Republiki Nemčiji. To, kar imamo pri nas, je kreatura dvodomnosti. Leta 1994 smo predlagali, naj se Poslovnik Državnega zbora spremeni v dveh pomembnih segmentih, da bi Državni zbor, ko ponovno odloča o zakonu, moral organizirati razpravo, da bi torej res ponovno odločal, ne pa samo ponovno glasoval. To je sedaj omejeno samo na ponovno glasovanje. V začetku poslanci niso imeli niti obrazložitve glasu. To je kreatura, to je nesmisel. Nemški Bundesrat ima v zakonodajnem postopku možnost, da se po treh tednih po sprejemu zakona odloči, ali bo sprožil usklajevalni postopek. Se pravi, da ima nemški zakonodajni postopek usklajevalno fazo in v tej usklajevalni fazi se zakon, popravi v eni ali drugi smeri ali pa se nič ne spremeni. Šele če iz te usklajevalne faze ni koristi, kar bi po mnenju Bundesrata bilo sprejemljivega, lahko v štirinajstih dneh vložijo odložni veto in takrat šele nastopi nemški prvi dom, spodnji dom, Bundestag, da ta veto enostavno preglasi. A vmes imajo pomembno usklajevalno fazo, to, kar je smisel dvodomenega postopka. Pri nas te usklajevalne faze ni.

Torej, če bo karkoli od tega v prihodnosti sprejetega, moram reči, da se zavzemam za to, da ohranimo dvodomni sistem, ker se mi zdi, da je pomemben prispevek k demokraciji. Gospod Sobotka je rekel, da je demokracija krhka stvar in da jo je treba negovati in mi moramo pri nas negovati ta vidik demokracije. Hvala lepa.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala lepa dr. Kristan. Na vrsti je prof. dr. Janvit Golob, tudi državni svetnik v Državnem svetu Republike Slovenije.

Gospod **prof. dr. Janvit Golob**, član Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala za besedo. Spoštovani predsedniki češkega, avstrijskega in francoskega senata, spoštovani profesorji ustavnega prava, politologije, sociologije, ki bedite nad usodo Državnega sveta, in spoštovani gostje. Pozdrav tudi mojemu predhodniku v Državnem svetu prof. Vodopivcu, ki je kot državni svetnik v prvih dveh mandatih omogočil civilni družbi, da ima dom v Državnem svetu.

Bogastvo slovenske demokracije predstavlja tudi Državni svet, tako v regionalnem predstavništvu kot v smislu krepite demokracije skozi profesionalno predstavnišтво oziroma civilno družbo. Državni svet je lahko korektiv parlamentu, a bolj z močjo argumenta kot z argumentom moči, čeprav mora na koncu argumente prenesti v zakonodajno sfero. Instrumenti, da se vključuje

v zakonodajno sfero preko vetov, referendumov in drugih oblik, legitimirajo aktivnost Državnega sveta.

Vendar je res, da je distanca oziroma nedistanca do politike, kot je pravilno ugotovil poslanec Grims, Državnemu svetu dala pečat, posebno nedistanca v tem mandatu. Večkrat sem svetoval kolegom svetnikom, da deponirajo strankarske izkaznice in s tem na nek način prispevajo k strankarski depolitizaciji Državnega sveta, saj obraten proces, to je proces močnejše strankarske politizacije v Državnem svetu, lahko vodi k ukinjanju Državnega sveta in hkratnemu povečanju števila poslancev v Državnem zboru.

Kot je znano, pa so pravniki v Podvinu državno ustavo dovolj dobro "zaklenili", tako da se z usodo Državnega sveta ne da na hitro opraviti in je za spremembo statusa potrebno pridobiti dve tretjini poslancev. Vendar, v politiki ni emocij, tudi argumentov ni prav veliko, ampak so predvsem interesi. Če se bo interes strank izkazoval v povečanju števila poslancev Državnega zbora, se bodo temu primerno dogovorile in lahko se usoda Državnega sveta zgodi brez posebnih argumentov, kot so jih razlagali profesorji prava in politologije (prof. dr. Grad, prof. dr. Cerar, prof. dr. Lukšič, prof. dr. Pirnat, prof. dr. Kristan). Interes poslancev bo presegel vse mogoče strokovne podlage za tak ali drugačen Državni svet ali sploh "za" ali "ne" Državni svet. Dekan Pravne fakultete v Ljubljani prof. dr. Rajko Pirnat je pravilno ocenil, da bi to vodilo v še bolj poglobljeno partitokracijo. Če je želja Slovenije, da bomo okrnjeni za en dom parlamenta, to je za eno demokratično institucijo, prevzeli vodenje EU leta 2008, pa ni jasno.

O problematiki drugega doma parlamenta je v češkem Senatu, ki ima 81 polno plačanih senatorjev, letos spomladi v Pragi imel zanimivo predavanje eden znanih raziskovalcev evropske demokracije Jeremy Millard iz danskega inštituta. O čem je govoril gospod Jeremy Millard v Pragi? Govoril je o poglobljanju demokracije, ko strokovna in civilna združenja iščejo svoj prehod v politiko. Pri tem rabijo drugi dom parlamenta za most v realno politiko in si moderne demokracije brez kvalitetnega drugega doma sploh ne morejo predstavljati. V času, ko postaja vloga civilne družbe vse pomembnejša, bi bilo ukinjanje drugega doma velik korak nazaj. Od tod sledi vprašanje, ali je Slovenija že zrela za takšno demokracijo, ko pa bi nekateri predlagatelji ukinitve Državnega sveta najraje ukinili najprej Državni svet, potem morda še opozicijo, naprej partnerje v koaliciji in na koncu, ko se zavejo, kaj počnejo, postanejo nezadovoljni še sami s seboj. Zelo nerodno je, če tako razmišljujoči politiki nekritično spregledajo sintagmo iz časa francoske revolucije, ki se glasi, da vsaka oblast skorumpira, absolutna oblast pa skorumpira absolutno.

S pomočjo svetnika v predhodnih mandatih, prof. Vodopivca, je civilna družba v Sloveniji dobila svoj prvi dom v Državnem svetu, po prof. Lukšiču pa v drugem domu demokracije. Skozi svojo delovno osnovo je civilna družba gradila svoj most do politike, do centrov zakonodajnega odločanja in našla v Državnem svetu, oziroma v okolju Državnega sveta, najprimernejše mesto za uveljavitev moči argumenta, za "brain storming", za "think tank", kot so moderni izrazi za obliko iskanja dobrih rešitev za stanje in razvoj v državi.

Poglejmo nazaj, kako pomembna je bila ta vloga. V Državnem svetu se je pravzaprav preprečilo, da se pomemben del strateškega slovenskega premoženja ni razprodal v tistih najbolj občutljivih obdobjih nastajanja mlade države: da niso šle železarne za drobiž na Kajmanskih otokih, da se je Litostroj ohranil v slovenskih rokah, da se je ohranila v slovenskih rokah glavnina industrije papirja in še marsikaj drugega, na primer, da se je bolj racionalno pristopilo k izgradnji avtocest. Nenazadnje smo v Državnem svetu tudi odprli razpravo o zelo občutljivi temi, to je o žrtvah vojne in revolucije in razpravo o problematiki mamil v Sloveniji. Tu smo prvi opozorili predsednika vlade, g. Janšo, in njegovega ministra prof. dr. Damijana, da enotna davčna stopnja ni ekonomska, ampak tudi filozofska in socialna kategorija, ki daleč presega preprosto ekonomsko računico. Ta koncept se je ustvarjal v prvih dveh mandatih Državnega sveta in v naslednjem mandatu nadaljujemo z delom. Obravnavali smo vrsto pomembnih tem in predloge rešitev z močjo argumenta ponujali realni politiki, ki to sprejme ali ne. Če ne drugega, smo z javnimi razpravami marsikdaj vzeli veter iz jader nekvalitetni politiki in preprečili slabe odločitve. Vendar je tako, da je v majhni Sloveniji dovolj, da eden ali dva, Državnemu svetu nenaklonjena poslanca, spustita v eter med novinarje, da je Državni svet slepo črevo. To izjavo nekateri novinarji zagrabijo, jo potencirajo in ustvarjajo o Državnem svetu negativno sliko. Zato ni presenetljivo, da obisk treh predsednikov Senatov (francoškega, češkega in nemškega) ostaja tako slabo medijsko zabeležen. Ali nekateri novinarji res mislijo, da je za javnost potrebno ustvarjati le bombastične dogodke?

Pogosto tudi slišimo, da Državni svet veliko stane. Državni svet ne stane praktično nič. Na leto stane toliko, kot bojno vozilo, to je dobrih 400 milijonov. Z močjo znanja, ustvarjenega in predstavljenega v civilnem programu Državnega sveta pa lahko vpliva na državno politiko, dogajanje in odločanje, kar lahko vložena sredstva stokrat ali tisočkrat povrne. Vendar se postavlja vprašanje, če nosilci realne oblasti sploh hočejo prisluhniti Državnemu svetu. Morda je za tovrstno demokracijo v Sloveniji še prezgodaj.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala lepa dr. Janvit Golobu. Zadnji razpravljaivec je tudi državni svetnik. Gospod Doro Hvalica, izvolite.

Gospod **Doro Hvalica**, član Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala za besedo. Gospod predsednik, predsedniki, gostje. Opravičujem se, zlasti razpravljalcema dr. Kristanu in kolegu Golobu, ker bom s svojim prispevkom morebiti nekoliko zmotil to resno, tehtno nit, ki sta jo zastavila oziroma nadaljevala iz uvodnih besed. A ni mogoče, ni prav in preprosto ne znam iti mimo tega, ne da bi reagiral na nekoga, ki je izkoristil našo današnjo zgodbo za diskvalifikacije, parado žalitev, za to, da nam je prenesel sporočilo koalicije, kaj vse da jih moti, poleg ekonomsko-socialnega sveta, predsednika države, varuha človekovih pravic, protikorupcijske komisije itd., skratka tudi mi.

Gre seveda za gospoda Grimsa, ki je utemeljil neko svoje videnje prihodnje vloge Državnega sveta približno tako, ne prisegam, da ga bom znal in zmozel dobro interpretirati, a sporočil nam je približno to, da je ta svet tudi po odločitvi vodstva Državnega sveta, ki da je kooperativno itd., nepotreben, da pa je bil potreben do konca prejšnjega mandata, to jaz dodajam, ko je on še bil član tega Državnega sveta. Razlog za njegovo teorijo naj bi bil v tem, da v prejšnjih sestavah Državnega sveta, v prejšnjem mandatu, ni bilo vpliva politike in neposredno političnih strank, sedaj, v tem mandatu pa naj bi se ta vpliv pokazal v celoti. Rekel je, da so pred volitvami celo hodili naokoli z nekimi listki, na katerih so bila neka imena, ki sedaj sedijo v tem državnem organu. Seveda, prosim, oziroma zahtevam, da pove na javni ravni, na katerem listku, s katero politično opcijo in katera politična stranka je, s kakšnim političnim interesom povzročila to, da je tudi Doro Hvalica član Državnega sveta. To terjam in imam seveda do tega polno pravico.

Zanimive rešitve, ki jih je predstavil kot možne, so seveda vse vredne premisleka, a ni slučaj, da je pozabil na tisto, ki pa se v naših razpravah in pri našem delu najpogosteje pojavlja kot najbolj smiselna, najbolj tvorna rešitev in to je tako ali drugače povečati pristojnosti tega organa, kajti naša šibka točka je v pristojnostih. Smo preprosto prevečkrat nemočni, da bi lahko vplivali na neko končno odločitev. To, da je v celoti pozabil na to, da smo postali stičišče, center, zbirališče civilne družbe, ki se mnogokrat samo skozi ta organ zna ali zmore pokazati, to je najbrž itak lastnost politične opcije, ki jo predstavlja, tako da me to niti ni čudilo. Glede tega, da ni novinarjev, je morebiti pozabil povedati tudi to, da morebiti novi zakoni že dajejo rezultate. On sam je oče novega zakona o RTV in zakona o medijih. Hvala lepa.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala lepa. Replike tu ni, a čisto na kratko, če lahko, mag. Branko Grims.

Gospod **mag. Branko Grims**, predsednik Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za kulturo, šolstvo in šport:

Če nekdo obrne vse na glavo, potem zasluži vsaj pojasnilo. Če grem po vrsti, ne bom mogel v kratkem času na vse odgovoriti, a vse, kar sem povedal, je bilo obrnjeno na glavo. Prvič, kar se tiče možnosti. Ena od možnosti, ki sem jih omenil, je bila prerazporeditev pristojnosti po ameriškem zgledu. To pomeni povečanje pristojnosti Državnega sveta in zmanjšanje pristojnosti Državnega zbora. To bi pomenilo prerazporeditev pristojnosti. Tu pričakujem od vas opravičilo, ker bodisi niste poslušali bodisi niste hoteli razumeti. Kar se zadnje točke tiče, da ne bom predolg, glede Državnega sveta in medijev. Ko sem pisal, ker je znano, da sem bil avtor zakona o RTV Slovenija, sem v ta zakon zapisal kot nalogo javne radiotelevizije, da pokriva tudi Državni svet z njegovimi posveti, sejami, skratka z njegovo aktivnostjo, ker sem izhajal iz načela, da je drugi dom parlamenta. Gospod Doro Hvalica, preden koga užalite, dajte

stvari res prebrati in vsaj poslušajmo se med seboj. Hvala lepa, želim vam še veliko uspeha še naprej.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala gospodu Grimsu. Prosim, nehajmo polemiko. Prosim, gospod Hvalica, na kratko.

Gospod **Doro Hvalica**, član Državnega sveta Republike Slovenije:

Ne bom polemiziral. Samo prosim, naj bo v svojem odgovoru do kraja popoln, ker to želi biti in tak vtis tudi daje. Naj odgovori še na moje vprašanje, po kateri politični volji, na katerem listku in s podporo katere politične stranke sem član tega organa.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Dobro. Prof. dr. Vodopivec in dr. Klep bi rada spregovorila še par besed, potem pa res zaključimo. Potem je zadeva končana. Prosim, na kratko dr. Vodopivec, če se da, ker smo v časovni stiski.

Gospod **prof. dr. Franc Vodopivec**, nekdanji član Državnega sveta Republike Slovenije:

Hvala lepa gospod predsednik, ekscelence, predsedniki senatov, vsi drugi gostje in udeleženci. Dva mandata sem bil član Državnega sveta in bil oba-krat izvoljen z večino, ki je daleč presegala 50 odstotkov glasov. Zastopal sem Državni svet v parlamentarnih preiskavah in pri obravnavi predlogov odložnih vetov. V obeh primerih sem spoznal žalostno resnico, da argumenti, vsaj takrat, ko sem jaz nastopal v Državnem zboru ali v njegovem organu, niso imeli teže. Ne vem, če je izkušnja drugih tudi taka. Ampak, nekoč sem dobil občutek, da je tudi gospod Grims tako mislil.

Razpravo moram še malo prekiniti. Ni prav, da me gospod Golob tu javno hvali kot tistega, ki je prinesel civilno družbo v ta organ. Če ne bi prvi predsednik tega predloga takoj sprejel in ga polno podpiral, civilne družbe v tem domu nikdar ne bi bilo. Verjetno neki politični opciji, njegovi ali drugi, to ni bilo všeč, a našel je toliko notranje moči in zavesti, da je na to pristal. Nekdo, neka politična opcija, ki je imela moč, je napravila invalida. Sedaj mu seveda druga politična opcija, ali kdorkoli, to invalidnost očita, češ da ne opravlja vloge zdravega človeka. Če narediš invalida, lahko od njega pričakuješ samo invalidsko storilnost in invalidsko kakovost dela. Se pravi, v nekaterih zadevah je zelo odlična, v drugih pa kakovosti ni.

V naravi demokracije je, da jo politika vedno poskuša prilagoditi neke-
mu lastnemu pogledu. Naj še povem, da sem javno podpiral sprejem zakona o
RTV, ker sem pričakoval, da bodo mediji drugačni. Danes še niso, a mogoče
na podlagi tega zakona bodo, v nekaj letih. Če se prej niso spremenili, se sedaj
bodo, vendar boste imeli priliko napraviti nov zakon, da bo mogoče boljše.

V naravi politike je, da vsak dan, ko vlada, postaja manj občutljiva za
želje in potrebe volivcev, do kake dva, tri mesece pred volitvami, ko naenkrat
eksplodira interes za nas, ki imamo enkrat na štiri leta pravico, da za neko
predstavnštvo izbiramo kogarkoli. Če bi recimo Državni zbor, celo v okviru teh
pristojnosti, ki jih ima Državni svet, upošteval argumente Državnega sveta, bi
marsikateri zakon in ukrep lahko bil boljši. Če se vrnem na moje profesionalno
področje, na celo vrsto stvari, ki danes Slovenijo po konkurenčnosti potiskajo
na dno evropske in svetovne lestvice, se je v tem domu pravočasno opozarjalo.

Kaj je zame demokracija? Demokracija zame ni to, o čemer so tu danes go-
vorili strokovnjaki s pravnega ali političnega področja. To je nek pravni okvir,
ni vsebina demokracije, imeti dva doma. To je pravni okvir demokracije. Kako
razlagam, zelo na kratko, demokracijo? V demokraciji se upošteva pravice in
dostojanstvo vseh ljudi. To je prvo. Drugič, v demokraciji vedno obstaja pripra-
vljenost na dialog in velja upoštevanje argumentov ne glede na politično moč.
Nekateri argumenti so taki, da po svojem pomenu eventualno presegajo interes
neke opcije, ki ima v Državnem zboru v Sloveniji, nekaj časa eden, nekaj časa
drugi, prevlado. Takih stvari, ki presegajo interes nekega pogleda na državo, na
ljudi itd. je več. Potem seveda upoštevanje argumentov in upoštevanje tistih, ki
v sedanjih političnih tvorbah v strankah ne najdejo doma, niso nobena stranka.
V okviru tega, kar pričakujem recimo od države, ne daje takega programa ozi-
roma takih obetov, da bi jo lahko podprl, vsebinsko in drugače. Eni imajo pro-
bleme, npr., ker se ne ujemajo recimo z notranjo politiko, industrijsko politiko.
Na mojem področju recimo, se jaz absolutno odkar vem, že 30 let, ne strinjam s
politiko na nivoju tehnologije in raziskovanja v Sloveniji. Enako velja sedaj, kot
prej, z vsemi prejšnjimi režimi.

