

Dvodomni sistem kot nasledek procesa decentralizacije

UDK: 342.25(045)

Miloš Senčur

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
milos.sencur@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Prispevek se posveča vprašanju teritorialnega principa v dvodomnem sistemu, ki se je kot prevladujoči element pri oblikovanju drugega doma parlamenta obdržal do danes. S prikazom njegove vloge v primerjalno-pravni in slovenski ureditvi pa pride do ugotovitve, da postaja teritorialni drugi dom parlamenta vse bolj tudi nujni pogoj za unitarne države z razvito stopnjo decentralizacije, zato je med njimi in federativnimi državami v tem pogledu vedno manj razlik. Razlike glede vloge in položaja drugega doma so predvsem posledica stopnje decentralizacije oziroma razvitosti lokalne samouprave, svoje pa včasih prispeva tudi oblika državne oblasti. S slabitvijo vloge parlamenta v razmerju z izvršilno oblastjo se namreč zmanjšuje tudi vloga in položaj drugega doma. Kljub temu pa pomen dvodomnega odločanja v teoriji in praksi ne pojenja.

Ključne besede: parlament, decentralizacija, dvodomni sistem.

JEL: K19

1. Uvod

Pomemben element pri odločitvi za oblikovanje dvodomnega predstavniškega organa, zlasti z vidika dognanj in izkušenj primerjalno-pravne ureditve in z vidika tradicije oziroma izkušenj konkretne države, naj bi bila oblika državne ureditve, saj je vprašanje teritorialnega predstavništva z njo v tesni

zvezi. Za federativno urejene države je dvodomna ureditev parlamenta *conditio sine qua non* že zaradi uresničevanja federalnega načela, ki vključuje tudi ustrezno zastopanost teritorialnih enot v zveznem parlamentu. Vprašanje pa je, v kolikšni meri notranja členitev vpliva na vzpostavitev dvodomnega sistema po teritorialnem principu v primeru unitarne države in kakšno vlogo ima tedaj drugi dom. Ta naj bi vsekakor v obeh primerih predstavljal svojevrsten mehanizem zavor in ravnovesij v delovanju (centralne) zakonodajne veje oblasti.

Za federativno urejene države in za unitarne države je značilno, da oblast ni nujno centralizirana, ampak je vrsta oblastnih nalog po načelu vertikalne subsidiarnosti prenesenih v izvajanje ali celo upravljanje različnim oblikam teritorialne organiziranosti, razmerja med njimi in osrednjo oblastjo pa ob obstoju ustreznih okoliščin temeljijo predvsem na sodelovanju in soodvisnosti. Praktično v vsaki državi je poleg centralne ravni še nižja raven, kjer gre za bolj ali manj razvito in razvejano lokalno samoupravo. Gre za oblike t. i. teritorialne decentralizacije.

Koliko ravni bo med centralno in lokalno ravno je odvisno od posamezne države,¹ predvsem od njene velikosti, zgodovinskih okoliščin in vse bolj tudi od zahtev, ki jih prinaša sodoben upravljavski proces.² V zvezi z različnimi oblikami in ravnmi teritorialne organiziranosti hkrati poteka tudi proces integracije, ki poskuša te različne elemente družbenega sistema na ustrezen način uokviriti. Slednje pa že po naravi stvari nakazuje različne dimenzije odnosov med centralno oblastjo in teritorialnimi enotami, zlasti vprašanje medsebojnega vpliva.

2. Oblike teritorialne decentralizacije

Pri vprašanju oblikovanja poddržavnih oblasti gre za nenehno iskanje ustreznega ravnotežja med decentralizacijo in centralizacijo in s tem za iskanje novih organizacijskih oblik, tudi na teritorialni osnovi.

¹ Brezovšek meni, da obstoj mreže teritorialnih enot predstavlja nujnost v sodobni državi (Brezovšek, 1997, str. 188). Po podatkih DEXIE iz Pariza (publikacija EU sub-national governments: an overview) je v državah članicah EU 92500 poddržavnih skupnosti oz. oblasti (Vlaj, 2009).

² Namreč, če gre le za eno stopnjo lokalne samouprave, potem prihaja do nasprotij in polarizacije v razmerjih med državo in lokalnimi skupnostmi. Po drugi strani pa ima tudi preveč stopenj običajno negativne posledice za upravljavski proces z vidika njegove učinkovitosti.

Dvodomni sistem kot posledek procesa decentralizacije

Pomemben kriterij za decentralizacijske ukrepe strukturne, finančne in druge narave naj bi bila predvsem težnja po razumnem odpravljanju morebitnih teritorialnih pomanjkljivosti oziroma po zasledovanju enakovrednosti življenjskih razmer prebivalcev na ravni širše, državne skupnosti.³

V praksi gre za različne oblike in načine prenosa državnih nalog navzdol.⁴ Pri tem gre bodisi za najmanj intenzivno stopnjo tega prenosa, za dekoncentracijo ali upravno decentralizacijo,⁵ ko je predvsem zaradi funkcionalnih in organizacijskih potreb na strani centralne upravne organizacije in zaradi potreb prebivalstva po dostopnosti upravnih storitev izvajanje oblastnih in drugih nalog zaupano organom izven centralne lokacije, bodisi gre za decentralizacijo v ožjem smislu, kjer ta prenos vključuje tudi pristojnost za oblikovanje politik in deloma lasten nadzor nad izvajanjem nalog.⁶

Ena od oblik in posledic procesa decentralizacije v sferi upravljanja z javnimi zadevami je lokalna samouprava. Lokalna samouprava črpa svojo moč neposredno iz ustave,⁷ obenem pa ustava določa tudi meje njenega delovanja in nadzora nad njo. Lokalna samouprava pomeni pomemben način družbene (samo)regulacije,⁸ ki je hkrati neločljivi del državne ureditve.⁹ Zaradi tega so razmerja med lokalnimi skupnostmi in državo bistveni element samouprave. Pri tem gre v skladu z načelom vertikalne delitve oblasti za obojestranski nadzor v razmerjih z državo in za možnosti zastopanja lokalnih skupnosti na centralni ravni. Od slednjega bo namreč odvisen obseg vpliva lokalnih skupnosti na urejanje njihovega položaja in odnosov z državno oblastjo.

3 Vzpostavitev ustreznega ravnotežja pri razdelitvi javnih prihodkov med osrednjo oblastjo in teritorialnimi enotami za financiranje njihovih javnih potreb je tudi v naši praksi vedno problematično in težko rešljivo vprašanje. O pomembnosti ekonomskega vidika procesa decentralizacije gl. več v Bugarič, 1998, str. 121-130.

4 Za teritorialne oblike na slovenskem ozemlju zadnjih sto let je značilno, da je upravljanje javnih zadev potekalo na več teritorialnih ravneh, kjer so se prepletale naloge samoupravne in državne značaja. Nazadnje je bil vzpostavljen enostopenjski komunalni sistem kot poskus oblikovanja najbolj optimalne samoupravne in oblastne skupnosti z vidika iskanja sorazmerja med frekvenco upravnih nalog ter številom prebivalstva in velikostjo ozemlja.

5 Ta izraz je npr. izrecno uporabljen v 5. členu italijanske ustave, ko je govora o službah, podrejenih državi (gl. na spletni strani: <http://www.senato.it/istituzione/29375/articolato.htm>, uporabljeno 2. 10. 2009).

6 V teoriji je v tem primeru govora o politični decentralizaciji, ki naj bi bila najvišja stopnja avtonomije (Porta, 2003, str. 207).

7 Prim. Osnutek ustave Republike Slovenije, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 20.

8 Tako imamo na istem območju dve oblasti, pri čemer se mora tudi država podrežati lokalni oblasti (npr. na področju urejanja prostora).

9 Država daje npr. lokalnim skupnostim smernice na področju urejanja prostora, čeprav to področje sodi v izvirni delokrog lokalne samouprave.

Čim bolj je država decentralizirana (s političnega in ekonomskega vidika), bolj bodo v ospredju vprašanja glede razdelitve pristojnosti med njenim centrom in njenimi deli, prav tako pa tudi vprašanje, kakšen vpliv naj imajo slednji na oblikovanje centralnih organov in na njihove odločitve. S stopnjo decentralizacije raste tako tudi potreba po ustrezni povezanosti med sistemom kot celoto in njegovimi deli, ki se pogosto uresničuje v obliki dvodomne strukture centralnega organa oblasti.