Bojim se, glede na to, da v Sloveniji demokracija nima kakšne velike tradici-
je, da ne bi kakšna politična opcija, ki bi na volitvah recimo preveč prepričljivo
zmagala, popolnoma izgubila občutek za to, da je odgovorna vsem ljudem, ne
samo tistim, ki so neko stranko volili.

Odgovor na taka vprašanja vam lahko pove, koliko je dejansko demo-
kracija trdna in zrela v Sloveniji. Mi na žalost še vedno premišljamo oziroma
doživljamo neke krče te demokracije. Današnja razprava je krč te demokratične
zavesti in samo upamo, da ko bodo drugi, mlajši prišli na oblast, ko bodo zrasli
in postali zreli v bolj strpnem okolju, da bodo gledali na demokratičnost bolj
vsebinsko kot formalnopravno. Hvala lepa.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Sedaj je na vrsti dr. Klep, vendar lepo prosim, če lahko v dveh minutah strnete vaša vprašanja ali vaše pobude. Potem pa smo zaključili z današnjim posvetom.

Gospod **dr. Stanislav Klep**:

Gospod predsednik Državnega sveta, hvala lepa za vabilo, čeravno nisem prepričan, čemu vabilo. Menim, da morda zato, ker sem bil prvi, ki sem leta 1987 predlagal delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno. Morda je to bil razlog. Seveda, med tem časom se je oblast razširila, in sicer nastala je četrta veja oblasti, ki so jo nekoč imenovali sedma sila. Ta danes mislim, da je bila tu, a če bo o tem kaj poročala, ne vem.

Z današnjo razpravo sem zadovoljen in soglašam z vsemi razpravljavci, posebej pa mi je blizu gospod Cerar in njegovo izvajanje. Tudi gospod Kristan je nekako v mojem konceptu. Kaj sem hotel danes poudariti? Poudariti sem hotel pravico veta. Kaj je to pravica veta? Vemo, da to izvira iz zgodovine. V rimski zgodovini, torej v času republike pred cesarstvom, sta bila dva konzula, ki sta predstavljala dva sistema. Čemu ni bilo samo en konzul, ampak dva? Znano je, da sta morala varovati koristi države. Potem je nastopil čas, ki je vladal skoraj 300 let pred cesarstvom. Pravica veta je imel ljudski tribun. Takšno pravico veta ima tudi, in bi jo moral imeti, Državni svet. Državni svet ima to pravico, ki pa je omejena na zelo kratek čas. Hvala lepa.

Gospod **Janez Sušnik**, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije:

Spoštovane gospe in gospodje, zaključujem posvet o pomenu in vlogi dvo-domnosti. Hvala lepa predsednikom senatov, razpravljavcem in gostom. Hvala.

Vloga drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku in možnosti za Slovenijo

- pisni prispevek mag. Branka Grimsa za posvet

I. Vloga drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku

Vloga drugega doma v zakonodajnem postopku je bistvena za razdelitev držav na dve osnovni skupini: na tiste, ki imajo parlament organiziran po načelu popolne dvodomnosti in na države z nepopolno dvodomnostjo parlamenta. Kadar sta po položaju oba domova povsem izenačena, govorimo o popolni dvodomnosti parlamenta. Kadar pa je drugi dom v drugačnem, praviloma podrejenem položaju, govorimo o nepopolni dvodomnosti (Grad, 2000).

Ob tem opozarjamo, da primerjalna analiza drugih domov parlamentov pokaže, da parlament, v katerem bi bili vloga in pristojnosti obeh domov povsem izenačeni, do zadnje podrobnosti, ne obstaja. Vedno so določene razlike, ki dajejo v posamezni fazi postopka, ali glede določenih pristojnosti, prednost enemu ali drugemu domu. Eden od ključnih kriterijev analize je zato, ali lahko prvi dom preglasuje drugega. Toda, tudi v primeru, če do preglasovanja ob končni odločitvi o zakonu ne more priti, to še ne pomeni nujno, da lahko že ugotovimo, da gre za popolno dvodomnost. Potrebno je upoštevati tudi pristojnosti v preostalih fazah, zlasti ali sploh - in v kolikšni meri - obstaja možnost, da drugi dom uveljavi svoje predloge (prvi dom ima v modernih parlamentih praviloma vedno možnost vsaj omejene zakonodajne iniciative in praviloma tudi možnost amandmirati zakone, z izjemo nekaterih posebnih aktov). Pomembno je torej tudi, ali ima drugi dom pravico formalno predlagati amandma in v kolikšni meri mu ustava daje pristojnost do zakonodajne iniciative.

Prav tako je za politološko analizo drugih domov bistveno tudi upoštevati, ali ima drugi dom možnost nadzora nad izvršilnim delom oblasti ter ali lahko v okviru tega razmerja vladi oziroma funkcionarjem v izvršilni veji oblasti izreče določene sankcije. Sam nadzor (na primer pravica, da drugi dom parlamenta zahteva določene informacije ter dokumente) brez možnosti sankcije, na osnovi ugotovljenih nepravilnosti, je namreč neučinkovit, še zlasti v državah, v katerih še ni v zadostni meri razvita politična kultura, tako arkerjev v politiki, kot javnosti. Tudi če to zanemarimo, pa je očitno, da bo odnos vlade oziroma ministrov in drugih funkcionarjev do drugega doma parlamenta bistveno drugačen, če ima ta pravico, da jim izreče sankcijo bodisi sam (suvereno), bodisi v okviru posebnega postopka, v katerega sta vključena oba domova parlamenta.

Na tabeli 1 (sestavljeno iz delnih tabel od 1.1 do 1.3) so predstavljene bistvene pristojnosti drugih domov parlamentov v zakonodajnih postopkih in v postopkih spreminjanja ustave. Za vsak drugi dom parlamenta je navedeno, ali ima pravico do zakonodajne iniciative, možnost predlaganja amandmajev in ali ima pravico do zakonodajne iniciative za zakone s finančnega področja, vključno s tistimi, s katerimi lahko poveča javno porabo in vpliva na davčno obremenitev državljanov. Navedena je tudi ugotovitev, ali gre - ob upoštevanju prej navedenih kriterijev - za popolno ali nepopolno dvodomnost.

Na tabeli 1 je tudi navedeno, ali ima drugi dom formalne pristojnosti v postopku spreminjanja ustave. Ta podatek je pomemben zato, ker pove, ali je mogoče spremeniti ustavo proti volji drugega doma parlamenta (v škodo drugega doma parlamenta, kar v skrajni fazi lahko pomeni tudi njegovo ukinitve). Tej spremenljivki bi zato lahko rekli tudi »samoobrambna« in drugi domovi parlamentov, ki v postopek spreminjanja ustave niso vključeni, so politološko gledano v bistvu zelo šibki, saj so dobesedno eksistenčno odvisni od ustavodajalca. Takšna odvisnost zagotovo vpliva tudi na odločitve drugega doma, ki si ne more privoščiti večjih konfliktov s prvim domom, oziroma ustavodajalcem, brez velikega tveganja za svoj obstoj; s tem pa posredno tudi na ugled drugega doma v javnosti.

Na tabeli so s pozitivnim odgovorom (»DA«) označene tiste države, v katerih sprememba ustave brez soglasja drugega doma parlamenta ni mogoča. Z oznako »Samo proceduralno« so označene države, v katerih je ustavno določeno, da mora biti v postopku spreminjanja ustave pridobljena tudi odločitev (stališče) drugega doma, vendar procedura potem dopušča možnost, da je ustava spremenjena tudi v nasprotju z odločitvijo oziroma stališčem drugega doma, oziroma ga je v postopku mogoče obiti.

Ugotovimo lahko, da je 1. avgusta 2003 imelo popolno dvodomnost parlamenta 24 držav, kar je dobra tretjina sedemdesetih držav z dvodomno organiziranim parlamentom. Ob tem pa je potrebno opozoriti, da se iz razlogov, ki smo jih navedli v predhodnem poglavju, ne spreminja samo število drugih domov, ampak tudi njihova vloga. Če je bil za večji del prejšnjega stoletja značilen trend ukinjanja, ali vsaj zmanjševanja pristojnosti, drugih domov, pa v zadnjem desetletju trendi niso več tako enoznačni. Na novo so bili ustanovljeni oziroma obnovljeni tudi nekateri drugi domovi parlamentov, ki so sedaj organizirani po načelu popolne dvodomnosti. Primera sta Dom naroda Bosne in Hercegovine (<http://www.parlamentfbih.gov.ba/>, 1.8.2003) ter Pakistanski senat (<http://www.pak.gov.pk/>, 1.8. 2003).

Opozarjamo, da se mnogi parlamenti močno približujejo popolni dvodomnosti in da prihaja v takih primerih do preglasovanja samo izjemoma (za primerjavo - v Sloveniji je velika izjema, če do preglasovanja ne pride). Še zlasti je to opazno v državah, ki se tradicionalno zgledujejo po Franciji. Za Francijo in te države velja, da pri njih obstaja popolna dvodomnost, vendar le, ko gre za tiste zakone, ki kakorkoli posegajo v interese senata. Pri vseh preostalih zakonih pa je možno preglasovanje, v tej pravni podskupini praviloma na predlog vlade.

Nizozemski parlament je poseben primer. V zakonodajnem postopku drugi dom nima prav nobene formalne pristojnosti vse do konca, ko odloča o zakonu, ki ga je prvi dom že sprejel. Odločitev drugega doma je namreč dokončna. Usklajevanja ni (<http://www.eerstekamer.nl/>, 1. 8. 2003).

Tabela 1:

Pristojnosti drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku in postopku spreminjanja ustave*

1. del

Tabela 1.1: Države po abecednem vrstnem redu od Alž do Fid

Št.	DRŽAVA	popolna dvodomnost parlamenta	DRUGI DOM PARLAMENTA IMA			
			pravico do zakonodajne iniciative	pravico do zakonodajne iniciative za zakone s področja financ	pravico do vlaganja amandmajev	pristojnosti v postopku spremembe ustave
1.	Alžirija	NE	NE	NE	NE	DA
2.	Antigua in Barbuda	NE	DA	NE	DA	DA
3.	Argentina	DA	DA	DA	DA	DA
4.	Avstralija	DA	DA	NE	DA	DA
5.	Avstrija	NE	DA	DA	NE	DA
6.	Bahami	NE	DA	NE	DA	DA
7.	Bahrein	NE	DA	DA	DA	Samo procesno
8.	Barbados	NE	DA	NE	DA	DA
9.	Belgija	NE	DA	DA	DA	DA
10.	Belize	NE	DA	NE	DA	NE
11.	Belorusija	NE	DA	DA	DA	DA
12.	Bolivija	DA	DA	DA	DA	DA
13.	Bosna in Hercegovina	DA	DA	DA	DA	DA
14.	Botsvana	NE	NE	NE	NE	Samo procesno
15.	Brazilija	DA	DA	DA	DA	DA
16.	Burundi	NE	DA	DA	DA	DA
17.	Češka	NE	DA	DA	DA	DA
18.	Čile	DA	DA	NE	DA	DA
19.	Dominikanska Republika	DA	DA	DA	DA	DA
20.	Egipt	NE	NE	NE	NE	Samo procesno
21.	Etiopija	NE	NE	NE	DA	DA
22.	Fidži	NE	NE	NE	DA	DA

2. del

Tabela 1.2: Države po abecednem vrstnem redu od Fil do Nem

Št.	DRŽAVA	popolna dvodomnost parlamenta	DRUGI DOM PARLAMENTA IMA			
			pravico do zakonodajne iniciative	pravico do zakonodajne iniciative za zakone s področja financ	pravico do vlaganja amandmajev	pristojnosti v postopku spremembe ustave
23.	Filipini	DA	DA	DA	DA	DA
24.	Francija	NE	DA	NE	DA	DA
25.	Gabon	NE	DA	NE	DA	DA
26.	Grenada	NE	DA	NE	DA	Samo procesno
27.	Haiti	DA	DA	NE	DA	DA
28.	Indija	DA	DA	DA	DA	DA
29.	Irska	NE	DA	NE	DA	Samo procesno
30.	Italija	DA	DA	DA	DA	DA
31.	Jamajka	NE	DA	NE	DA	DA
32.	Japonska	NE	DA	DA	DA	DA
33.	Jemen	NE	NE	NE	NE	NE
34.	Jordanija	DA	DA	NE	DA	DA
35.	Južna Afrika	NE	DA	NE	DA	DA
36.	Kambodža	NE	DA	DA	NE	NE
37.	Kanada	DA	DA	DA	DA	Samo procesno
38.	Kazahstan	NE	DA	DA	DA	DA
39.	Kirgizistan	NE	DA	DA	NE	DA
40.	Kolumbija	DA	DA	DA	DA	DA
41.	Kongo	NE	DA	DA	DA	DA
42.	Lesoto	NE	NE	NE	DA	DA
43.	Liberija	DA	DA	NE	DA	DA
44.	Madagaskar	NE	DA	NE	DA	DA
45.	Malezija	NE	DA	NE	DA	DA
46.	Maroko	NE	DA	NE	DA	DA
47.	Mavretanija	NE	DA	DA	DA	DA
48.	Mehika	DA	DA	NE	DA	DA
49.	Namibija	NE	NE	NE	DA	DA
50.	Nemčija	NE	DA	DA	DA	DA

3. del

Tabela 1.3: Države po abecednem vrstnem redu od Nep do Zdr

Št.	DRŽAVA	popolna dvodomnost parlamenta	DRUGI DOM PARLAMENTA IMA			
			pravico do zakonodajne iniciative	pravico do zakonodajne iniciative za zakone s področja financ	pravico do vlaganja amandmajev	pristojnosti v postopku spremembe ustave
51.	Nepal	NE	DA	NE	DA	DA
52.	Nigerija	DA	DA	DA	DA	DA
53.	Nizozemska	NE	NE	NE	NE	DA
54.	Pakistan	DA	DA	DA	DA	DA
55.	Palau	DA	DA	DA	DA	DA
56.	Paragvaj	NE	DA	DA	DA	DA
57.	Poljska	NE	DA	DA	DA	DA
58.	Romunija	DA	DA	DA	DA	DA
59.	Rusija	NE	DA	DA	DA	DA
60.	Slovenija	NE	DA	DA	NE	NE
61.	Svaziland	DA	DA	DA	DA	DA
62.	Sveta Lucija	NE	DA	NE	DA	Samo procesno
63.	Španija	NE	DA	DA	DA	DA
64.	Švica	DA	DA	DA	DA	DA
65.	Tadžikistan	NE	DA	DA	DA	NE
66.	Tajska	NE	NE	NE	DA	DA
67.	Trinidad in Tobago	NE	DA	NE	DA	DA
68.	Urugvaj	DA	DA	DA	DA	DA
69.	Velika Britanija	NE	DA	NE	DA	DA
70.	Združene države Amerike	DA	DA	NE	DA	DA

* Podatki so povzeti po uradni strani drugega doma parlamenta posamezne države, kadar je bila ta 1. avgusta 2003 dosegljiva (glej tabelo 2.11), oziroma po CIA World Book 2003 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>, 1. 8. 2003) ali referenčni strani Francoskega senata (<http://www.senat.fr/senatsdumonde/pays.html>, 1. 8. 2003); dodatno so bili preverjeni s pomočjo ustav, objavljenih na spletni strani Chicago University (<http://www.lib.uchicago.edu/~llou/conlaw.html>, 1. 8. 2003) ter Law Library of Congress: (<http://lweb.loc.gov/law/guide/guideindex.html>, 1. 8. 2003) in World Legal Information Institute: (<http://www.worldlii.org/>, 1. 8. 2003).

Pristojnosti zakonodajne iniciative nima samo deset drugih domov parlamentov. To so drugi domovi parlamentov naslednjih držav: Alžirija, Botsvana, Egipt, Etiopija, Fidži, Jemen, Lesoto, Namibija, Nizozemska in Tajska. Zato pa je bolj izrazita dodatna omejitev pristojnosti drugih domov in sicer na področju zakonodajne iniciative, glede zakonov s finančnega področja. Te zakone ima pravico predlagati samo dobra polovica (natančno: 36) drugih domov parlamentov, 34 jih te pristojnosti nima. Če od tega števila odštejemo število tistih drugih domov, ki nimajo nobenih pristojnosti kakršne koli zakonodajne iniciative, lahko ugotovimo, da je na tem področju dodatno omejena pristojnost 24 drugih domov parlamentov.

Povsem nasproten primer je Kirgizistanski senat (El Okuldor Palatasy), ki ima sam pristojnost sprejemanja proračuna. Prvi dom parlamenta potem zgolj potrjuje odločitev drugega doma, v primeru nesoglasja pa Kirgizistanski senat lahko prvi dom preglasuje (prvi dom ima v tem primeru samo pravico odločilnega veta, kar je zrcalna slika sicer prevladujočih ureditev razmerij med prvimi in drugimi domovi parlamentov na področju sprejemanja proračunov (<http://www.kyrgyzstan.org/Law/constitution.htm#c4a>, 1. 8. 2003).

Kar 61, od skupno sedemdesetih drugih domov parlamentov, ima pravico do amandmaja. Pravice do amandmaja nimajo samo drugi domovi naslednjih držav: Alžirija, Avstrija, Botsvana, Egipt, Jemen, Kambodža, Kirgizistan, Nizozemska in Slovenija. Ob tem pa je potrebno opozoriti, da je pravica do amandmaja v mnogih državah delno ustavno omejena. Gre predvsem za tiste države, katerih drugi domovi parlamentov nimajo pravice do zakonodajne iniciative na področju financ. Drugi domovi parlamentov teh držav potem praviloma tudi nimajo pravice do amandmaja, oziroma je ta pravica, ali ustavno omejena samo na amandmaje, ki bi zniževali javno porabo oziroma davke, ali pa sta vložitev in sprejem amandmaja dopustna samo v primeru, če k njemu da predhodno soglasje vlada.