Dvodomni sistem pa ni edina oblika delitve državne oblasti, enako tudi načelo horizontalne delitve oblasti ni edini vidik dvodomnosti. Politična oziroma družbena moč namreč ni porazdeljena le horizontalno, v smislu klasične delitve oblasti, ampak tudi vertikalno. Načelo vertikalne delitve oblasti dobiva vse večji pomen, kajti pomemben delež oblasti naj bi pripadel lokalni samoupravi.¹⁰ Njeni nosilci pa imajo glede na svoj samoupravni položaj hkrati pravico, da predstavijo svoja stališča in sodelujejo pri reševanju vseh tistih vprašanj, ki se nanašajo na uresničevanje lokalne samouprave.¹¹

3. Idejni temelji in praksa teritorialnega predstavništva v primerjalni ureditvi

Najstarejši, v določenem smislu referenčni drugi dom, je ameriški senat,¹² saj njegov nastanek datira v leto 1787. Za razliko od večine drugih domov do danes ni doživel nobenih pomembnejših sprememb z vidika enakopravnosti razmerja s predstavniškim domom kongresa. Senat je bil zasnovan kot predstavnik federalnih enot, vendar so kasneje (zlasti po uvedbi neposrednih volitev) nad interesi posameznih držav tudi v tem domu prevladali interesi političnih strank.¹³

¹⁰ Prim. Odločbo ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-176/04 (Uradni list RS, št. 21/06).

¹¹ Prim. Odločbo ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-24/07 (Uradni list RS, št. 101/07).

¹² Po njem so se zgledovale številne federacije. Delegati vseh avstralskih kolonij so npr. že na konferenci leta 1890 v Melbournu sprejeli odločitev o bodoči federativni ureditvi države, katere centralni parlament bo dvodomnen (širše na spletni strani: <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/>, uporabljeno 2. 10. 2009).

¹³ Grad et al., 2004, str. 143.

Ameriškemu zgledu je sledila že švicarska ustava iz leta 1848, ki je uvedla dvodomni zvezni zakonodajni organ.¹⁴ Po sedanji ustavni ureditvi (ustava iz leta 1999) zvezno skupščino sestavljata zvezni zbor in kantonalni zbor. Moč in svoboda švicarskih kantonov, z izjemo kratkega obdobja obstoja unitarno urejene države, se je odrazila tudi v vlogi in položaju drugega doma. Ta je bil po pristojnostih ves čas popolnoma izenačen s prvim domom, kantonom pa je bilo dopuščeno, da sami določajo način njegovega oblikovanja.¹⁵ Pomembnost zgornjega doma je zmanjšana v primerih, ko gre za obravnavo zadev na skupni seji obeh domov, kjer pride do izraza številčna prednost prvega doma. Njegovo vlogo zaščitnika interesov kantonov zmanjšuje tudi referendum, saj je v tem primeru zaupana ljudstvu. Poleg tega je za Švico v zadnjih desetletjih značilna centralizacija, ki vpliva na njeno preoblikovanje v skupino unitarnih držav.¹⁶

Nemčija je imela federativno ureditev že po ustavi iz leta 1871, vendar pa je bila zakonodajna oblast pretežno v rokah centralne oblasti, ki je slabila vlogo in položaj federalnih enot.¹⁷ Kasneje so bile z Weimarsko ustavo zožene še pristojnosti drugega doma, zato prevladuje mnenje, da je bila Nemčija tedaj bližje decentralizirani unitarni državi.¹⁸ Po prihodu Hitlerja na oblast je bil drugi dom skupaj z deželami leta 1934 ukinjen.¹⁹ Po koncu druge svetovne vojne sta imeli obe nemški državi dvodomni parlament, oba zgornja doma pa sta bila predstavnika teritorialnih enot.²⁰ Z združitvijo držav leta 1990 je bila uveljavljena zahodnonemška ustava. Zvezni svet ima v razmerju s prvim domom podrejeno vlogo.²¹ Na določene zakone ima pravico vložiti absolutni veto,²² sicer pa le

¹⁴ Brlić, 1931, str. 467.