Iz tabele 1 je tudi očitno, da so države z dvodomnim parlamentom, v katerih drugi dom nima nobenih formalnih pristojnosti v postopku spreminjanja ustave, izjema in ne pravilo. Takih držav je samo pet: Belize, Jemen, Kambodža, Slovenija in Tadžikistan. V teh državah je drugi dom institucija, katere obstoj je objektivno ves čas pod vprašajem. Že ustavno določena pristojnost, da mora drugi dom oblikovati v postopku spreminjanja ustave neko stališče do predlagane spremembe, okrepi njegov položaj. Postopkovno to namreč omogoča vsaj zavlačevanje, če že ne blokado postoka, katerega izid bi lahko ogrozil interese drugega doma parlamenta oziroma njegovih članov. To možnost »samoobrambe« imajo drugi domovi parlamentov Bahreina, Botsvane, Egipta, Grenade, Irske, Kanade in Svete Lucije.

Podrobnejša analiza pokaže, da sta med temi v najboljšem položaju Kanadski senat in Senat Svete Lucije. Kanadski senat mora, sicer po ustavi, soglašati s predlagano spremembo ustave, vendar obstaja tudi druga možnost – če v postopku dosežejo zadostno stopnjo soglasja parlamenti držav članic federacije in prvi dom kanadskega parlamenta, soglasje drugega doma ni več potrebno oziroma

je njegovo nasprotovanje brezpredmetno. Zadošča že, da preteče šestmesečni odložitveni rok (<http://www.parl.gc.ca/>, 1. 8. 2003). Dvakratno, zaporedno negativno odločitev Senata Svete Lucije, v zvezi s predlagano spremembo, pa lahko preglasuje samo ustavodajni referendum, ki poteka pod posebnimi pogoji, ki jih natančno določa ustava (<http://www.senat.fr/senatsdumonde/english/saintelucie.html>, 1. 8. 2003).

1.1 Posebne pristojnosti drugih domov parlamentov

Na tabeli 2 (zaradi večje preglednosti razdeljeni na delne tabele od 2.1 do 2.5) so prikazane nekatere posebne pristojnosti drugih domov parlamentov. V prvem stolpcu so prikazane pristojnosti na področju imenovanja funkcionarjev v sodni in izvršilni veji oblasti. Prikazane pristojnosti zajemajo tako pristojnost imenovanja, kot tudi soglasja k imenovanju, ki ga sicer v teh primerih praviloma opravi predsednik države oziroma vlada. Posledica odklonilnega stališča je namreč v obeh primerih enaka. To v praksi pomeni drugačen odnos nosilcev teh funkcij do tistega, ki jih je imenoval, hkrati pa krepi politično moč in vpliv drugega doma.

Opozoriti moramo, da v mnogih primerih drugi dom sicer imenuje posameznega funkcionarja, oziroma sodeluje v postopku njegovega imenovanja, vendar kasneje nima pristojnosti, da bi ga (kadarkoli) razrešil, oziroma so te postopkovno zelo omejene. Kljub temu navedeni drugačni odnos brez dvoma obstaja vsaj pri vseh tistih funkcijah, katerih nosilci se morajo po preteku določenega obdobja soočiti s problemom lastne reelekcije, pri kateri ima drugi dom parlamenta znova odločilno vlogo.

V drugem stolpcu so prikazane možnosti posameznih drugih domov, da učinkovito sankcionirajo slabo delo funkcionarjev v izvršilni veji oblasti. Kot učinkovito sankcijo štejemo samo tisto, ki ima za končno posledico razrešitev s funkcije, lahko tudi v kombinaciji s kazensko sankcijo. V stolpcu niso prikazane sankcije, katerih učinkovitost je dvomljiva. Takšen primer je pravica nekaterih drugih domov (primer je Francija), da za neposredovanje zahtevanih dokumentov in druge očitne kršitve predpisov lahko izrečejo določene denarne kazni. Takšna sankcija je lahko učinkovita le, dokler gre za manj pomembne zadeve. Če pa bi razkritje posameznih zadev povzročilo dolgotrajne oziroma težko popravljive politične posledice za nekega nosilca javne funkcije ali (in) za stranko, ki ji pripada, je velika verjetnost, da se bo nosilec javne funkcije raje odločil za plačilo denarne kazni, saj bo to z njegovega vrednostnega vidika najbrž predstavljalo manjše zlo.

V tretjem stolpcu je prikazana pristojnost drugih domov glede ratifikacije mednarodnih pogodb. Očitno je namreč, da se ta pristojnost v celoti ne prekriva s pristojnostmi drugih domov v zvezi z sprejemanjem zakonov, marveč so pristojnosti obeh domov parlamentov pri teh postopkih nekoliko drugačne.

Analiza podatkov iz tabele 2 pokaže, da ima 17 drugih domov parlamentov pristojnost imenovanja različnih funkcionarjev samo v izvršilni veji oblasti, osem samo v sodni veji oblasti; v obeh naštetih vejah oblasti pa deset. Ko gre za funkcionarje sodne veje oblasti, drugi domovi imenujejo oziroma sodelujejo predvsem v postopkih imenovanja ustavnih sodnikov in sodnikov vrhovnega sodišča. V izvršilni veji oblasti pa je rang zelo različen in sega od funkcionarjev nadzornih institucij na področju financ do imenovanja ministrov oziroma vlade.

Tabela 2:
Posebne pristojnosti drugih domov*

1. del

Tabela 2.1: Države po abecednem vrstnem redu od Alž do Češ

Št.	DRŽAVA	DRUGI DOM PARLAMENTA IMA PRISTOJNOST		
		imenovanja ali soglasja k imenovanjem funkcionarjev	sankcije proti funkcionarjem izvršilne veje oblasti	ratifikacije mednarodnih pogodb
1.	Alžirija	0	0	oba domova
2.	Antigua in Barbuda	0	0	0
3.	Argentina	sodne veje oblasti	impeachment	oba domova
4.	Avstralija	0	0	oba domova
5.	Avstrija	0	ustavna obtožba	0
6.	Bahami	0	0	0
7.	Bahrein	0	0	0
8.	Barbados	0	0	0
9.	Belgija	sodne veje oblasti, imenuje kraljevega naslednika	0	0
10.	Belize	0	0	0
11.	Belorusija	sodne in izvršilne veje oblasti	0	0
12.	Bolivija	sodne in izvršilne veje oblasti	0	0
13.	Bosna in Hercegovina	0	0	oba domova
14.	Botsvana	0	0	0
15.	Brazilija	izvršilne veje oblasti	0	oba domova
16.	Burundi	izvršilne veje oblasti	lahko razreši šefa vojske, policije in tajne službe	oba domova
17.	Češka	sodne veje oblasti, voli predsednika države (oba domova)	0	0

2. del

Tabela 2.2: Države po abecednem vrstnem redu od Čil do Kir

DRUGI DOM PARLAMENTA IMA PRISTOJNOST				
Št.	DRŽAVA	imenovanja ali soglasja k imenovanjem funkcionarjev	sankcije proti funkcionarjem izvršilne veje oblasti	ratifikacije mednarodnih pogodb
18.	Čile	0	lahko razglasi nesposobnost predsednika države	oba domova
19.	Dominikanska Republika	0	impeachment	oba domova
20.	Egipt	0	0	0
21.	Etiopija	0	0	0
22.	Fidži	0	0	0
23.	Filipini	izvršilne veje oblasti	impeachment	Sam
24.	Francija	sodne veje oblasti (formalno jih imenuje predsednik senata)	0	0
25.	Gabon	sodne veje oblasti	0	oba domova
26.	Grenada	0	0	0
27.	Haiti	izvršilne veje oblasti	glasuje o zaupnici vladi (oba domova), impeachment	oba domova
28.	Indija	0	0	oba domova
29.	Irska	izvršilne veje oblasti	impeachment	oba domova
30.	Italija	sodne in izvršilne veje oblasti	glasuje o zaupnici vladi, a kasnejša nezaupnica samega doma ne pomeni obvezni odstop vlade	oba domova
31.	Jamajka	0	0	oba domova
32.	Japonska	0	glasuje o zaupnici vladi, a v primeru neskladja obvelja odločitev prvega doma	0
33.	Jemen	0	0	0
34.	Jordanija	kraljevega naslednika	0	oba domova
35.	Južna Afrika	0	0	oba domova
36.	Kambodža	0	0	0
37.	Kanada	0	0	oba domova

38.	Kazahstan	izvršilne veje oblasti	glasuje o nezaupnici (na skupni seji oba domova)	0
39.	Kirgizistan	sodne in izvršilne veje oblasti	sam izreče nezaupnico vladi	0

3. del

Tabela 2.3: Države po abecednem vrstnem redu od Les do Sve

DRUGI DOM PARLAMENTA IMA PRISTOJNOST				
Št.	DRŽAVA	imenovanja ali soglasja k imenovanjem funkcionarjev	sankcije proti funkcionarjem izvršilne veje oblasti	ratifikacije mednarodnih pogodb
42.	Lesoto	0	0	0
43.	Liberija	izvršilne veje oblasti	na predlog predsednika imenuje in razrešuje vlado	oba domova
44.	Madagaskar	sodne veje oblasti	0	0
40.	Kolumbija	sodne in izvršilne veje oblasti	nezaupnica ministrom, razrešnica predsedniku države	oba domova
41.	Kongo	izvršilne veje oblasti	0	0
45.	Malezija	0	0	0
46.	Maroko	0	sam izreče nezaupnico vladi	0
47.	Mavretanija	sodne veje oblasti	impeachment	0
48.	Mehika	izvršilne veje oblasti	na predlog predsednika imenuje in razrešuje vlado	sam
49.	Namibija	0	0	0
50.	Nemčija	sodne veje oblasti	0	oba domova
51.	Nepal	0	0	oba domova
52.	Nigerija	izvršilne veje oblasti	0	oba domova
53.	Nizozemska	0	0	oba domova
54.	Pakistan	0	0	oba domova
55.	Palau	izvršilne veje oblasti	0	oba domova

56.	Paragvaj	izvršilne veje oblasti	oba domova skupaj izrekata nezaupnico	oba domova
57.	Poljska	izvršilne veje oblasti	0	0
58.	Romunija	sodne in izvršilne veje oblasti	oba domova na skupni seji volita predsednika vlade in glasujeta o (ne)zaupnici, impeachment	oba domova
59.	Rusija	sodne in izvršilne veje oblasti	0	oba domova
60.	Slovenija	0	0	0
61.	Svaziland	izvršilne veje oblasti	0	oba domova
62.	Sveta Lucija	0	0	oba domova

5. del

Tabela 2.5: Države po abecednem vrstnem redu od Špa do Zdr

DRUGI DOM PARLAMENTA IMA PRISTOJNOST				
Št.	DRŽAVA	imenovanja ali soglasja k imenovanjem funkcionarjev	sankcije proti funkcionarjem izvršilne veje oblasti	ratifikacije mednarodnih pogodb
63.	Španija	sodne in izvršilne veje oblasti	0	oba domova
64.	Švica	sodne in izvršilne veje oblasti	oba domova skupaj glasujeta o (ne)zaupnici vladi	oba domova
65.	Tadžikistan	0	0	0
66.	Tajska	izvršilne veje oblasti	impeachment	oba domova
67.	Trinidad in Tobago	predsednika države (oba domova)	0	0
68.	Urugvaj	izvršilne veje oblasti	domova na skupni seji izglasujeta zaupnico, impeachment	oba domova
69.	Velika Britanija	0	0	0
70.	Združene države Amerike	izvršilne in sodne veje oblasti	impeachment	sam

Najbolj je vloga drugih domov parlamentov, pri imenovanjih ter dajanju soglasij k imenovanjem funkcionarjev v izvršilni in sodni veji oblasti, poudarjena v Združenih državah Amerike ter nekaterih državah, ki so se pri določitvi ustavnih pristojnosti drugega doma očitno zgledovale po ZDA, zlasti v Boliviji in Kolumbiji. Prav tako je ta vloga zelo poudarjena v Kirgizistanu.

Pristojnost izreči učinkovito sankcijo vladi oziroma predsedniku vlade, ali ministrom, ima štiriindvajset drugih domov parlamentov, kar pomeni 34 odstotkov vseh drugih domov. Možne sankcije so različne. Deset drugih domov sodeluje v postopku impeachmenta in tudi preostali so pri izreku nezaupnice ali druge sankcije večinoma postopkovno vezani na prvi dom parlamenta; ali pa lahko zaradi početja nosilca funkcije sprožijo postopek pred ustavnim sodiščem. Izjema sta dva druga domova parlamentov, ki lahko sama razrešita vlado. To sta Kirgizistanski ter Maroški senat. Oba potrebujeta za izglasovanje takšne odločitve kvalificirano večino glasov vseh svojih članov.

Dom naroda Bosne in Hercegovine ima poseben status, saj lahko večina predstavnikov kateregakoli od treh narodov (na primer 9 članov 17-članske delegacije Bošnjakov ali Hrvatov) povsem zablokira zakonodajni postopek, kar posredno pripelje tudi do vladne krize. Ta izjemna politična moč izvira iz dejstva, da je Dom naroda Bosne in Hercegovine paritetno sestavljeno telo, katerega naloga je blažiti napetosti med etničnimi skupinami v tej državi in preprečevati možnosti, da bi politična nesoglasja znova prerasla v oborožen spopad.

Toda dejstvo je, da so politiki nove države očitno iznašli (ne ravno povsem nesporno) sredstvo za preprečitev blokade zakonodajnega postopka in sicer tako, da niso potrdili mandata večini predstavnikov Srbov. Zato dela Dom Naroda Bosne in Hercegovine v okrnjeni sestavi že vse od razglasitve volilnih izidov januarja 2003.

Po uveljavitvi ustavnih amandmajev, s katerimi je bilo povečano število članov tega telesa (prvotno je štel 3 krat po 5 članov), bi Dom naroda Bosne in Hercegovine po ustavi morale sestavljati 58 članov: po 17 predstavnikov Bošnjakov, Hrvatov in Srbov ter 7 predstavnikov drugih narodnosti. Dejansko pa so sedeži 9 predstavnikov Srbov in 2 predstavnikov drugih narodnosti zaenkrat ostali prazni, saj vse do konca julija njihovi mandati niso bili potrjeni.

Pristojnost potrjevanja oziroma ratifikacije mednarodnih pogodb ima 37 drugih domov, kar pomeni 53 odstotkov vseh drugih domov parlamentov. Od teh imajo trije poseben status, saj sami (suvereno) ratificirajo mednarodne pogodbe. To so Senat Združenih držav Amerike ter filipinski in mehiški senat. Tako pri filipinskem kot pri mehiškem senatu je očitno, da je bila ta rešitev (in še mnoge druge v zvezi z dvodomno ureditvijo parlamentov teh dveh držav) povzeta po zgledu dvodomne ureditve Združenih držav Amerike.

Že pravica enakopravno sodelovati v postopku ratifikacije mednarodnih pogodb bistveno poveča politično moč drugega doma in ureditev približa popolni dvodomnosti tudi v primerih, ko pri sprejemanju večine zakonov domova

nista enakopravna. Pristojnost samostojne ratifikacije, torej brez kakršnegakoli formalnega sodelovanja prvega doma v postopku pa zaradi posebnega pomena, ki ga imajo mednarodne pogodbe, ravnotežje politične moči v bistvu prevesi v korist drugega doma parlamenta.

V primeru prej navedenih treh senatov je ustavodajalec očitno poskušal uravnotežiti moč obeh domov parlamenta z oženjem nekaterih pristojnosti na drugih področjih. Pri mehiškem senatu (<http://www.senado.gob.mx/ingles/>, 1. 8. 2003) in Senatu Združenih držav Amerike (<http://www.senate.gov/>, 1. 8. 2003) so tako ustavno omejene določene zakonodajne pristojnosti na področju finančne zakonodaje oziroma proračuna, filipinski senat pa ima manj pristojnosti od prvega doma pri imenovanjih najvišjih državnih funkcionarjev (<http://www.senate.gov.ph/>, 1. 8. 2003).

II. Možnosti za Slovenijo

Državni svet Ustava opredeljuje kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Slovenija ima torej korporativni drugi dom parlamenta in je ena redkih držav, ki je korporativizem institucionalizirala v svoji ustavi. Ob tem pa naj opozorimo, da še tako močna tradicija korporativizma (sama po sebi) ne zadošča, da bi korporativno telo obstalo v političnem sistemu na dolgi rok, kolikor njegova vloga ni dovolj domišljena in pomembna, da bi bil v očeh javnosti obstoj takega telesa smiseln, kar zelo jasno pokaže izkušnja s hitro ukinitvijo Senata Svobodne države Bavarske. Zgodba o neslavnem koncu te institucije je za slovenski Državni svet še posebej poučna, saj je v primerjalni študiji iz leta 1998, ki jo je na svoji spletni strani objavil The Scottish Office, zapisana ugotovitev, da je bila vloga senata očitno prepoznana kot tako povsem nepomembna, da ga niso nadomestili z ničemer, in ga na koncu ni branil skoraj nihče, »celo iz skupin, ki so imele pravico poslati zastopnike v senat« (<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cbsc2-05.asp>, 1. 8. 2003).

Ob tem naj opozorimo še na dejstvo, da se bodo zaradi vključitve Slovenije v Evropsko unijo (EU) morala spremeniti tudi merila, s katerimi ocenjujejo državne institucije, še posebej parlament. Tako bo poleg kvalitete sprejetih odločitev, eno od ključnih meril morala postati tudi hitrost, s katero bo parlament sposoben reagirati, oblikovati mnenja ter stališča in sprejemati končne odločitve iz svoje pristojnosti. Prav tu pa se bo hitro pokazal deficit, na katerega opozarja Zajc, ki je ugotovil, da so naši poslanci do štirikrat bolj obremenjeni kot poslanci nekaterih drugih parlamentov evropskih držav (Zajc, 2000). V podporo tezi, da se bo ob veliki spremembi, ki jo predstavlja vključitev v Evropsko unijo, zagotovo zastavilo tudi vprašanje, koliko slovenski parlament izpolnjuje kriterija ekonomičnosti in učinkovitosti, ter pri tem prej ali slej tudi preučilo utemeljenost obstoja dvodomnega sistema v sedanji obliki, govori tudi ugotovitev Longleya in Olsona (1991), po kateri hitre socialne in ekonomske spremembe v družbi pripeljejo do poskusov ustavnih sprememb, ki kot pomemben del vključujejo tudi spremembe parlamenta, še zlasti strukture domov parlamenta.

V razpravah za spremembo ustave se je že pojavilo tudi več predlogov, po katerih bi se parlament odpovedal nekaterim svojim pristojnostim in jih prenesel na izvršilno vejo oblasti. V takih razmerah pa se vprašanje obstoja državnega sveta lahko hitro znova zastavi z vso ostrino. Velik del politike namreč gleda na državni svet v sedanji obliki, kot na nekakšen tujek v sistemu.

K temu je s svojim delovanjem v prvem mandatu Državni svet pripomogel tudi sam, saj je pogosto poudarjal, da je naslednik Zbora združenega dela, poleg tega pa je bil na čelo Državnega sveta v prvem mandatu izvoljen državni svetnik, do katerega je takratni predsednik Državnega zbora imel pomisleke, ki jih je javno izrazil. Vse to je pripomoglo k ustvarjanju negativnega odnosa do Državnega sveta. Vsaka poteza, ki jo je Državni svet storil v okviru svojih ustavnih pristojnosti, je to le še stopnjevala, zlasti veto na zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o poslancih leta 1999. Dodatno težavo predstavlja dejstvo, da so tudi predstavniki lokalnih interesov voljeni posredno. Ker pa elektorje za njihovo izvolitev volijo organi – občinski in mestni sveti, v katerih so predstavniki političnih strank (tudi tako imenovana neodvisnost različnih list in posameznikov je praviloma zgodba zase, kar pa presega obseg te naloge) – pa to odpira možnost za različne politične igre. Na zadnjih volitvah v Državni svet je bilo očitno prizadevanje takratne vladne koalicije pod vodstvom LDS, da nobeden od bolj aktivnih državnih svetnikov ne bi bil ponovno izvoljen. Volitve so pokazale, da je bila ta igra uspešna in že primerjava sprejetih sklepov Državnega sveta, v obdobju prvega pol leta po volitvah 1997, in prvega pol leta po volitvah 2002, objavljenih v zapisnikih na spletnih straneh državnega sveta, je dovolj zgovorna (www.ds-rs.si/dejavnost/index.htm, 1. 8. 2003).

Državni svet naj bi zmanjševal vpliv političnih strank na sprejemanje zakonov, a je prav zaradi posrednih volitev ta vloga postala vprašljiva. To se pokaže že pri primerjavi volitev vodstev Državnega sveta v minulem in tekočem mandatu. Čeprav je bil tudi leta 1997 sklenjen dogovor med političnimi strankami vladajoče koalicije, na glasovanju ta dogovor ni zdržal, saj je večina državnih svetnikov glasovala v nasprotju z željami političnih strank. Po volitvah 2002 pa je glasovanje na konstitutivni seji potekalo povsem po dogovoru glavnih tajnikov strank takratne vladne koalicije (LDS - SLS - SD). V praksi se je tako izkazalo, da posredne volitve v razmerah aktualne slovenske politične kulture nikakor ne pripomorejo k zmanjševanju strankarskega vpliva v drugem domu, ampak prav nasprotno. Z večanjem vpliva političnih strank pa se državni svet na neki način odmika od svojega korporativnega bistva, kar dodatno postavlja pod vprašaj smiselnost njegovega nadaljnega obstoja. Tsebelis in Money (1997) opozarjata na Lijphartovo delitev drugih domov, v kateri je druge domove, ki v pogojih nepopolne dvodomnosti nastopajo skladno in torej praviloma ne nasprotujejo odločitvam prvega doma, opredelil kot nepomembne; hkrati pa opozarjata tudi na dejstvo, da so drugi domovi ukinjeni v državah, ki po številu prebivalcev niso bistveno presejali pet milijonov prebivalcev v času ukinitve. Oboje je sedaj, ko očitno tudi Državni svet poskuša biti čim bolj "kooperativen" partner državnemu zboru, za nadaljnje odločitve o obstoju dvodomnosti v Sloveniji, še kako aktualno. Zdi se, da so člani državnega sveta v sedanjem mandatu pozabili na opozorila Zajca (1990), ki je citiral besede Sieyesa, da je drugi dom, ki se ne

strinja s prvim, sicer slab, toda če se strinja, je povsem odveč. Nekatere afere, v katere se je zapletel Državni svet Republike Slovenije v tem mandatu, so zato še toliko bolj negativno vplivale na podobo drugega doma v javnosti.

Državni svet nima nobenih pristojnosti v postopku za spremembo ustave, kar ves čas pušča odprto možnost za njegovo ukinitvev oziroma spremembo položaja. Državni svet je v preteklosti v mnogih svojih pobudah in tudi sprejetih vetih, ki niso bili preglasovani, uspel zato, ker mu ustava dopušča možnost razpisa referendumov. To možnost je v resnici uporabil samo enkrat, napovedal pa kar nekajkrat in pokazalo se je, da so bile samo v tem primeru v državnem zboru pripombe Državnega sveta vzete dovolj resno in upošteevane. Zato bi težko ocenili kot naključje, da je bil eden od predlogov za spremembo ustave v drugi polovici mandata državnega zbora 2000 - 2004, tudi ukinitvev pristojnosti državnega sveta, da zahteva referendum. Na ta način državni svet kot drugi dom parlamenta, postaja le še talec dnevne strankarske politike.

Obstoj Državnega sveta v sedanji obliki in s sedanjimi pristojnostmi (ter v razmerah slovenske politične kulture) je torej nujno podrobno preučiti, že z vidika upošteevanja pravnega načela racionalnosti. Toda k spremembam bi bilo potrebno pristopiti celovito in iskati optimalne rešitve za delovanje države kot celote.

Z naše perspektive lahko, kot daleč najslabšo možnost, ocenimo ponovitev bavarskega scenarija – torej ukinitvev drugega doma parlamenta brez kakršnega koli nadomestila. S tem bi izginila možnost pozitivnega vpliva na oblikovanje zakonodaje in na neki način »varovalka v sistemu«, ki jo predstavlja zaradi svojih posebnih pristojnosti Državni svet (primer je možnost zahteve za presojo ustavnega sodišča o določenem zakonu), ostala pa bi preobremenjenost poslancev in zagotovo prav nič hitrejša in bolj kvalitetno sprejemanje odločitev v parlamentu. Druga slaba možnost bi bila po naši oceni v spremenjenih razmerah, torej po vključitvi naše države v Evropsko unijo, ohranjati sedanje stanje in sedanjo ureditev tudi v bodoče. To bi še naprej pomenilo preobremenitev poslancev na eni strani in počasno odločanje na drugi, ob neustrezno izkoriščenem dvodomnem parlamentu.

Dobro bi bilo preučiti organiziranost parlamenta kot celote. Možnosti za spremembo sta v slednjem primeru, po našem mnenju, predvsem dve. Najbolj enostavna – in zato verjetno tudi najlaže uresničljiva – je ukinitvev dvodomnosti ob povečanju državnega zbora. Tega bi lahko povečali na 120 - 150 članov; največ pa na dvakratnik sedanjega števila poslancev, povečanega za en dodatni mandat, da dosežemo neparno število in se izognemo možnim blokadam. To bi bilo po našem mnenju dobro nadgraditi še s kombinacijo dveh volilnih sistemov – čistega proporcionalnega in dvokrožnega večinskega, obeh za volitev enakega števila poslancev. S tem bi odpadel (z vidika teorije splošnega predstavnštva sicer le deloma sprejemljiv, a v javnosti še kako prisoten in realen) očitek o tem, da posamezni deli Slovenije niso zastopani v parlamentu in so zato zapostavljeni pri delitvi proračunske pogače.

Druga možnost pa bi bila uvedba neposrednih volitev v državni svet in sicer tako, da bi bili v državnem svetu z načinom volitev (dvokrožni večinski volilni sistem) nekoliko bolj kot v prvem domu, poudarjeni lokalni interesi.

Hkrati bi morali povečati njegove pristojnosti v smeri popolne dvodomnosti. V tem primeru bi bilo možno volitve izvesti hkrati z državnoborskimi, mandat pa skrajšati na štiri leta. Zaradi specifične proporcionalnih volitev (ob predpostavki, da ostane v veljavi sprememba ustave iz leta 2000, po kateri so volitve v državni zbor proporcionalne), bi bilo ustrezno ob tej spremembi premestiti tudi predstavnika avtohtonih narodnih skupnosti iz državnega zbora v državni svet, saj predstavljata, kot smo lahko prebrali v polemikah v Pravni Praksi, tujec v proporcionalno izvoljenem telesu (ki zaradi teh dveh predstavnikov v resnici nikoli ni bilo zares sorazmerno sestavljeno). Takšna premostitev bi bila zelo smiselna tudi v primeru, če spremembe ne bi šle v smeri popolne dvodomnosti, le da bi jima tedaj morali zagotoviti učinkovito možnost za uveljavljanje pravic avtohtonih narodnih skupnosti; na primer pravico do absolutnega veta v primeru zakona, ki bi neposredno posegal v vitalne interese avtohtonih narodnih skupnosti. Dejstvo, da bi to pomenilo slovo od državnega sveta za predstavnike preostalih interesov, verjetno ne bi predstavljalo nepremostljive težave, saj te interese v procesih policy odločanja danes zastopajo različne zbornice, združenja in njihovi lobisti, v nekaterih pogledih pa tudi ekonomsko socialni svet oziroma socialni partnerji – in to bolj učinkovito, kot je to doslej lahko zagotavljal Državni svet. To bi lahko še razširili z nekaterimi rešitvami (korporativnega značaja) po zgledu aktualne ureditve sosednje Avstrije. Posebej želimo opozoriti, da po našem mnenju zaradi novih izzivov, s katerimi se sooča Slovenija ob vključevanju v Evropsko unijo - predvsem kako hitreje in bolj kvalitetno sprejemati odločitve - ne bi bilo smiselno podvajati pristojnosti obeh domov, saj bi to postopek kvečjemu zavlačevalo, preobremenitev poslancev pa bi ostala. Potrebno bi se bilo torej odločiti za eno od dveh podvariant.

Prva bi bila porazdelitev pristojnosti med oba domova po zgledu Kongresa Združenih držav Amerike, vendar v še večji meri (da na primer prvi dom sam sprejema proračun in zakone s področja financ, drugi pa sam opravlja ratifikacije mednarodnih dokumentov, sam sprejema zakone s področja lokalne samouprave in pokrajin). Porazdelitev bi glede na pričakovani obseg dela morala biti prilagojena številu članov posameznega doma. Določene zadeve, na primer izvolitev vlade in izrekanje (ne)zaupnice, bi morala domova opravljati na skupni seji, smiselno pa bi bilo poiskati rešitve, da bi bilo takih zadev čim manj. Druga podvarianta pa povzema možnost, o kateri se je v postopkih oblikovanja nove slovenske ustave že razpravljalo, o njej pa je - z različnimi modifikacijami - že pisalo več avtorjev. Ohranili bi formalno dvodomnost ter po različnih volilnih sistemih hkrati izvedli neposredne volitve v oba domova parlamenta. Toda pri izvrševanju nadzora nad zakonodajno vejo oblasti, pri sprejemanju zakonov in pri spreminjanju ustave, bi potem oba domova praviloma delovala in odločala kot en zbor. Izjema bi bili ustavno natančno določeni primeri, ko bi se, na primer, spreminjala ureditev lokalne samouprave, ali urejala razmerja med državo in pokrajinami.

Dvodomnost v Sloveniji

- pisni prispevek prof.dr. Ivana Kristana za posvet

Čeprav je minister za javno upravo, dr. Virant, deset dni pred današnjim posvetovanjem o pomenu dvodomnosti dejal, da bi bilo potrebno Državni svet ob izteku mandata leta 2007 ukiniti, verjamem da se to ne bo zgodilo. Kljub težavam, ki jih mora premagovati Državni svet, se je ideja dvodomnosti vendarle toliko uveljavila, da Državnega sveta iz ustave ne bo mogoče enostavno črtati, kot to želi minister.

Verjetno pa bo Državni svet doživel reorganizacijo ob uvedbi pokrajin. Spomniti je potrebno, da je bila v osnutku ustave leta 1990, že prisotna ideja dvodomnosti. Ena od variant je bila, da bi imeli dvodomni parlament z enakopravnima zboroma, to je Državni zbor in Zbor pokrajin, od katerih bi vsak štel 60 poslancev. Vendar pa varianta dvodomnega parlamenta ni bila podrobneje razdelana, zaradi česar je bila v nadaljnjih razpravah zanemarjena.

Ob uvedbi pokrajin se bo potrebno ponovno odločiti glede dvodomnega parlamenta. Gre za tri vprašanja:

- ali bomo imeli popolni dvodomni sistem, torej enakopravna domova (državni zbor in zbor pokrajin),
- ali naj bi imeli nepopolni dvodomni sistem, torej neenakopravna domova
- in - ali bodo v zbor pokrajin vključeni tudi funkcionalni interesi, katerih predstavniki so sedaj v Državnem svetu.

Najmanj komplikacij bi povzročal popolni dvodomni sistem, torej enakopravna državni zbor in zbor pokrajin. Tu so odnosi jasni in državni zbor ne bi mogel ovirati delovanja zbora pokrajin, kot sedaj ovira delo Državnega sveta.

Če bi se odločili za nepopolni dvodomni sistem, bi bila najprimernejša podskupina "nepopolna dvodomnost najvišje stopnje", to je položaj, kakršnega imata npr. francoski Senat in nemški Zvezni svet (medtem ko spada Državni svet v podskupino "nepopolna dvodomnost srednje stopnje"). V tem primeru bi bil državni zbor splošno pristojen zbor, medtem ko bi Zbor pokrajin odločal enakopravno z Državnim zborom o nekaterih zadevah, določenih v ustavi (npr. sprememba ustave, zaupnica vladi, proračun, davki, zakonodaja na določenih področjih idr.).

Na področju zakonodaje bi na ta način zbor pokrajin dobil podoben položaj, kot ga imata nemški Bundesrat in francoski Senat: nemški Bundesrat ne more biti preglasovan pri zakonih, ki so določeni v ustavi (Zustimmungsgesetze), francoski Senat pa ne more biti preglasovan pri organskih zakonih.

Vsekakor bo v bodoči ureditvi zbora pokrajin potrebno zagotoviti normalne pogoje za njegovo delo, kar pa za Državni svet ni zagotovljeno. Ne samo, da politični vrh v državi ni naklonjen dvodomnosti, ampak Državni zbor na več načinov otežuje izvajanje ustavnih funkcij Državnega sveta.

Eden od problemov je obravnavanje odločilnega veta. Postopek Državnega zbora pri obravnavanju odločilnega veta ni korekten. Če bi Državni zbor popravil svoj poslovnik, kot je državni svet predlagal že pred dvanajstimi leti, bi ne bilo takšnih napetosti med obema zboroma, kakršne so. Predlagani sta bili dve spremembi poslovnika Državnega zbora.

Prvič, Državni zbor naj bi ob vložnem vetu o zakonu dejansko ponovno odločal, ne pa samo ponovno glasoval. Ponovno odločanje pomeni razpravo in soočenje argumentov, kar lahko privede do spoznanja, kako bi bilo potrebno zakon spremeniti. Tako pa v Državnem zboru dolgo časa, ne samo, da ni bila možna razprava, ampak ni bila možna niti obrazložitev glasu. Za ponovno odločanje bi se morala razviti parlamentarna razprava, v kateri bi se soočili argumenti Državnega zbora v prid zakona in argumenti Državnega sveta proti zakonu oz. proti določenemu členu zakona. Ponovno odločanje je v sedanjih ureditvah zreducirano na formalno zavrnitev veta državnega sveta, kar je glede na večino vladne koalicije in na strogo discipliniranje poslancev čisti formalizem.

Drugič, po obravnavi odločilnega veta naj bi Državni zbor imel možnost, z amandmajem spremeniti zakon. Tako bi odločilni veto dobil svoj pravi smisel, namreč da bi se zakon izboljšal, ne pa da zaradi enega člena pade cel zakon ali, da se sprejme zakon s protiučustavnim členom vred. Brez tega popravka poslovnika je odločilni veto sredstvo za homogeniziranje Državnega zbora, kar se je pokazalo v mnogih primerih, saj so za preglasovanje odločilnega veta glasovali tudi poslanci, ki so prej glasovali proti zakonu.

S tega zornega kota je poučna zgodba z zakonom o visokem šolstvu, ko je bilo v Državnem zboru izpeljanih pet odvečnih postopkov, preden je Ustavno sodišče razveljavilo 60. člen zakona, zoper katerega je bil vložen veto. Ko je državni zbor prvič odločal o vetu, je bilo zboru jasno, da je 60. člen protiučustaven, vendar pa je bil za preglasovanje veta odločil argument, češ da je zaradi enega člena škoda zrušiti cel zakon. Tako je zbor zavestno sprejel zakon s protiučustavnim členom vred. Zbor je sicer hkrati sklenil, da bo pristojen odbor takoj vložil novelo zakona, v kateri bodo črtali sporni člen. Zgodilo pa se je, da predlagana novela ni bila sprejeta in je Državni svet moral sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem, ki je 60. člen razveljavilo.

Če bi na predlagan način spremenili poslovnik Državnega zbora, bi lahko na odločilni veto začeli gledati kot na potrebno fazo v zakonodajnem postopku, katere cilj je, da pride do izboljšanja zakonov. Na odločilni veto bi - ne glede na to, da je v rokah Državnega sveta - morali gledati kot na nevtralno fazo v zakonodajnem postopku, na "time out", ki se sproži pred končnim sprejemom zakona v primeru suma, da je z zakonom nekaj narobe. Inicijativo za vložitev veta bi lahko dala npr. Vlada ali pa tudi Državni zbor, če bi že po sprejemu zakona ugotovili, da so kaj spregledali. V Državnem svetu se stekajo številne iniciative za vložitev odločilnega veta.

Če ob reformi Državnega sveta ne bo sprejet popolni dvodomni sistem z

enakopravnim državnim zborom in zborom pokrajin, se zavzemam za uvedbo “nepopolne dvodomnosti najvišje stopnje”. V tem sistemu bi bil državni zbor splošno pristojen zbor, zbor pokrajin pa bi imel z ustavo zavarovan položaj v zakonodajnem postopku, kakor je zavarovan položaj francoskega Senata in nemškega Bundesrata.

V tem primeru bi bilo primerneje, da bi prevzeli glavne značilnosti nemškega zakonodajnega postopka. S tem bi odpravili dve glavni slabosti našega zakonodajnega postopka. Prva slabost je nenormalno kratek rok za vložitev odločilnega veta, to je sedem dni. Druga slabost pa je nerazumen odnos Državnega zbora do odločilnega veta, ker ni uvedena razprava in soočenja nasprotnih argumentov o osporavaneu zakonu in ker Državni zbor noče popraviti samo osporavaneu členu zakona, ampak zaradi enega členu zavrže cel zakon ali pa sprejme cel zakon s protiučustavnim členom vred.