¹⁵ V preteklosti so v nekaj primerih predstavnike kantonov volile skupščine kantonov, danes pa so voljeni neposredno. Po kantonalnih predpisih je tudi mandatna doba enotno urejena (podatki so s spletne strani <http://www.ipu.org/english/home.htm>, uporabljeno: 2. 10. 2009).

¹⁶ Trifunovska, 1991, str. 138. Po drugi strani pa je kot posledico decentralizacije zaznati okrepljeno vertikalno povezovanje med kantoni in enotami lokalne samouprave (Zimmermann, 1993, str. 86).

¹⁷ Zvezno državo iz tistega obdobja so pogosto imenovali z izrazom psevdofederalizem (Beyme, 2002, str. 307).

¹⁸ Grad et al., 2004, str. 91.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Predstavnike drugega doma Vzhodne Nemčije so volile skupščine teh enot, katerih sklepi pa zanje niso bili zavezujoči. Tam so bile dežele odpravljene leta 1952 in je bila država odtlej unitarna (Grad et al., 2004., str. 108).

²¹ Zvezni svet po mnenju von Beyma ni drugi dom. Bolj mu pripisuje polparlamentarni značaj, ki se kaže v tem, da se javnost ne zanima za njegovo delo, da člani glasujejo enotno kot delegacija, da je nadzor nad vlado le posrednega značaja ipd. (Beyme, 2002, str. 310). Na nekem drugem mestu pa avtor sklene, da se je zvezni svet v nasprotju s pričakovanji tvorcev ustave razvil v močan drugi dom (str. 316), kar je seveda bližje dejanskemu stanju (Russell, 2000, str. 216-218).

suspenzivni veto.²³ Člane zveznega sveta izvolijo deželne vlade izmed svojih članov²⁴ ter imajo imperativni mandat, kar pomeni, da sledijo navodilom deželnih vlad.²⁵

Ustava Avstrije iz leta 1920, po kateri je drugi dom odražal federativno ureditev države, je bila dvakrat spremenjena (v letih 1925 in 1929), pri čemer je druga sprememba vpeljala v drugi dom tudi poklicne stanovce.²⁶ Ta sprememba v strukturi drugega doma dobi radikalizirano nadgradnjo v novi ustavi iz leta 1934, ko drugi dom povsem izgubi vlogo predstavnika teritorialnih enot. Z ustavnim zakonom iz leta 1945 je bila ponovno uveljavljena prvotna ustava, zato ima tudi drugi dom pristojnosti, podobne prvotni ustavni zasnovi. V okviru pristojnosti drugega doma je poleg pravice do zakonodajne iniciative in suspenzivnega veta omeniti še pravico do soglasja na odločitve prvega doma v izrecno določenih primerih.²⁷

Španske avtonomne skupnosti nekateri primerjajo z nemškimi deželami in zaradi tega Španijo uvrščajo med visoko decentralizirane, skoraj federativne države.²⁸ V španskem senatu je večina članov drugega doma neposredno izvoljenih v okviru teritorialnih enot, del članov pa izvolijo njihovi predstavniški organi. Nekateri menijo, da je španski senat zaradi tega nenavaden drugi dom, ter da neposredno izvoljeni člani senata nimajo naravnih povezav z lokalnimi oblastmi, čeprav so večinoma tudi člani skupščin avtonomnih skupnosti.²⁹

22 V poštevek pride predvsem pri spremembi ustave, zakonih z vplivom na državne finance, ter tistih zakonih, ki vplivajo na deželno upravno jurisdikcijo (širše na spletni strani: <http://www.bundestag.de>, uporabljeno 2. 10. 2009).

23 Po 50. členu nemške ustave imajo dežele pravico prek zveznega sveta sodelovati pri zakonodaji zveze tudi v zadevah EU (gl. spletno stran: <http://www.bundestag.de/gesetze/gg/>, uporabljeno 2. 10. 2009).

24 Od tri do šest predstavnikov, pač glede na število prebivalcev v posamezni deželi. Mandatna doba članov nemškega drugega doma ni določena, ker jih imenujejo in odpokličejo deželne vlade (podatki so s spletne strani: <http://www.ipu.org/english/home.htm>, uporabljeno 2. 10. 2009).

25 Po mnenju teoretikov gre v primeru nemškega zveznega sveta za unikaten in za najuspešnejši drugi dom glede teritorialnega zastopstva. V njem ni strankarskih skupin, ampak so stališča njegovih članov pogosto tista, ki vplivajo na strankarsko politiko. Drugi dom zagotavlja mehanizem kontrole nad zvezno zakonodajo, njegova potencialna moč, da to zakonodajo blokira, pa ustvarja sistem povezanosti in medsebojnega vpliva na relaciji zveza in dežele (Russell, 2001b, str. 114 in 115).

26 Sprememba naj bi bila posledica zahtev političnih strank po pravi demokraciji (Polzer-Srienz, 2000, str. 27).

27 Teorija je tak položaj drugega doma označila kot lažni dvodomni sistem, že sicer neznatno zastopanje interesov federalnih enot na zvezni ravni pa se s prevlado strankarskih interesov nad njimi le še povečuje (Koja, 1970, str. 259).

28 Šmidovnik, 1993, str. 203.

29 Russell, 2001b, str. 211.

Tudi v večini številnih ustavnih ureditev Francije je bilo teritorialno predstavništvo vedno pomemben element parlamenta. V obdobju tretje republike je npr. senat predstavljal občine kot najstarejše in najbolj pomembne družbene skupine, domova pa sta bila v zakonodajnem postopku načeloma enakovpravna.³⁰ Ustava četrte republike je znatno omejila pristojnosti drugega doma, po ustavi pete republike iz leta 1958, ki velja še danes, pa mora biti v parlamentu zagotovljeno predstavništvo teritorialnih enot.³¹ Po mnenju teoretikov gre pri vključevanju lokalnih interesov na državni ravni za podobno zastopnost, kot je uveljavljena pri federativno in regionalno urejenih državah, kar daje lokalnim oblastem veliko možnosti za vplivanje na odločitve na višjih ravneh (senat je dejansko svet francoskih občin).³²

Italijanski senat je po ustavi oblikovan na regionalni osnovi.³³ Zato bi pričakovali, da bo v večji meri zastopnik interesov regij, vendar pa vpliv političnih strank to vlogo senata in pomen regij v sistemu dvodomnosti zmanjšuje.³⁴ Med predlogi za reformo ustavnega sistema v Italiji je tudi predlog, da bi imel senat manjše število članov, ki bi jih volili predstavniki občinskih, pokrajinskih in regijskih svetov, splošno zakonodajno pristojnost pa bi imel le spodnji dom.³⁵

Kakor vidimo, je teritorialna osnova za oblikovanje drugega doma parlamenta danes prevladujoča in najbolj običajna³⁶ ter predstavlja zgled v moderni državi.³⁷ V federativnih državah so razlogi za dvodomno ureditev praktično enaki

30 Podobno urejen način volitev v senat je imela tudi Švedska, kjer so člane zgornjega doma volili predstavniki organov provinc ter delegati tistih mest, ki niso bili zastopani v predstavnikiških organih provinc (Stefanović, 1931, str. 540).

31 Prim. 24. člen ustave (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, uporabljeno 2. 10. 2009).

32 Meny, 1998, str. 117.

33 V italijanskem sistemu gre za štiri ravni oblasti. Regije lahko same sprejemajo zakone na različnih področjih, imajo pa tudi zakonodajno iniciativo (<http://www.senato.it/istituzione/29375/articolato.htm>, uporabljeno 2. 10. 2009).

34 Predstavniki obeh zbornic se v poslanske skupine združujejo praviloma po strankarski pripadnosti (Osnove, 1998, str. 70).

35 Klarić, 2005, str. 177 in 178.

36 Teritorialno predstavništvo je pravzaprav izvorna sestavina modernega dvodomnega parlamenta, saj je tudi angleški model dvodomnega sistema sprva temeljil na teritorialnem principu.