Bistvene značilnosti nemškega zakonodajnega postopka so naslednje (člen 77 in 78 GG):

- zakone sprejema Bundestag (spodnji dom); vsak predlog zakona se pošlje Bundesratu;
- Bundesrat lahko v treh tednih predlaga sklic paritetnega usklajevalnega odbora; če gre za zakone, pri katerih je obvezno soglasje Bundesrata, lahko sklic usklajevalnega odbora predlagata tudi Bundesrat in vlada;
- če odbor predlaga spremembo zakona, mora Bundestag ponovno odločati;
- če gre za zakon, pri katerem je obvezno soglasje Bundesrata, lahko Bundesrat v primeru, ko ni bil sklican usklajevalni odbor ali pa le-ta ni sprejel nobenega sklepa, v primernem roku odloči, ali bo dal soglasje ali ne;
- če k zakonu ni potrebno soglasje Bundesrata, lahko potem, ko je bil končan usklajevalni postopek, Bundesrat v roku dveh tednov vložiti odločilni veto (Einspruch);
- Bundestag preglasuje odločilni veto z večino, s kakršno je bil vložen s strani Bundesrata, v vsakem primeru pa zadostuje absolutna večina vseh poslancev.

Iz tega je razvidno, da je nemški zakonodajni postopek urejen tako, da je dosežen namen dvodomnega odločanja, to je, da se v tem postopku ne uveljavlja samo volja Bundestaga, ki je izvoljen na splošnih volitvah, ampak se uveljavljajo tudi interesi dežel, ki jih predstavlja Bundesrat. Tu ima Bundesrat dva roka (prvič tri tedne, drugič pa štirinajst dni) za vključitev v zakonodajni postopek o določenem zakonu. Predvsem pa je v tem postopku omogočeno, da se soočijo argumenti Bundestaga in Bundesrata v paritetnem usklajevalnem odboru, ki po potrebi predloži spreminjevalni predlog glede zakona.

Zakonodajni postopek v nemškem nepopolnem dvodomnem sistemu ima torej, pred slovenskim zakonodajnim postopkom, bistvene prednosti. V njem se ne uveljavlja na silo samo volja spodnjega doma (Bundestaga), kot je to primer v Sloveniji, ampak je v njem usklajevalna faza (četrti faza), kjer se enakopravno

srečajo argumenti prvega doma (Bundestaga) in drugega doma (Bundesrata) in se v njej lahko sklene kompromis. Bundesrat ima potem, če ni prišlo do kompromisa ali pa ni zadovoljen z rezultatom, še vedno možnost vložiti odložilni veto (peta faza), ki ga Bundestag lahko preglasuje.

V Sloveniji je postopek obravnavanja odložilnega veta urejen nerazumno formalistično in v korist uveljavitve volje Državnega zbora. Predvsem v tem postopku ni faze za soočenje nasprotnih argumentov v prid in proti osporavanemu zakonu, ni faze za sklepanje kompromisa, kar je za dvodomni sistem bistvenega pomena.

Sprememba Ustave zaradi uvedbe Zbora pokrajin oz. reforme Državnega sveta je torej priložnost, da v ustavo povzamemo bistvene značilnosti njihovega zakonodajnega postopka.

Tretje vprašanje, o katerem se bo potrebno odločiti, je, ali v bodoči Zbor pokrajin vključiti tudi štiri funkcionalne interese, ki so sedaj zastopani v Državnem svetu, poleg regionalnega interesa. Po mojem mnenju bi bilo škoda te funkcionalne interese v celoti izločiti iz parlamentarnega odločanja, ker predstavljajo v primerjalnem pogledu zanimiv pojav. Gre za vprašanje, ki zanima ves svet, kako ublažiti naraščajočo moč partitokracije.

Omizje: Državni svet

TV Slovenija, 2. februar 2005 na 1. programu TVS ob 23.10. uri.
Voditeljica: mag. Rosvita Pesek

Mag. Rosvita Pesek: Državni svet vstopa v trinajsto leto svojega obstoja. Gre za 40-člansko telo, ki ga v členih 96 -101 opredeljuje tudi naša Ustava. Je nekje na sredini tretjega petletnega mandata in zdi se, da se kritike na njegov račun poglabljajo. Sicer se pojavljajo ciklično, vendar se jih je doslej tudi veliko že nabralo, seveda tudi do tiste najbolj radikalne pobude, da je potrebno Državni svet ukiniti ali do stališča pisca slovenske Ustave, dr. Franceta Bučarja, da Državnega sveta ne moremo ukiniti, ker ga sploh ni. Kakšno perspektivo ima torej to telo, kako je izpolnil svojo ustavno zapisano vlogo, s kakšnimi težavami se pri svojem delu srečuje in kakšne napake je pri svojem delu napravil (oziroma vsaj tak je vtis v javnosti, da gre za napake), o tem bomo govorili nocoj. To je torej iztočnica za nocojšnji pogovor o Državnem svetu. V omizju najprej na moji desni lepo pozdravljam dr. Ivana Kristana, sicer dr. pravnih znanosti in predvsem prvega predsednika Državnega sveta v letih 1992 – 1997. Gospoda Branka Grimsa, državnega svetnika v drugem mandatu, 1997 – 2002, sicer pa magistra, ki se je v svoji magistrski nalogi dotikal Državnega sveta in ga primerjal z ameriškim Senatom, ob tem pa seveda tudi z večino drugih domov po evropskih in drugih državah. Gospod Jože Ilc je specialist civilnega materialnega in procesnega prava, odvetnik, bili pa ste državni svetnik tako v drugem mandatu, kot tudi sedaj, v tem mandatu, ki se je začel leta 2002. Na moji levi strani, če začnemo pri vrhu, dr. Drago Zajc, vi ste s Fakultete za družbene vede, ste pa politolog. Dr. Miro Cerar s Pravne fakultete, ste tudi zunanji svetovalec v Državnem zboru. S Pravne fakultete pa prihajata tudi, najprej dr. Franci Grad, ki se je sicer v svojih strokovnih tekstih veliko ukvarjal z Državnim svetom in pa dr. Rajko Pirnat, tudi z Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti. Torej, iztočnica je bila dana že uvodoma, vedno več argumentov je za to, da je Državni svet odveč in da ga je treba ukiniti, da svoje vloge ni izpolnil. Gospod Kristan, vi ste nekako trasirali prvi petletni mandat, bi lahko rekli, po vaši podobi se je potem nadaljeval. S čim pa vi, pravzaprav, opravičujete obstoj Državnega sveta, takega kot je, tudi v prihodnje?

Prof. dr. Ivan Kristan: Jaz ga seveda opravičujem z večih zornih kotov, ampak bi upal, da to, da gre Državni svet v 13. leto ni slab znak. Drugo recimo, da ste citirali profesorja Bučarja, ki pravi, da Državnega sveta ne moremo ukiniti, ker ga ni, to pa je zame velika težava. Namreč, dobili smo novo Ustavo, v samostojni Republiki Sloveniji, in v tej ustavi je poleg Državnega zbora ustanovljeno drugo parlamentarno telo, to je Državni svet, s precej uglednimi kompetencami. Zakaj bi jaz bil za to, da Državni svet obstaja? Zaradi uresničevanja teh funkcij, ki mu jih je dala Ustava. Ko ste rekli, da se intenzivirajo nekatere diskusije v zvezi z Državnim svetom do te skrajne, predloga za ukinitvev (tudi ti predlogi so že bili) bi bilo dobro videti, kje je izvor tega. Profesor Bučar je bil namreč tisti, ki je v ustavni razpravi preprečil, da bi Slovenija dobila dvodomni parlament z Zborom pokrajnin. Takrat je bila možnost v ustavni razpravi za drugi dom Zbor

pokrajini, druga možnost pa je bil enodomni parlament. Zbor pokrajini je dobil zelo veliko podporo v ustavni razpravi. V zadnjem trenutku te ustavne razprave je vmes posegel dr. Bučar, ki se ni strinjal z Zborom pokrajini in je predlagal Državni svet po vzoru Bavarskega Senata, se pravi strukturo teh socialnih sestavin družbe. Takrat so bile v ustavi določene te kopmetence in Državni svet, ki je po tem začel funkcionirati. Konstituirali smo se 23.12.1992. Takrat smo morali postaviti vse, kar je bilo potrebno za naše delo in smo naredili to, kar je bilo možno potegniti iz Ustave in iz Zakona o Državnem svetu, ki pa sta bila v bistvu oba nedorečena, kot rečeno zaradi tega, ker je Državni svet nastal zadnji trenutek. Imeli smo svoj poslovnik. Ustava pravi, Državni svet ima poslovnik in to je bila naša podlaga za to, da smo odločili, kar smo mogli in kar smo znali. Zato se mi zdi, da je opravičljivost za delovanje Državnega sveta dana v Ustavi in v takratni volji slovenskega naroda, slovenskega ljudstva, ki je to Ustavo sprejelo.

Mag. Rosvita Pesek: Ta polemika bo potem sicer tekla naprej, moram seveda samo povedati, da smo v to omizje srčno želeli povabiti tudi dr. Bučarja, a ga je žal viroza položila v posteljo in se oddaje ni mogel udeležiti. Gospod Grims, kaj pa iz vaše naloge izhaja, kakšne so perspektive teh tako imenovanih drugih domov, tudi za, če rečemo, vlogo in položaj nadaljevanja, ali modifikacijo, ali ukinitvev Državnega sveta? Kakšna je vaša ugotovitev?

Mag. Branko Grims: Primerjalna analiza pokaže, da je Državni svet Republike Slovenije po temeljnih pristojnostih dokaj primerljiv z večino drugih domov parlamentov po svetu, razen v enem delu. Sodi med tistih pet domov, ki praktično niso vključeni v postopek spremembe Ustave in zaradi tega mu je seveda odvzeta, če se tako izrazim, dejanska možnost samoobrambe, kadar do takega predloga pride. Zato je ta institucija ranljiva. Glede na te ustavne opredelitve je potrebno poudariti, da je njegova pristojnost potem bistveno zožena z drugimi predpisi, zlasti s poslovníkom Državnega zbora, še posebej z novim poslovníkom, ki velja od leta 2002. Zaradi tega je vpliv Državnega sveta sorazmerno majhen in, seveda, zato je temeljen premislek, ki ga odpiramo tudi v tej oddaji, ali ima tak drugi dom perspektivo. Teza, ki sem jo zagovarjal je, da se tako stanje ne more vleči v nedogled, ker je vsako institucijo treba oceniti v okviru tega, kaj država sploh zmora, kaj je smiselno in kaj je produkt oziroma prispevek neke institucije, v recimo procesu sprejemanja nekega predpisa, zakona in tako naprej. Perspektive, ki izhajajo iz te naloge, da ne bom predolgo, so v bistvu štiri. Prva, do katere imam sam zelo odklonilno stališče je, da bi se Državni svet preprosto ukinitil in da se potem ne bi storilo nič drugega, da se ga ne bi z ničemer nadomestilo. Druga možnost, o kateri bi se veljalo pogovoriti je dejstvo, da je možno narediti pravo dvodomnost, po mojem prepričanju bi bilo najbolje iti po zgledu ameriškega Senata, se pravi, da se smiselno prerazporedi pristojnosti med obema domovoma, s tem, da mora, seveda, biti način volitve vsakega od obeh domov različen. Zagotovo pa morajo biti v oba domova izvedene volitve na neposreden način. Posredne volitve v takem primeru, po moji oceni, ne bi bile ustrezne. Tretja možnost, o kateri se je že razpravljalo, tudi v času, ko se je pisala še pisateljska Ustava, pa tudi kasneje, je, da bi formalno sicer imeli dva zbora, ki pa bi večino časa zasedala skupaj in samo pri določenih

temah, recimo, ko bi šlo za ureditev lokalne samouprave, ureditev pokrajin, bi se razdelila na dva domova in bi takrat morala obvezno doseči soglasje. To bi bila neka varovalka pri določenih vprašanjih in podobno ureditev srečamo tudi v nekaterih evropskih državah. Zadnja možnost pa je, da res preidemo na povsem enodomen sistem, vendar, da ob tem, v določeni meri, povečamo število poslancev v Državnem zboru. Vse to utemeljujem z analizo, o kateri lahko več pove njen avtor, ki je danes tudi z nami, to je dr. prof. Zajc, s katero je dokazal, da so pravzaprav poslanci v Državnem zboru Republike Slovenije glede na njihovo število in glede na obseg gradiv, ki jih morajo obravnavati, bolj obremenjeni, kot je to v primerljivih parlamentih, zlasti evropskih držav. Seveda je zato tu potrebno poudariti, da je nov moment, s katerim se moramo sedaj soočiti to, da smo postali član Evropske unije in da mora biti eden od ključnih kriterijev, poleg, seveda, kvalitete same odločitve, tudi hitrost sprejemanja te odločitve. Kajti, če parlament ne bo reagiral dovolj hitro ali če sploh ne bo reagiral, bo ta proces šel mimo slovenskega parlamenta, kar pa bi bila zagotovo velika škoda.

Mag. Rosvita Pesek: Dr. Zajc bo takoj dobil besedo, a najprej bomo povprašali gospoda Ilca, kot svetnika, kako ste vi zadovoljni s statusom, položajem Državnega sveta in kako vidite te polemike v zvezi z njegovim obstojem?

Jože Ilc: Državni svet lahko dela samo tiste stvari za katere je pristojen. Imam pa občutek, da je redaktorjem ustave zmanjkalo volje in črnila, ko so pisali o Državnem svetu, kajti tako so ga oskubili. Dobil je pristojnost, vendar je ta pristojnost težko izvedljiva. Tu mislim predvsem na pravico Državnega sveta, da poda veto na sprejeti zakon. Ta pravica je dana, da se v roku sedmih dni po sprejetju zakona, Državni svet izjavi. Prvič, to je najkrajši rok v vseh dvodomnih sistemih, kar pomeni obupne težave. Tehnično je še tako omejeno, da Državni zbor predvidoma sprejema kakšne sporne zakone tik pred prazniki, ki nas potem še bolj časovno omejijo. Gradivo, če ga dobiš, dobiš praviloma v soboto in potem to preučiti, da potem pridemo do neke pat pozicije, da je potem očitek, zakaj ta veto, saj to je zaletavanje, da ni kvalitetno, v resnici pa je to tista časovna stiska, v kateri lahko nekako reagiraš. Zanimivo pa je, da čeprav Državni zbor praviloma zavrača naše vete, je praksa ustavnega sodišča drugačna. Po raziskavi Ustavnega sodišča je skoraj 50%, ali celo več, tistih zadev, glede katerih je Državni zbor zavrnil naš veto, odločilo v naš prid. Dejstvo pa je, da ko si časovno omejen, potem pride tisto malodušje, kaj boš naredil, ali se spleča ali ne, ker je v tako kratkem roku praktično zelo težko pripraviti kvalitetne ugovore.

Mag. Rosvita Pesek: Tako vi vidite pomanjkljivosti. Gospod Zajc, že gospod Grims je omenjal nekatere vaše nastavke za četrto možnost, kaj storiti z Državnim svetom. Kakšen je torej vaš pogled na njegovo delo in na dileme, ki se sedaj pojavljajo?

Prof. dr. Drago Zajc: Veste, jaz morda gledam to malo širše, zato, ker se mi zastavlja vprašanje potrebe po dvodomnosti v katerikoli sodobni državi. V zvezi s tem bi bilo mogoče razpravljati, ali dvodomnost resnično prispeva k večji

demokraciji, ali ne. Nekateri bodo seveda trdili, da je to na vsak način potrebno za zagotavljanje večje demokratičnosti, drugi bodo morda trdili nekaj drugega. A če pogledamo nekatere primere po svetu, ne morem reči, da gre ravno za nek trend. Potem bi lahko rekli, da se od 70 let dalje kaže, da nekatere, zlasti razvite države, enostavno ukinjajo druge domove. Tipičen primer je recimo Švedska. Drugega doma tudi nima finski in danski parlament. Švedska je ukinila drugi dom, zgornji dom, z ustavno reformo leta 1970 in analize, ki so bile narejene, eno od njih kar dobro poznam, kažejo, da so se stiki med enodomnim parlamentom in volilno bazo celo zelo okrepili. Skratka, švedski primer, seveda ne moremo vsega posploševati, kaže da tam, kjer drugi domovi niso posebej zgodovinsko upravičeni, kjer ne gre za sestavljene države ali za resnično federativne države, nastane vprašanje, ali je ta drugi dom dejansko potreben, ne glede na sestavo. Ali dejansko prispeva k demokratičnosti? Ali je potreba po drugem domu, da zadržuje zakonodajno agresivnost prvega doma? Prvi doma naj bi bil zakonodajno preveč produktiven, agresiven itn. Po drugi strani že prejšnje analize, ki se ukvarjajo s tem področjem kažejo, da ti tako imenovani drugi domovi ustvarjajo tudi veliko problemov. Posledice so manj ugodne, če primerjamo koristi in te negativne plati, ne, so manj ugodne za nek odgovor v prid drugemu domu zato, ker je enostavno potrebno veliko usklajevanja, ogromno časa gre za pripravo neke končne odločitve in mislim, da je bilo že opozorjeno na to, da smo sedaj v Evropski uniji, pa bom morda o tem še kasneje govoril. Torej, gre za načelno vprašanje ali potrebujemo drugi dom ali ne? Jaz bi se bolj strinjal z eno izmed ugotovitev, ki je bila prejle povedana, da bi morda nekim teritorialnim interesom omogočili izražanje na posreden način, recimo tako, da bi se en del teh pokrajinskih poslancev posebej izločil, posebej obravnaval in posebej odločal o nekaterih posebnih vprašanjih, ki se tičejo teritorialne samouprave itn. A ne gre samo za skandinavske države, tudi Hrvaška je z ustavno reformo leta 2000 ukinila Županijski dom. V bistvu je potrebno pogledati in menim, da ta razprava ni slučajna, da ne gre za neke kritike tako na pamet, da ne gre za neko zaroto. Smo v obdobju, ko se je končala tranzicija, ko smo vstopili v obdobje utrjevanja naše demokracije in tu je cela družba postala veliko bolj kritična. Skuša ugotoviti kaj je smisel določene institucije, neke institucionalne ureditve in kakšni so njeni rezultati. To vsi ugotavljamo.