37 Npr. v Ukrajini je konec marca 2009 v parlamentarni postopek posredovan osnutek nove ustave, kjer je predvidena uvedba dvodomnega parlamenta. Ukrajinski predsednik se je za takšen predlog odločil po zgledu drugih držav, ki imajo dvodomni sistem. Parlament bo združeval predstavnike političnih sil v spodnjem domu, ki bodo voljeni neposredno po proporcionalnem sistemu, in predstavnike lokalnih skupnosti (zastopnike regij), ki bodo v zgornji dom prišli neposredno na podlagi večinskega volilnega sistema po načelu paritete (Juščenko, 2009, str. 5). Podobno v srbski ustavnopravni teoriji menijo, da naj bi se regionalizacija države odražala tudi v strukturi parlamenta, četudi enodomnega (Pejić, 2005, str. 80).

in govorijo o dvodomnosti kot nujni posledici oblike državne ureditve. Z redkimi izjemami imajo vse federacije dvodomne parlamente,³⁸ drugi dom pa je v vlogi predstavnika federalnih enot.³⁹ Za unitarne države pa je struktura parlamenta odvisna predvsem od stopnje decentralizacije države in razvitosti njene lokalne samouprave. Povsod pa ima teritorialno zastopstvo različno pomembno težo.

Med državami z dvodomnim sistemom, kjer ima pomembno vlogo teritorialno predstavništvo, prihaja do pomembnih razlik glede vloge in položaja drugega doma zaradi različnega zgodovinskega razvoja in družbenih sprememb v posamezni državi,⁴⁰ posebej sprememb na ekonomskem in političnem področju (npr. nastanek političnih strank in krepitev njihove vloge),⁴¹ razlik z vidika enakopravnosti med teritorialnimi enotami,⁴² različnih možnosti teritorialnih enot za udeležbo in vpliv pri odločanju na centralni ravni,⁴³ procesov federali-

38 Npr. Saint Kitts & Nevis, Micronezija in Venezuela (Massicote, 2001, str. 152).

39 Dvodomna ureditev je marsikje značilna tudi za federalne enote. V Avstraliji je npr. izjema le Queensland, ki je drugi dom ukinil že leta 1922. Več o tem gl. v *Abolition of the Upper House, Information on Parliament and Government in Queensland*, str. 1-11 (spletna stran: <http://www.parliament.qld.gov.au/>, uporabljeno 2. 10. 2009), kjer je zanimivo stališče, da je enodomni parlament odklon od demokracije, dvodomni sistem pa potreba vsake vladavine. To stališče je razumljivo, saj so avstralske federalne enote imele dvodomne parlamente po britanskem vzoru še v času statusa kolonij, večinoma iz istih razlogov, kot so značilni za unitarne države, tj., da pomenijo ustrezno zavoro in uravnoteženost znotraj zakonodajne oblasti.

40 Tipičen primer je Francija, kjer je v dvestoletni zgodovini dvodomne strukture parlamenta (v določenem obdobju tudi večdomne) njegov drugi dom doživel številne preobrazbe, tako glede sestave, kakor tudi glede pristojnosti. Podobno je bilo tudi v nekdanji federativni Jugoslaviji, kjer so se družbene spremembe izrazito izražale v organizacijskih spremembah predstavniških teles na vseh ravneh oblasti.

41 Npr. ameriški senat je v vlogi predstavnika interesov lastniških struktur finančne, trgovske in veleposestniške narave pogosto soglašal s predpisi, ki so krepili pristojnosti zveze na račun državic, zato so danes razprave glede njegove vloge in potrebe po nadaljnjem obstoju podobne kot pri unitarnih državah z dvodomnim sistemom (Hague et al., 2001, str. 275). Že Laski je menil, da je bilo načelo predstavništva teritorialnih enot v ameriškem senatu izigrano z dejavnostjo strankarskega sistema, saj republikanci iz senata glasujejo enako kot republikanci iz predstavniškega doma (Laski, 1934-35, str. 60).

42 Praviloma ima vsaka teritorialna enota v drugem domu zveznega parlamenta enako število predstavnikov ne glede na njeno velikost in število prebivalstva (Pejić, 2005, str. 78). Ker pa je vloga teritorialnega elementa danes prikrita s strankarsko politiko in strankarsko zvestobo pri delovanju, je po mnenju teoretikov (Russell, 2003, str. 313) za večjo dinamiko drugega doma bolj pomembno, da nobena politična stranka nima pretirane večine v drugem domu, kot pa to, da so vse teritorialne enote v njem paritetno zastopane.