Mag. Rosvita Pesek: Gospod Cerar, že gospod Ilc je rekel, da ima občutek, kot da je zmanjkalo volje za Državni svet. Vi ste bili vendarle v Podvinu tistega poletja 1990, mislim, da tudi vi dr. Grad, ko ste pisali slovensko ustavo. Kako se je Državni svet znašel v ustavi in ali gre za to resnico, da smo se zgledovali po bavarski ustavi, ki je potem sama drugi dom ukinila, mi pa smo ga šele vpeljali? Prosim če nekako orišete ta dogodek z Državnim svetom in ustavo.

Prof. dr. Miro Cerar: Zgled po bavarskem senatu, ki je bil ukinjen je vsekakor prisoten. To je evidentno, čeprav se naš Državni svet v nekaterih vidikih razlikuje, tako v nekaterih specifikah glede pristojnosti, (nekje jih ima manj, nekje več), še posebej pa po članstvu, kajti v našem Državnem svetu je večino vseh članov, torej več kot polovica (22), predstavnikov lokalnih interesov. V bavarskem senatu je bila razporeditev interesov bolj enakomerna in bolj razpršena. Potek je približno takšen. Že v pisateljski ustavi leta 1988 je bila teza, da bi

se poleg skupščine (takrat so temu tako rekli), parlamenta, vzpostavil še nek Senat (takrat je bil ta naziv), kot predstavništvo ekonomskih, kulturnih, tudi občinskih teles oziroma interesov. Potem je marca leta 1990 tako imenovana Demosova ustava, ki je te teze za pisateljsko ustavo nekoliko bolj preoblikovala v koherentno, že pravniško besedilo, to idejo prevzela v obliki Državnega sveta in nato je prišlo do podvinske razprave, kjer je, pravzaprav po pooblastilu skupščine, skupina strokovnjakov, kjer sem bil tudi sam prisoten kot strokovni tajnik, napisala delovno besedilo osnutka ustave. Tam se je prvič stroka zelo enotno izrekla, da takega organa kot je pravzaprav Državni svet, ne želimo, da ni dobro, primerno, da bi ga imeli v sistemu, imejmo enodomni sistem, Državni zbor, Slovenija ni federalna država, nima nekih zgodovinskih karakteristik, ki bi nujno napeljevale na dvodomnost, razen morda regionalizma. To je drugo vprašanje, ki je šele sedaj v razvoju. Potem se je zgodilo to, da je prišlo v ustavni razpravi do neke pat pozicije med zagovorniki enodomnega in dvodomnega sistema. Na podlagi te podvinske ustave se je namreč oblikoval pravi, formalni osnutek ustave, o katerem je ustavna komisija približno leto in pol razpravljala. V tem osnutku je bil Državni svet predviden samo še kot neka opcija, dodan za vsak slučaj, sicer je bil že predviden nek zbor regij. Skratka, vse skupaj je bilo zelo nejasno, a jasno je bilo to, da ni mogoče doseči dvotretjinske večine niti za enodomnost, niti za dvodomnost, torej za Državni zbor in zbor regij. Zato je res dr. Bučar v zadnje pol leta razprave, v skrajnem času, ko se je že zelo mudilo, prevzel iniciativo in predlagal, da se ideja o Državnem svetu zopet uvede v ustavo, dobil za to najprej podporo v politični skupini Demosa in z njo nato nastopil na ustavni komisiji, kjer pravzaprav ni bilo velikih ugovorov, čeprav je bila cela komisija opozorjena, da stroka tega ni nikoli podpirala. Skratka, v tisti časovni stiski, v nuji, da dobimo ustavo, da se kot samostojna država legitimiramo navzven in navznoter smo ta kompromis sprejeli. Če dodam še nekaj misli. Na nek način je bila prav ta materija nekoliko na hitro napisana, morda je res zmanjkalo črnila v smislu, da je zmanjkalo časa za poglobljeno razpravo. Takrat je bila večja vrednota priti do ustave in na ta način je tudi tu nekaj stvari premalo dorečenih. O tem bom še kasneje povedal nekaj svojih. Dejstvo pa je, če podam samo neko začetno oceno, da je Državni zbor, ki je kot zakonodajni organ, bil dolžan to zakonsko urediti in ki je stalno v koordinaciji z Državnim svetom, do danes, bi rekel, do tega vprašanja se obnašal zelo ignorantno. Premalo energije in časa je posvetil temu vprašanju in imamo situacijo, ko se še sedaj ne ve, nismo poenoteni niti v stroki, še manj v politiki, ali imamo v Sloveniji dvodomni sistem, ali ne. To je prav nenavadno, ko je vsak od nas v zadregi, ko v tujini ali doma odgovarja na vprašanje ali imate enodomni ali dvodomni sistem. Skratka, to je en vidik, ki ga je treba razčistiti poleg vseh ostalih. Mislim, da je skrajni čas, da so se te debate pomnožile. Tudi analiza cost – benefit, torej vložek in izkoristek Državnega sveta kaže, da glede na sredstva in čas, ki se porabi za to institucijo, učinek ni takšen, da bi to institucijo opravičeval. Mislim, da je skrajni čas, da se, četudi na ustavni ravni, odpre ta diskusija, ali potrebujemo Državni svet. Če ga, sem prepričan, da drugačnega, niti ne s toliko drugačno sestavo, predvsem z drugačnimi pristojnostmi. Dejansko ima sedaj neke polpristojnosti, v bistvu bolj pravice. V nobeni stvari ne soodloča z Državnim zborom, zelo je, bi rekel, onemogočen v marsičem, skratka, res mislim, da je čas za razpravo in o tem bom še nekaj kasneje povedal.

Mag. Rosvita Pesek: Dr. Grad, vi ste pisec večine strokovnih tekstov o delu Državnega sveta. Kako ga vi vidite danes, kako je izpolnjeval tisto vlogo, ki ste jo vi imeli v mislih ob pisanju ustave?

Prof. dr. Franc Grad: Začel bom približno tam, kjer je začel kolega Cerar. V Podvinu sem bil res član skupine, ki je pripravljala osnutek slovenske ustave in moram zatrdno reči, da so bila naša razmišljanja povsem jasno v smeri enodomnega sistema. Treba je namreč razločno povedati, da ni jasnega pravila zakaj imajo nekatere države enodomni in druge dvodomni sistem, razen federacij, ki ga pač morajo imeti. Ugotovili pa smo neko približno pravilo: manjše in novejše države večinoma nimajo drugega doma. Zato smo bili prepričani, da tudi mi ne potrebujemo drugega doma. Prepričani smo bili, da bo v bodoče demokracija dovolj trdna, da ne bo rabila nekega nadzornika, stražarja, nad domom, ki predstavlja vse ljudstvo. Vendar so se kasneje dogajale stvari tako, kot je povedal kolega Cerar in prišlo je do kompromisa. Tu se je na nek način začela čudna pot Državnega sveta, ki je pripeljala do te smešne, absurdne situacije, po kateri smo menda edina država na svetu ali na planetu, ki ne ve, ali ima dvodomni ali enodomni sistem. Čeprav, kar se mene tiče vem, da ima dvodomni sistem in vsi tuji avtorji, ki pišejo knjige o parlamentih, zmeraj uvrščajo Slovenijo med države z dvodomnim sistemom. Torej, drugi vedo, da gre za dvodomni sistem, mi pa ne. Zakaj ne? Zadeva se je namreč res začela takrat, v razpravi na ustavni komisiji, ko je prišlo do političnega kompromisa, ki je bil omenjen. S političnimi kompromisi so zmeraj težave. Pogosto so mišljeni kot nekakšna rešitev za prehodno obdobje. Nekaj podobnega se je zgodilo z našim Državnim svetom, ki žal, vsaj po mojem občutku (tega ni mogoče dokazati), ni bil mišljen resno. Pravzaprav je bil narejen kompromis s figo v žepu, z mislijo, da nikoli ne bo zaživel. A je zaživel in se uveljavil, celo bolj v zunanjih razmerjih, do drugih držav in mednarodnih organizacij, kot doma. Tu je seveda drugi pol, ki je bistveno zaznamoval delovanje in ustroj Državnega sveta, to je njegov veliki brat Državni zbor. Državni zbor je imel od vsega začetka nekakšen spreneveden, hipokritičen odnos do Državnega sveta. Trdil je, da ni drugi dom, ni sicer znal povedati, kaj bi sicer bil. Če pogledamo ustavo, je zelo jasno, da je Državni svet uvrščen takoj za Državnim zborom, pred predsednikom Republike, na mesto, ki je rezervirano za tako imenovano zakonodajno vejo oblasti. Ena najbolj nenaavadnih zadreg v Državnem zboru je bilo vprašanje: “Ali lahko poveste kaj potem je, če ni drugi dom?”, ker na to seveda ni mogoče odgovoriti. Je pač ustavni organ, na mestu zakonodajne funkcije, ki sodeluje pri izvajanju te funkcije. Zato lahko rečemo, da so rojenice položile Državnemu svetu v zibelko bolj slabo popotnico. Državni zbor je to svojo sprenevedavo vlogo obdržal še naprej. Kljub temu, da je Državni svet pogosto poskušal bolj jasno pravno urediti svoj položaj, temu Državni zbor ni hotel nikoli prisluhni. Tu seveda pridemo do tega, kar je rekel kolega Ilc, da je zmanjkalo črnila. Seveda, bil je kompromis. V ustavi je ta izrazito ustavna materija premalo obdelana, kar pomeni, da po pravniških pravilih, ki se jih radi držimo, preide materija na naslednji akt, torej na zakon. Zakon o Državnem svetu sem pisal skupaj z dvema kolegoma in smo seveda bili v velikih zadregah, ker smo se morali izmišljevat tisto, kar bi morala določiti ustava. Ustava pa je enostavno rekla, da organizacijo Državnega sveta določa zakon. Rekla je tudi, kar je zelo pomembno, da ima Državni svet

poslovnik. Zgodilo se je naslednje. V zakonu o Državnem svetu zoper ni bilo mogoče vsega napisati, zlasti, ker je bilo v takratnih družbenih razmerah zelo težko vnaprej določiti kako bo zadeva funkcionirala. Zato je bilo treba prepustiti naprej in prepuščeno je bilo poslovniku. Zato je poslovnik uredil marsikaj, česar ne bi smel, če bi to uredil zakon in zakon je uredil marsikaj, česar ne bi smel, če bi uredila ustava. Tu so se seveda vsi ti razlogi multiplicirali, da so pripeljali do sedanjega stanja.

Mag. Rosvita Pesek: Še mogoče vaše mnenje o Državnem svetu dr. Pirnat, kako vi vidite njegovo vlogo in perspektivo?

Prof. dr. Rajko Pirnat: Najprej je popolnoma očitno, da že pri pisanju ustave ni bilo jasne zamisli o tem, kakšna naj bo njegova vloga in da kaže Državni svet vse značilnosti jezne živali, ki jo je načrtoval odbor s kompromisom in nastala je kamela, namesto eleganten konj. Torej, prvi problem je, da je sestava povsem nedomišljena. Sestava na eni strani predstavnikov lokalnih interesov in na drugi strani korporativnih interesov, ki so zelo nejasno in slabo zapisani, je nerazumljiva mešanica, ker so na ta način tam predstavniki, ki bi morali imeti neke imperativne mandate, a jih nimajo. Skratka, že koncept v ustavi po mojem mnenju nikakor ni dober. Očitno je bilo res mišljeno, da sploh ne bi zares zaživel. Vendar je že taka ideja zopet neresna. Če se nekaj zapiše v ustavo, se bo gotovo nekaj storilo in nekaj zaživel. Po drugi strani je očitno, da pri nas sploh ni nekega pravega razloga, da bi imeli drugi dom. Strinjam se, da je to drugi dom, seveda, saj kaj drugega ne more biti. Tam prav lepo domujejo svetniki. Po eni strani je Slovenija unitarna država, ni tako zelo različnih lokalnih interesov, da bi terjali neposredno predstavnštvo, medtem, ko ti korporativni interesi v sodobni demokraciji sploh ne terjajo kakšne posebne strukture, posebne reprezentacije, zlasti ne v zakonodajnem postopku. Tretji pomislek se je pojavil sedaj. Glede na naše zahteve po ustavnosti in zakonitosti ter strukturi pravnega sistema, moramo zelo hitro sprejemati zakone in jih zelo hitro dopolnjevati in kakršnakoli okrepljena vloga Državnega sveta v zakonodajnem postopku, kar bi edino imelo smisel, če bi ga hoteli obdržati, je s tega gledišča popolnoma nesprejemljiva. Zato ne vidim nobenega razloga, da bi še naprej imeli Državni svet. Res pa je problem, da sem skoraj prepričan, da ga ne bomo ukini-li. Namreč, ko se enkrat taka institucija vzpostavi, pogledajte koliko predlogov je bilo za spremembo ustave, a tudi eden si ni upal oglasiti, da bi ga zares ukini-li, da bi napisali preprost amandma, da se tistih, mislim, da je pet, členov, črta iz ustave. Nomotehnično je gotovo najenostavnejši amandma. Še na nekaterih drugih mestih bi bilo seveda treba storiti enako. Kljub temu se ni še nihče kaj takega spomnil in sem prepričan, da tudi, če bi kdo poskušal, je malo verjetno, da bi zares uspel. Čeprav, če bo še nekaj nesrečnih odločitev Državnega sveta glede imunitete in parlamentarnih preiskav, bo kdo res dobil tako idejo. Kakorkoli že, mislim, da je veliko pametneje razmišljati, kaj se res da iz Državnega sveta storiti. Brez spremembe ustave namreč ne bo šlo. Najprej bi ga morali ukiniti. Če se že mora nekaj narediti, je meni možnost razširitve Državnega zbora na 120 poslancev popolnoma sprejemljiva, na ta način bi bil še proporcionalni sistem bolj poudarjen. Če pa nič od tega ni mogoče storiti, kar menim, da ni nič, je pa potrebno zlasti domisliti, kakšna naj bo njegova vloga v zakonodajnem postop-

ku, torej na katere zakone naj bo sploh omejena in tam okrepljena. V primerih, kjer naj bi imel zakon za lokalno raven večji vpliv, tam mora biti močnejši, ne da Državni zbor ponovno glasuje in niti ne pogleda, kaj je rekel Državni svet. Tako je v kratkem moje mnenje, najbrž paše kaj več v polemiki.

Mag. Rosvita Pesek: Sedaj bi, če lahko, dala drugo iztočnico za naprej. Veliko vas je ugotovilo, da nikoli ni bilo mišljeno, da bo Državni svet zaživel. Sedaj vam bom dala v razmislek eno vsebinsko in eno medijsko podobo tega Državnega sveta. Podoba je seveda, da je na tej simbolni, statusni ravni, Državni svet še kako zaživel. A to so tiste stvari, ki so na njegovo podobo imele negativen vpliv. Če govorimo o administraciji, nenehnem pogrevanju profesionalizacije predsednika in generalne sekretarke, če mislimo na njihovo častno funkcijo in vendarle prejemanje 33 odstotkov te plače, na potovanja, ki so posebej odmevala v javnosti, če omenimo tisto Kitajsko itn., Klub nekdanjih in zdajšnjih državnih svetnikov, šoferja- na teh statusnih ravneh, ki se morebiti zdijo malenkostne, si je Državni svet že pridobil v javnosti podobo nekega doma, ki se je resno postavil in ki uživa vse privilegije, kot jih imajo tudi v Državnem zboru. K temu dodamo, v zadnjem času izredno aktualno, dilemo v zvezi z imuneteto, predvsem zadnji predlog, ki je bil dan. Na drugi strani pa imamo, seveda samo za vašo iztočnico, tri vsebinske poudarke. Prvi mandat, 34 suspenzivnih vetov, 8 uspešnih, 10 predlogov zakonov, 1 zahteva za referendum in ena zahteva za parlamentarno preiskavo. Drugi mandat, 22 suspenzivnih vetov, 3 uspešni, 11 predlogov zakonov, 1 zahteva za parlamentarno preiskavo in zadnji mandat, 5 predlogov za veto, dva zakona, pa še to je bil eden od dopolnitvah in spremembah zakona o Državnem svetu in pa ena zahteva za parlamentarno preiskavo o delu tožilstva, o kateri se tudi veliko govori. Torej, če govorimo o dvodomnosti, dve podobi, medijsko, se mi zdi, da je vzdušje, bom rekla, precej skeptično do Državnega sveta. Na drugi strani je neko opravljeno delo, ki kaže na neko aktivnost. Torej kakšna je vaša analiza sedanjih trinajstih let in kaj iz nje izhaja? Kdo bo začel, gospod Kristan?