43 V nekaterih federativno urejenih državah te možnosti niso uveljavljene le v okviru dejavnosti drugega doma, ampak tudi na druge načine (npr. tako, da mora odločitve zveznega parlamenta potrditi tudi določeno število federalnih enot oziroma njihovih parlamentov, kot je to primer v Švici, Kanadi in podobno v nekdanji SFR Jugoslaviji). Francoski enodomni parlament je po ustavi iz leta 1793 moral sprejete zakone posredovati v mnenje vsem občinam v državi (če je desetina občin iz večine departmajev nasprotovala zakonu, je parlament moral sklicati t. i. primarne skupščine za dokončen sprejem zakona). Na ta način so imele teritorialne skupnosti v Franciji podobno vlogo, kakor jo imajo v dvodomnem sistemu. Po drugi strani pa so tudi primeri, kot npr. v kanadskem parlamentu, ko člani senata imenuje zvezna izvršilna oblast in je zato vloga drugega doma kot zastopnika federalnih enot vprašljiva.

zacije,⁴⁴ centralizacije in decentralizacije skozi različna obdobja,⁴⁵ novih vzorcev javnega upravljanja in podobno.

Po drugi strani pa je pri teh državah mogoče najti številne stične točke, ki med drugim koreninijo tudi v obliki njihove državne ureditve oziroma državne oblasti. Velja prepričanje, da ima drugi dom v predstavnih organih federativnih držav pomembnejšo vlogo od drugega doma v unitarni državi. Iz razlogov, zaradi katerih je oblikovan, je to tudi upravičena domneva, vendar praksa tega ne potrjuje v prepričljivi meri. Očitno je pri tem pomembna tudi oblika državne oblasti,⁴⁶ ki v določeni meri vpliva na vlogo in položaj drugega doma.⁴⁷

Lahko bi rekli, da je tam, kjer parlament kot sistem izgublja na pomenu, ali pa, kjer je ločitev oblasti manj dosledno izvedena, tudi vloga drugega doma vse manjša.⁴⁸ V zvezi s tem je posebna italijanska ureditev, ker gre za unitarno državo in za parlamentarno republiko, a je senat kljub temu popolnoma enakopraven s predstavniško zbornico. Toda v italijanskem primeru gre za več pomembnih okoliščin, ki na neki način to posebnost pojasnjujejo. V Italiji ima namreč predsednik države, čeprav je posredno izvoljen, bistveno večjo vlogo in močnejši položaj kot v drugih parlamentarnih ureditvah, vključno z našo.⁴⁹ Poleg tega pa je v Italiji kljub unitarni ureditvi prisoten močan regionalni naboj,⁵⁰ ki se zrcali tudi v pogostih zahtevah po federalizaciji države.

44 Belgija je bila dolgo časa unitarna in centralizirana država, vendar je od leta 1970 dalje postopoma krenila po poti decentralizacije in federalizma, da bi leta 1993 tudi uradno postala federativna država (Lijphart, 1999, str. 100). Belgija je primer, ki kaže, da so meje med federalnim in regionalnim zborom lahko tudi zabrisane (Ribičič, 2000, str. 56).

45 Gre za stalen proces prerazporejanja funkcij med centralno oblastjo in teritorialnimi enotami v smeri krepitve ene ali drugih.

46 Za Kanado, Nemčijo in Avstrijo je značilna podrejena vloga drugega doma, čeprav gre za federativno urejene države, vendar pa imajo te države hkrati parlamentarno obliko oblasti (delna izjema v skupini tovrstnih držav je npr. Avstralija, a ima tudi tam drugi dom manjšo težo, ko gre za razmerje do vlade in za sprejemanje zakonov finančne narave).

47 V federativnih državah s skupščinskim sistemom (npr. Švica in bivše socialistične države), s predsedniško obliko oblasti (npr. ZDA) ali s prevladujočimi elementi predsedniške oblike oblasti (npr. Rusija) je npr. vloga drugega doma v parlamentu enakopravnejša.

48 Danes se v prid dvodomnosti navaja, da so raznoliki interesi, zastopani v drugem domu, manj pod vplivom vlade, kot pa v spodnjem domu (Russell, 2001a, str. 442).