Prof. dr. Ivan Kristan: Bom jaz začel. Bil sem prvi predsednik in tu je bilo omenjenih nekaj misli, ki hočejo metati slabo luč na Državni svet, češ, da je samo medijsko bil zanimiv in dober. Nisem prebral misli profesorja Bučarja, češ, da ga ne moremo ukiniti, ker ga ni. Mislim, da ni dostojno, da g. Bučar to izjavi, ker mi smo tu. Moram pa reči, da je dejstvo, da je od vsega začetka profesor Bučar nagajal Državnemu svetu, od vsega začetka je pravzaprav postavljал neke ideje, nek koncept. Če bi jih sprejeli, res ne bi bilo Državnega sveta. Od vsega začetka je nasprotoval temu, da bi Državni svet imel strokovne službe. Od vsega začetka je nasprotoval, da bi imel Državni svet poklicnega predsednika. Od vsega začetka je nasprotoval, da bi Državni svet dajal tretjino nadomestil za izgubljeni zaslužek. Če Državni svet ne bi imel svojih strokovnih služb, če ne bi imel poklicnega predsednika, če svetnikom ne bi mogli nič dajati, ampak bi vse to morale zagotavljati interesne skupine iz katerih izhajajo svetniki - profesor Bučar je govoril o volilnih kurijah. Rekel je, da Državni svet iz državnega proračuna ne sme dobiti niti pare in da morajo vse zagotoviti volilne kurije. Jaz sem se potem hecal, da tudi, ko imajo svetniki sejo, jim mora hladno hrano zagotoviti ta kurija itn. Mislim, da je to smešno. V ustavi je Državni svet

ustavni organ. To je drugi dom, treba je dodati, da nepopoln drugi dom. Ustava ga je postavila na ugledno mesto, mu dala ugledne funkcije in odgovornost Državnega sveta je, da to izvaja, ne pa, da bi hodili samo na kavo k tajnici in bi jo sprševali, kaj dela. To je tista zgodba. Tu se je pravzaprav začelo odrinjanje Državnega sveta. Nekateri se zavzemajo za to, da damo Državnemu svetu več pristojnosti. Jaz sem ves čas trdil, da Državni svet ne potrebuje več pristojnosti. Kot nepopolni drugi dom mu zadostuje, da je korektiv Državnega zbora. Ampak, dajte prosim omogočiti Državnemu svetu, da bo te pristojnosti izvrševal. Gospod Ilc je že povedal kaj se je dogajalo. Veto, kot eno izmed najmočnejših orodij Državnega sveta, je postavljen tako, da se je izrodil. To je postala farsa. So primeri, ko je Državni zbor v prvi fazi sprejel zakon s čisto majhno večino, ko pa je Državni svet dal veto, se je Državni zbor homogeniziral zato, da je preglasoval veto. Mi smo predlagali, da naj Državni zbor sprejme spremembo svojega poslovnika in da bi omogočil, da se takrat, ko Državni svet da veto na zakon (ponavadi ga je dal na en člen ali pa zaradi dveh besed), spremeni ta člen ali ti dve besedi v zakonu. Odgovorili so nam, da ni pravne možnosti, da tega ne sme biti, da to pomeni četrto fazo in da to pomeni, da bi postali drugi dom. To je bil zmeraj argument in Državni zbor je vztrajal na tem. Povem vam en absurd. Zakon o visokem šolstvu je Državni zbor sprejel. Mi smo že od začetka dali pripombo, da je 60.člen protiustaven. To spoznanje je kar bilo sprejeto, ampak kljub našemu opozorilu, je Državni zbor sprejel ta zakon. Potem smo mi morali dati veto, ni bilo druge možnosti. Bil sem na tej seji Državnega zbora in rečeno je bilo: „Ja seveda, saj imate prav, vendar je škoda tega zakona, da bi ga zavrgli zaradi enega člena.“ Tako je Državni zbor zavestno sprejel protiustaven zakon. A takrat so se dogovorili in dr. Rupel je bil predsednik komisije, ki je prevzela obveznost, da bo takoj dala novelo, da bi ta člen popravili. Potem se je zgodil absurd. Državni zbor je to novelo, ki naj bi popravila protiustaven člen, zavrnil in potem smo morali iti na Ustavno sodišče, predlagati začasno odredbo, ki jo je sodišče takoj izdalo in potem kasiralo 60. člen. Devet faz je bilo potrebnih zato, da se je odpravil en člen. Vidite, to je nagajanje. To je en segment. Drug segment, ki se je zgodil. Državni zbor se je od vsega začetka hotel postaviti na stališče, da Državni svet nima zakonodajne iniciative. Namreč, kot smo rekli, Državni svet je prišel v ustavo zadnji hip in ni bilo časa, da se členu sinhronizirajo. V 97. členu ima Državni svet pristojnost zakonodajne iniciative, v 88. členu, ki govori o zakonodajni iniciativi, pa ni naštet. Iz tega so delali teorijo, da Državni svet nima zakonodajne iniciative. Nadalje vprašanje amandmajev. Državni svet je rekel, naj se mu omogoči, da bo lahko dajal amandmaje na tiste zakone, ki se mu zdijo sporni. Rečeno je bilo, da v Poslovniku Državnega zbora tega ni. Zanimalo nas je, zakaj to razumno rešitev ne sprejmejo, ker moramo mi zaradi tega predlagati nov zakon.

Mag. Rosvita Pesek: Pri vsebinski in statusni analizi smo. Prosim, gospod Zajc.

Prof. dr. Drago Zajc: Oprostite, še nekaj bi rad povedal v zvezi z razlogi ustanavljanja Državnega sveta. Mislim, da je bil eden od razlogov, ki je bil večkrat že pojasnjen, tudi določeno nezaupanje pri nas do pluralističnega političnega sistema, do strankarskega sistema. Govorilo se je, da Slovenci ni-

mamo dovolj parlamentarne tradicije. Zato naj bi potrebovali nek dom, ki naj bi bil nekakšen nadzornik, varovalka, korektiv tega politično predstavniškega doma. Če pogledamo s tega vidika, je seveda nekaj argumentov, ki jih je našel profesor Kristan. Mislim, da se je argument, da naj bi imeli pri nas težave z uresničevanjem parlamentarne demokracije, izčrpal. Imamo popolnoma primerljivo zakonodajno parlamentarno telo, to je Državni zbor, ki funkcionira zelo podobno kot drugi parlamenti, zlasti novi parlamenti v srednji in vzhodni Evropi. Nekateri v tem prostoru so dvodomni, drugi enodomni, skratka tak dokument že od vsega začetka ni bil verodostojen. Mislim, da se v tem smislu Državni svet ne more pojavljati kot neka varovalka, da bi uresničeval neke interese, ki jih Državni zbor ne uspe. To se mi zdi pomembno povedati. Drugače pa je temeljni problem tudi v tem, kar je bilo že rečeno, da je operacionalizacija tega interesnega predstavništva, teh treh, štirih vrst interesov, popolnoma nedorečena. Nejasno je, kdo predstavlja gospodarske interese v tem zboru. V primerjavi z drugimi razvojnimi interesi, z vidika razvoja, je to popolna zastavljenost gospodarskih interesov. Kdo so nosilci socialnih interesov? So neugotovljivi, ker jih tam pravzaprav ni. Kdo so potem predstavniki poklicnih interesov? So vsi. Poleg tega so teritorialni interesi favorizirani na račun drugih interesov. To se pravi, sama struktura je tako zapletena, tako nejasna, nihče ne ve več, kaj kdo predstavlja. Po svoji strukturi je to eden od temeljnih problemov, ki vpliva na način funkcioniranja in učinkovitost Državnega sveta.

Mag. Rosvita Pesek: Prosim, gospod Cerar.

Prof. dr. Miro Cerar: Na podlagi teh razprav se nekaj vidi. Tu je treba nekaj narediti. To je sedaj odgovornost politike. Mislim, da je dozorela ideja. Toliko je bilo kritik, še posebej v zadnjem času, tudi Državni svet se je sam potrudil, da je pokazal vse negativne aspekte svojega delovanja in še spodbudil te razprave. Toliko je teh problemov, da se je potrebno nekaj odločiti, priti z nekim formalnim predlogom, ali ojačati pristojnost tega organa in mu omogočiti bolj poudariti to dvodomnost, ali pa dejansko iti v odpravo. Mislim, da je to neka temeljna dilema. Morda bo to v bodoče povezano z ustavno razpravo o regionalizmu, kot o morebitni dvodomnosti, ki bi se na to navezal. A ne smemo biti tolikšni pesimisti, da bi rekli, da mislimo tako, ampak da se to sigurno ne bo zgodilo. Mislim, da moramo biti tu kar vztrajni in reči, da mora politika sedaj nekaj ukreniti, ustanoviti strokovne skupine, ali pri vladi ali pri parlamentu in to analizirati Z Državnim svetom. To se mi zdi zelo pomembno, ker se sedanja situacija ne more več trajno nadaljevati. Je prevelika izguba energije za vložek, kakršen je. Nihče tudi ni zadovoljen. Če se vrnem na del, ki ga je profesor Kristan prej lepo pojasnil. Seveda dr. Bučarja ni tu in zato ta razprava ne more biti izenačena. Rekel bi samo to, da je imel profesor Bučar in še nekateri, ki so njegovo idejo podpirali, zagotovo res od začetka predstavo, da gre pri Državnem svetu pravzaprav za nek organ sui generis, posebne vrste. To potem ni bilo mišljeno kot drugi dom parlamenta in v končni fazi naj bi bili res interesi tisti, ki bi spodbujali delovanje sveta, ga financirali ipd. Vendar, to bi moral Državni zbor od leta 1992 naprej zakonsko doreči. To je krivda Državnega zbora, da se tega problema ni resno, konceptualno lotil. Potem je bilo razumljivo in logično, da si je Državni svet, pod takratnim predsedstvom dr. Kristana, izbral svoj

prostor. Tudi mene, ki sem že takrat poudaril, da je to pravzaprav drugi dom parlamenta, čeprav gre za zelo omejeno dvodomnost, so velikokrat gledali postrani, češ kaj to sploh izpostavljam in omenjam, a dejstvo je, da to je. Kakor iz ustave izhaja imamo dvodomni parlament sicer zelo omejnim drugim domom, a to je dejstvo. Če nekako zaključim, počasi bo potrebna odločitev. Mislim, da je zelo dobro, da se je v zadnjem času preko medijev tudi javnost, strokovna še posebej, angažirala v razpravi, ker, kot rečeno, na tej poziciji, kot smo sedaj, ne moremo več vztrajati.

Prof. dr. Franc Grad: Če dovolite, bi jaz tu nadaljeval oziroma začel s tem, da se strinjam s tem in vse bolj očitno se kaže oziroma zadnji dogodki v zvezi z Državnim svetom kažejo, da ta ustavna in zakonska ureditev Državnega sveta ni ustrezna. To je sedaj več kot očitno. Za celo vrsto stvari gre. Če samo navržem, na primer, da je v ustavi zapisana imuniteta državnih svetnikov. Kakšen razlog obstaja za to, da naj državni svetniki imajo imuniteto, če vemo, da se pri poslancih, ki so na popolnoma drugačen način angažirani pri izvajanju državne oblasti, pojavlja resno vprašanje koliko imunitete sploh še imajo v sodobnem času. A to ni glavna stvar, glavna stvar je dejansko struktura in pristojnosti Državnega sveta. Moram vam povedati, da se zelo strinjam s tem, da struktura ni dorečena, da je problematična in povedal vam bom kje se to celo kaže na operativni ravni. Vsake volitve v Državni svet so bolj komplicirane in so še na meji zakonitosti. Razlog je v tem, da je nemogoče volitve postaviti tako, da bi na pravi način zajemale interese, kakršni so določeni. Ob tem pa se lahko vsi zelo resno vprašamo, ali so ti interesi, kakršni so določeni, sploh smotni. Vem za samo še en podoben organ v Evropi, odkar je bil ukinjen bavarski senat in to je irski senat, ki je bil vzpostavljen pred drugo svetovno vojno in ki se enako trdoživo drži, čeprav bi ga vsi radi odpravili in dela še večje težave zato, ker ima še večje pristojnosti, kot jih ima naš Državni svet. A zato bom delil svoje mnenje s tistimi, ki so precejšnji pesimisti glede tega ali je realno mogoče na novo postaviti ustavni položaj Državnega sveta, vsekakor pa se strinjam s tistimi, ki mislijo, da bi ga bilo treba. Osebnostno bi se najbolj nagibal k temu, da, če smo že vzpostavili neko dvodomnost, ni nujno, da jo odpravimo, kajti prepričan sem, da je neke pozitivne učinke vendarle imela, potem bi bil za bolj čisto solucijo. Ta čista solucija pa je primerjalno pravno predstavljanje regionalnih interesov. Res je, da je Slovenija majhna, vendar je izredno raznolika in če bo prišlo do ustanovitve pokrajin, bi bilo po mojem mnenju dokaj smotno, da bi bilo zagotovljeno predstavništvo pokrajin. Seveda nujno tudi to ni, konec koncev se lahko odločimo za to, o čemer smo govorili na začetku, da tako majhna država dvodomnosti nujno ne potrebuje. Vendar pa gre seveda za 12, 13 let, vzpostavila se je neka ustavna tradicija in kar tako mimo nje najbrž spet ne bomo mogli iti.

Mag. Rosvita Pesek: Gospod Grims, potem gospod Ilc in za njim gospod Pirnat.

Mag. Branko Grims: Hotel sem reagirati na dano iztočnico za ta del razprave. Namreč, morda je to res v neki meri upravičeno, če govorimo o sedanjem mandatu Državnega sveta, vendar je le treba opozoriti, da so v minulem manda-

tu bili, lahko bi rekli zvezdniški, trenutki Državnega sveta, ko je recimo Državni zbor preprečil povečanje plačila sodnih taks in zato moral iti tudi na ustavno sodišče. To je ena od teh zgodb, ker je Državni zbor opozorilo preslišal in preglasoval veto. Potem, tista znana zgodba, edini veto, ki je bil sprejet soglasno in to je bil veto, da se je preprečilo sprejem tako imenovanega zakona o poslanskih privilegijih, kot so mu popularno rekli. To je bil zakon ki je predvideval, ko se je za vse druge uveljavljala daljša delovna doba in zaostrovali pogoji za upokojevanje, da bi se lahko poslanci predčasno upokojevali. Kakšen je bil pa rezultat te zgodbe? Tu je jedro problema. S prvim si je namreč nakopal jezo takratne vladne strukture, zlasti LDS-a, z drugim, s katerim je posegel v interes mnogih poslancev, ki so se že videli v tistih določbah, pa so bile zamere tako velike, da verjemite, da jih kot predlagatelj tistega veta še danes občutim, čeprav sem sedaj tudi sam poslanec. Potem se odpre temeljno vprašanje, Državni svet je ranljiv in ker je ranljiv je šibek in precej v modi je, da se tolče po šibkemu v Sloveniji. To ni ravno znak politične kulture, res pa je, to se z vsemi strinjam, da Državni svet z nekaterimi odločitvami v zadnjem času dobesedno že izziva. Če sem zelo direkten, če je izrekel gospodu Zupanu, če kar naravnost povem, imuniteto, zato, da mu ni bilo treba plačati neke finančne kazni, in istega gospoda Zupana poslal v Državni zbor zagovarjati spet nek finančni interes vodstva Državnega sveta in hkrati še zahteval preiskavo o tožilcih, spet z enim od vzrokov gospoda Zupana, ne glede na to, da pri tožilcih res stvari niso ustrezno funkcionirale v minulem obdobju, to vsi vemo, potem je to najbrž znak, da se je nekomu malo pokvaril politični kompas. A kot rečeno Državni svet ni od včeraj, treba je gledati celoto in potem se da stvari veliko bolj realno ocenjevati. V katero smer naj bi sedaj šla ta slovenska dvodomnost, katero imamo, vsaj o tem mislim, da tukaj vsi soglašamo, je pa bolj odprto vprašanje. Tule se čedalje bolj nagibam k temu, zlasti ko opazujem kako stvari sedaj funkcionirajo, ko smo postali polnopravni člani Evropske unije, da bi morali iti v smeri krepitve Državnega zbora in potem ustrezno preurediti parlamentarni sistem, ali da bi prišla v poštev dvodomnost, ki bi veljala za zelo majhen krog pristojnosti ali pa povečanje Državnega zbora in ukinitvev Državnega sveta. Kajti vztrajati z neko ureditvijo, ki ne prinaša objektivne koristi za državljanke in državljane, vsaj ne v taki meri, kot je vložek v to institucijo, najbrž na dolgi rok nima nobenega smisla. Res pa je, to pa tudi moram povedati, da bi veljalo ob tem še razmisliti o vlogah nekaterih institucij, ki jih sedaj imamo v Sloveniji. Kaj imajo državljanke in državljani od pisarne bivšega predsednika, kaj imajo od varuha človekovih pravic, ki stane davkoplačevalce Republike Slovenije več, kot stane Državni svet, o tem bi se tudi dalo veliko pogovarjati. Tako da, če že pogledamo koliko so vredne posamezne institucije, koliko prispevajo v političnem interesu, pa tudi sicer za blaginjo države kot celote, bi veljalo pogledati vse in vse z istim vatlom.

Mag. Rosvita Pesek: Gospod Ilc, zdi se, da je z nekaterimi kapljami čez rob tudi Državni svet malo pripomogel k vsem razpravam, od že omenjene imunitete do častne funkcije, tretjinskih plač itn? Vemo, da je javnost na to še posebej občutljiva.

Jože Ilc: Veste, ideja o enodomnosti in dvodomnosti ni nova. To je razglabljal že Roso, ko je povedal, da dvodomni parlament pomeni cepitev suverenosti

sti. Tako da to ni nič novega. Pač pa je že profesor Pitamic takrat opozarjal, čeprav ga bom vedno spoštoval, da je drugi dom tudi potreben, kot varovalka, ne glede na to kako velika je država, če en dom, zgolj na politični osnovi, izvaja samo enostransko politično voljo večine in jo v bistvu vsiljuje pod kritiko demokracije, ker ni nobenega drugega doma. Spomnim se zakona o prepovedanih drogah. Če rečemo, da je ta zakon pameten, dober, bil je tako napisan, da bi lahko droge prodajali po šolah. Noben ni bil kriv in noben preganjan. Državni svet je dal zakonodajno iniciativo in začuda jo je Državni zbor sprejel in ni bilo besede o tem. Pri eni imuniteti smo pa krivi za vse. Dejstvo je, da gre za dejanja, ki so bila zagrešena pred začetkom mandata s strani dveh kandidatov lokalnih interesov, kjer je politični vpliv najhujši in takrat so politični botri kandidata podprli, zdaj je pa Državni svet kriv, ker je podelil imuniteto. Tako je tudi, kakor pravi kolega, pri finančah. Državni svet stane manj kot en referendum, a vsi referendum priznavamo kot neko pravilno izražanje, proračun pa se seveda manjša. Torej, tu ne gre za vložek, smatram pa tudi, da čim je, ko smo obravnavali ustavo, padla ideja, da bi šli tudi mi na referendum, tako kot Velika Britanija in Francija, so se vsi ustrašili. Če bi to predlagal kdo drug, bi bil pa to izraz demokracije, nekega pozitivnega premika, ki bi ga morali narediti pred vstopom v Unijo. A če bi to rekel Državni svet, bi bilo to nekaj bogokletnega, zopet bi bila negativna kritika.

Mag. Rosvita Pesek: Gospod Ilc, vendarle moram vam trem tukaj, ki ste državni svetniki toliko ugovarjati, da je morebiti težko pojasniti to, da nekdo, ki zaseda en dan ali tri dni v mesecu, zaradi tega potrebuje imuniteto, ker bi lahko bilo ovirano njegovo delo v Državnem svetu. Ali, če povem drug primer, ko govorimo o častnosti in plačilu. Težko se tudi razume, če imamo predsednika Gospodarske zbornice, ki je član Državnega sveta in predsednika ZSSS, ki je tudi član Državnega sveta, da zato, da uresničujeta svoje interese, prejmeta tisto tretjino plače, ki znese danes med 200 - 300 000 SIT bruto.

Jože Ilc: Ne dobimo tretjino plače, sedaj dobivamo sejnine in nič drugega. In vse tisto, kar je, še vedno trdim, častna funkcija, ni brezplačna funkcija. To moramo ločiti.

Prof. dr. Ivan Kristan: Jaz bi povedal nekaj glede častne funkcije in tudi glede problema dvodomnosti in demokracije, o čemer je govoril dr. Zajc. Glede častne funkcije, je to tako grozno sprenevedanje, da se kar čudim. Poglejte, ko je bila tridomna skupščina, je bil profesor Bučar predsednik in takrat so zapisali v poslovniku, da je funkcija delegata častna družbena funkcija. Ali so imeli potem poklicne funkcije? Ti častni delegati so zasedli vse vodilne funkcije, ker skupščina ni mogla delati brez predsednikov. Nič niso spremenili, a častna družbena funkcija je služila za poklicno. Od 240 častnih delegatov s častno družbeno funkcijo, je bilo 70 poklicnih delegatov, ki so dobivali plače. Ostalih 170 je dobivalo nadomestilo v višini ene tretjine. To je Državni svet samo prevzel in zdi se mi, da govoriti to, da ne bi smel biti predsednik Državnega sveta poklicni predsednik, ker piše v zakonu o Državnem svetu, da je funkcija člana častna, je sprenevedanje. Vprašanje, ki se mora glasiti je, ali Državni svet to potrebuje, ne pa, ali je to izvedljivo. Če je bilo namreč izvedljivo takrat, ko

je bil profesor Bučar predsednik skupščine in ni bilo problema, mislim, da je tudi sedaj logično, da Državni svet s tako pristojnostjo, ne more funkcionirati brez poklicnega predsednika. Seveda bi bilo potrebno to določbo v zakonu, za katero očitno tedaj ni bilo časa, sedaj samo spremeniti. In še nota bene. Če se gremo sholastiko, v zakonu piše, da je funkcija delegata častna funkcija, ne piše, da predsednik ne sme biti poklicen. Državni svet je sprejel na podlagi ustave svoj poslovnik, v katerem je uredil, kar je bilo nujno za svoje delo, določenim sklepom je celo dal naslov začasni sklepi, pod predpostavko, da bo Državni zbor to naknadno vendarle uvrstil v zakon, ker prej ni. Ampak potem ni bilo nikdar časa, temveč se je potem začelo to sprenevedanje. V poslovnik smo torej zapisali, da predsednik opravlja funkcijo poklicno, za ostale funkcije pa nismo rekli, da so poklicne. Nismo rekli, da tudi podpredsednik, kot je bilo v prejšnji skupščini, ko sta bila dva podpredsednika poklicna, poklicni so bili vsi trije predsedniki zborov in tudi predsedniki komisij, da je lahko skupščina funkcionirala. Sedaj je pa tu 40 članov Državnega sveta, s temi pristojnostmi in pravite, da ne sme biti poklicnega predsednika. To je, moram reči, hinavščina, da večje ni. Glede demokratičnosti in dvodomnosti. Moram reči, da sem nekoliko rezerviran do tega, kar je govoril gospod Zajc, češ, da smo že nekako prešli tranzicijsko obdobje in da smo sedaj že v utrjevanju demokracije. Mislim, da je dvodomnost pomemben element demokratičnosti parlamentarne demokracije. To je priznано. Pitamic je bil tu že citiran, kot ena izmed avtoritet, ki je zagovarjal idejo, da je treba imeti več reflektorjev, da je treba imeti vsaj dva reflektorja na zakonodajo. On je še dodatno argumentiral zadevo. Argumentiral je potrebo, da pridejo v drugi dom socialni interesi. To je Pitamic takrat pisal. In ideja dvodomnosti kot demokratična ideja, predsednik ZDA je takrat v diskusiji z Jeffersonom zelo jasno povedal, da je drugi dom tu zato, da se zakonodaja ohladi. To je ta ideja. A, če sedaj vi pravite, dr. Zajc, da drugi dom komplicira, če je to problem demokracije, da drugi dom zakomplicira, zakomplicira verjetno zaradi problemov. Če je to problem, potem najlažje odpravimo to kompliciranje tako, da ukinemo, ne samo drugi dom, ampak tudi parlament, ker potem bo stvar enostavna. Skratka, kompliciranje kot razlog za odpravo drugega doma se mi zdi nesmiselno. Zdi se mi, da je v teorijah o dvodomnosti veliko teh študij, ki poudarjajo, da je v tej eri strankarske demokracije, ko zaide ta demokracija v slepo ulico, ko v bistvu parlament ni mesto, kjer se odloča, ampak je neka kulisa, odloča pa se izven parlamenta, v vrhovih strank, (tu je strankarska disciplina, vse se naprej ve kako se bo glasovalo) tako, da je lahko dvodomnost teoretično zanimiva rešitev, zlasti tudi stališča socialnih interesov. Da ne bi smeli državni svetniki zagovarjati ali pa komplicirati, da pripeljejo neke svoje interese na dan - ne samo, da je to pravica, to je dolžnost državnih svetnikov, po ustavi. Ustava pravi, da so tu predstavniki petih interesnih skupin in njihova dolžnost in odgovornost je, da pridejo s svojimi interesi in komplicirajo.

Prof. dr. Miro Cerar: Ali lahko samo na kratko glede dvodomnosti? Demokracija, poleg splošnega principa predstavnštva in suverenosti, temelji tudi na sistemu zavor in ravnovesij med institucijami. Seveda je drugi dom lahko tak element zavore, ravnovesja, potrebno pa je tudi pogledati, kakšni so drugi mehanizmi v sistemu. Recimo, kjer je referendum zelo pogosta oblika preverjanja

volje zakonodajalca, na primer v švicarskem sistemu, verjetno neki drugi mehanizmi niso potrebni. Tu je potrebno narediti analizo, ker še vedno lahko rečem, da je kljub nekaterim zvezdnim trenutkom, bilo teh trenutkov zelo malo. Če gledamo s tega širšega vidika, bi še mogoče rekli naslednje. Ravno prej je bil omenjen predsednik Državnega sveta. Osebnostno mislim, da če v zakonu izrecno piše, pa pustimo sedaj delegatski sistem, da je funkcija častna, to na nek način pomeni, da ni poklicna. V končni fazi ne bi bilo potrebno tega pisati. Saj imajo tudi poslanci in predsednik vlade častno funkcijo, pa to ni napisano. Tako da se to dvoje izključuje v normativnem tekstu, to je moje stališče. Glede predsednika, če že obstaja in morda res obstaja potreba po profesionalizaciji v sedanjih okvirih (ne kaj je bilo prvotno zamišljeno), je po mojem mnenju neprimerno, da je po višini skoraj izenačen s predsednikom Državnega zbora. Tukaj pa bi bilo potrebno napraviti neko razliko. Tako vidite, da je tu veliko stvari, ki jih je treba doreči. Če samo omenim veto. Veto v situaciji vladne koalicije pomeni, da lahko vsak veto "povozi". To je dejstvo. Ob tem, da ne moremo zanemariti, da se v Državnem svetu pojavljajo tudi strankarski interesi. To je neka realnost. Temu se tudi v bavarskem senatu in drugje niso mogli izogniti. Dejansko tudi tja pridejo ti interesi. Seveda je vprašanje, ali je ta veto lahko učinkovit? Kajti koalicija vedno ve, da lahko veto "povozi" z glasovalnim strojem. Če bi bil veto vezan na neko večjo večino, kot je samo absolutna, bi obstajal drug problem, to bi lahko pomenilo blokado Državnega zbora s strani Državnega sveta. Te zadeve je treba prediskutirati. Samo še nekaj bi dodal. Nikoli se nisem apriori zavzemal za ukinitve Državnega sveta. Vedno sem govoril, da ga je treba izboljšati, a danes mislim, da je treba ti dve stvari dati na mizo, ali ga okrepite, ali ukiniti, kajti še enkrat pravim, to kar imamo, res zaenkrat ni ustrezno.

Mag. Rosvita Pesek: Še gospod Pirnat, že dolgo časa se hoče oglasiti, potem gospod Grad in gospod Zajc.

Prof. dr. Rajko Pirnat: Najprej glede častne narave funkcije. Najbrž ne moremo s kršitvami zakona v nekem času, ki so ravno tako odstopale od kakršnekoli razumne razlage pojma častna, opravičevati, da bi tudi sedaj lahko beseda častna razumeli, ne honoris causa, ampak honorari causa. Tako da na vsak način ne kaže v to smer argumentirati. Drugo vprašanje je, popolnoma se strinjam, seveda bi bilo verjetno potrebno opraviti strokovno poglobljeno razpravo, a ta bi pripeljala najbrž do istega rezultata, do katerega je pripeljala že pri sprejemanju ustave, da v bistvu Državni svet ni potreben. Kar seveda pomeni, da bo razprava eminentno politična. To je pa seveda naslednji problem, ki ga vidim in zakaj menim, da sploh ne bo prišlo do razprave? Veste, politiki razmišljajo, kaj lahko iz tega dobijo, kakšne politične točke lahko iz te razprave iztržijo. Edine možne politične točke iz tega so, da bomo prihranili pol milijarde za proračun. To bi edino iz tega izhajalo. To pa se ne zdi tako velik dobiček za hudo borbo, ki bi iz tega izhajala. Sem skoraj prepričan, da ne bo prišlo do resnih političnih razprav, do kakršnegakoli predloga, ki bi v tem času, ko so pravzaprav pred nami nedvomno mnogo hujši problemi. V resnici so hujši problemi prilagoditve gospodarskega sistema zelo odprtemu trgu, problemi prilagoditve javnih služb, javnega sektorja, precej bolj odprtemu trgu in to so mnogo večje težave, kot seveda problem, ali bomo dali pol milijarde

za Državni svet, ali ne. Tako da menim, da bi se morda dalo na zakonodajni ravni, in tu seveda vidim priložnost, da bi z dovolj jasnim konsenzom, po eni strani omejili možnost zakonodajnega veta na samo določene kategorije zakonov, ali pa na določena, z zakonom urejena vprašanja, vendar tam okrepili moč Državnega sveta, tako da bi lahko bolj sodeloval, zlasti v tem, da bi to na nek način pomenilo četrto fazo, kar je bilo sicer izrecno zavrnjeno. Skratka, da bi Državni svet lahko predstavil svoje predloge, svoje pomisleke na zakon in da bi o teh predlogih in pomislekih Državni zbor ponovno razpravljajal, ne pa, da bi samo glasoval o tem. Ampak tudi to ne verjamem, da se bo res zgodilo, seveda strokovnjaki modrujemo in lepo, da ste nas za to povabili.

Mag. Rosvita Pesek: Sedaj boste počasi zaključevali s svojimi mislimi. Prosim, gospod Grad.

Prof. dr. Franc Grad: Hotel sem reagirati na zelo praktično vprašanje, a bom povedal malo kasneje. To, kar je rekel kolega Pirnat me je nekoliko spodbudilo. Namreč dejstvo je da, očitno, prepričan sem, enako kot on, da do nekih bistvenih sprememb Državnega sveta ne bo prišlo, kajti vsakdo bo našel še neke interese, da Državni svet obstoja naprej. Potrebno pa bi seveda bilo in to se mi zdi zelo pomembno, da bi z zakonom skušali znotraj ustavne ureditve najti neke nove oblike delovanja Državnega sveta. Jaz sem že večkrat pisal, zadnjič v svoji knjigi Parlament in vlada, o tem, da po mojem razumevanju ustavne vloge in položaja Državnega sveta, bi moral Državni svet svoja sredstva, instrumente, ki jih ima na voljo in vpliv na delovanje zakonodajne funkcije omejiti na področja, na katerih je interesno zastopstvo. Ali bi se dala ob tem kakšna sredstva okrepiti, je veliko vprašanje ob sedanjih ustavi. To omejiti, s tega vidika, pa je možno. Ob tej ustavi je vprašanje če bi se dalo okrepiti, jaz bi se sicer zavzemal za to, ker bi imeli bolj čisto situacijo. Samo še kratka intervencija glede tega, kar je bilo prej povedano. Ker sem pisal ta zakon, osnutek zakona o Državnem svetu, je to, da je funkcija državnega svetnika častna, bilo mišljeno samo v primerjavi s poslancem. Za poslanca v ustavi piše, da opravlja svojo funkcijo poklicno, za svetnika je bilo v nasprotju s tem treba povedati, da on ne sme biti poklicni funkcionar, če naj opravlja funkcijo državnega svetnika, tako kot je bilo zamišljeno. Ali je zakonodajalec, ko je zakon sprejemal, mislil kaj drugega, mi ki smo ga pripravljali smo mislili to. Seveda je ob tem bilo zame popolnoma jasno in zato sem se tudi čutil dolžnega, da interveniram, da je predsednik sveta profesionallec. Kajti, če je svet resno mišljen, tu je težava, da ni bil čisto resno mišljen, ima cel kup pristojnosti in jih mora opravljati. Ne gre za to, da bi se vsake par let sestal in rekel, dajmo pogledati ali bi morda kaj počeli. Je ves čas v funkciji. Če hoče biti ves čas v funkciji, ne moremo predsednika potegniti s traktorja, ampak mora predsednik sedeti v pisarni in misliti na to, kaj se dogaja v Državnem zboru, ali bo pravočasno reagiral, ali bo lahko pravočasno izpeljal seje, tako, da o tem zame ni dileme in sem to tudi, ko sem bil vprašan, napisal.

Mag. Rosvita Pesek: Na kratko še gospod Zajc, potem gospod Grims, vendarle ga moramo povprašati, ker je tudi v najmočnejši stranki, kakšne so perspektive?

Prof. dr. Drago Zajc: Če se nisva razumela profesor Kristan, uvodoma sem dejal, da teorija včasih povezuje vprašanje demokratičnosti z dvodomnostjo, a ne nujno. Jaz bolj upoštevam realnost, življenje sodobnih parlamentarnih držav. Nihče ne more reči, da so države z enodomnim parlamentom pomanjkljivo demokratične. Cela vrsta modernih demokratičnih držav ima samo enodomen parlament in izkušnje tistih držav, ki so ukinile katerokoli vrsto drugega doma, kažejo, da so se izboljšali stiki med parlamentom in volilno bazo. Drugo, če dovolite bi še to povedal, ne gre samo za to to, ali in kako spremeniti, če sploh spremeniti itn. Državni svet. Ta debata teče tudi v povezavi z Državnim zborom in mislim, da je bilo pravilno opozorjeno, da je Državni zbor res eden najmanjših parlamentov držav članic Evropske unije. V tem sistemu, ko tudi po novi ustavi, pogodbi o ustavi Evropske unije, nacionalni parlamenti sodelujejo, preko svojih vlad sicer, v procesu odločanja na ravni Evropske unije, ko imajo velike možnosti, ki so dane, tudi po našem zakonu, našem poslovniku Državnega zbora itn., vse kaže, da se bodo obremenitve Državnega zbora še povečale. Že dosedanje število je bilo včasih kritično, recimo povprečen poslanec je bil član tudi do štirih delovnih teles, saj to je nemogoče. Malo se pa moramo primerjati, ne glede na to kako velika je naša država, potrebuje res usposobljen, dovolj velik, operativen parlament, ki je sposoben hitro reagirati. Mislim, da bi mogli razmišljati kaj sedaj storiti, kako izboljšati delovanje, morda tudi malo spremeniti velikost Državnega zbora, tudi o tem je potrebno povedati par besed.

Mag. Rosvita Pesek: Gospod Grims Vas lahko samo še za konec izkoristim, vi ste seveda tudi član najmočnejše stranke, vlade. Je kakšna vizija, kako z Državnim svetom, kaj narediti?

Mag. Branko Grims: Tu bi rad poudaril, da je naše stališče zelo podobno temu, kar je prej povedal dr. Pirnat, da je veliko več mnogo bolj usodnih tem v tem trenutku, kot pa vprašanje Državnega sveta in imunitete. To so vse seveda teme, ki si zaslužijo premislek, ki si tudi zaslužijo boljše rešitve, morda tudi kakšno ukinitve, recimo konkretno za imuniteto. Vsekakor je dejstvo, da sedanje stanje, po našem prepričanju, ne more trajati v nedogled. A smiselno je to razpravo začeti na formalni ravni, v Državnem zboru, takrat, ko je približno neko širše soglasje že začrtano, v katero smer iti. Kajti prejle je bilo rečeno, da še ni bilo takega predloga, da se Državni svet ukine. Tak predlog je bil že dvakrat ponujen, a nikoli ni bilo zadosti podpisov s strani poslancev, da bi sploh stekel formalni postopek. Zakaj podpisov ni bilo? Ker je bilo očitno, da ni mogoče doseči nekega širšega soglasja, tistega, ki je za spremembo ustave nujno, v katero smer potem iti. Kajti s parlamentom, kot osrednjo demokratično institucijo, govorim o parlamentu kot celoti, to se vsi zavedamo, se ne gre igrati. K temu je treba zelo premišljeno, zelo resno pristopiti in ko bo jasna smer, v katero bomo šli.

Mag. Rosvita Pesek: Spoštovani svetniki, bi kar zaključili gospod Kristan.

Prof. dr. Ivan Kristan: Jaz bi še komentiral, glede tega, kar je bilo rečeno o vetu. Jaz sem se nenehno prizadeval za to, da bi veto dobil funkcijo nevtralnega dela v zakonodajnem procesu, da ne bi bila to konfrontacija Državni svet

– Državni zbor. Takrat sem dejal, da je veto v interesu vlade, je time out, ko se ustavi zakonodajni postopek in lahko vlada ugotovi, da je nekaj spregledala. Lahko bi bil Državni zbor sam zainteresiran, skratka to je time out, to je nevtralna faza v zakonodajnem postopku, a žal veto tega ni dobil, ampak je dobil s strani Državnega zbora občutek, da je to sredstvo konfrontiranja.

Mag. Rosvita Pesek: Gospodje svetniki hvala vam in seveda gospodje profesorji vam tudi, ker ste prišli v naše omizje, ki je bilo nocoj o Državnem svetu.