49 Daljša mandatna doba predsednika države, pristojnost za oblikovanje vlade, imenovanje najvišjih državnih funkcionarjev, odobravanje osnutkov zakonov, ki jih vlada predloži v parlament, sklicevanje izrednih sej katerekoli zbornice parlamenta, pristojnost za njuno razpustitev, opravljanje nadzora nad izvajanjem zakonodajne funkcije v obliki odločilnega veta, vse to so značilnosti, ki govorijo o relativno močni vlogi italijanskega predsednika države.

50 Dežele imajo zakonodajno pristojnost na določenih področjih, imajo pravico do zakonodajne iniciative, lahko zahtevajo razpis razveljavitvenega ljudskega referendumu, poleg tega je osrednja državna oblast v skladu z načelom subsidiarnosti prepustila regionalnim oblastem, provincam in občinam cel niz upravnih nalog (Klarič, 2005, str. 174 in 175).

4. Teritorialno predstavništvo v razvoju slovenske dvodomnosti

Slovenci se, podobno kot preostali evropski prostor, srečujemo z različno strukturo in oblikami predstavniških organov že zelo dolgo in v različnih državnih tvorbah. Dvodomna struktura parlamenta je tudi v starejši teoriji vedno imela precej zagovornikov.⁵¹ Odločitve v praksi pa so seveda bile posledica razmerja sil med različnimi družbenimi skupinami. Zlasti v nekdanji skupni državi Jugoslaviji se je dinamika družbenih odnosov izrazito odražala v številnih spremembah strukture zveznega in republiških predstavniških organov.⁵² Rdeča nit sprememb so bile tudi razprave o pomenu teritorialnega predstavništva v zakonodajnem organu.⁵³ Plod tovrstnih razprav o iskanju ustrežnejših oblik za sodelovanje občin pri oblikovanju republiške politike oziroma pri njihovem vplivanju na delo republiške skupščine in na doslednejše uveljavljanje načela dvodomnega odločanja, je bila na slovenskih tleh najprej uvedba zasedanja delegatov občin kot posvetovalnega telesa v republiški skupščini, kasneje pa uvedba zbora občin kot enakopravnega zbora skupščine.⁵⁴

Struktura parlamenta je zaposlovala tudi snovalce nove slovenske ustave.⁵⁵ To vprašanje je bilo še posebej povezano s strukturo bodoče lokalne samouprave. Glede temeljnih lokalnih skupnosti ni bilo posebnih razhajanj, pač pa so bila odprta vprašanja glede oblikovanja širših lokalnih skupnosti in njihove zastopanosti na državni ravni. Stališča v zvezi s tem so bila diametralno nasprotna. Nekateri so menili, da pokrajni sploh ne potrebujemo, ker bi proces regionalizacije hkrati pomenil težnjo po federalizaciji države, drugi pa, da brez vzpostavitve druge ravni ne bo razvoja lokalne samouprave, kar bo imelo negativne posledice tudi glede uveljavljanja teritorialnih interesov pri določanju politike na državni ravni. Slednji so opozarjali, da bo ob velikem številu majhnih

51 Vošnjak, 1920, str. 198-203 in Steska, 1920, str. 1-20. Vošnjak je menil, da naj bi bil zgornji dom predstavnik vseh socialno-gospodarskih dejavnikov v državi, Steska pa je poudarjal, da je sodelovanje teritorialnih avtonomnih zastopstev pri zakonodaji protiutež prenatrženim odločitvam parlamenta.

52 Temeljnit pregled tistega obdobja v Kristan, 1970, str. 184 in 185.

53 Sejni zapiski Skupščine SR Slovenije, št. 38/68, Priloge, str. 472.

54 Že v razpravah o osnutku ustave je bilo poudarjeno, da mora v republiški skupščini priti do izraza v vsej raznolikosti interes občin v vseh zadevah, ki so po svoji naravi take, da neposredno posegajo v interese občanov ter v položaj, vlogo in naloge občine kot teritorialne skupnosti (prim. v Sejni zapiski Skupščine SR Slovenije, 61. seja republiškega zbora, 18. 7. 1973, str. 115).

55 Prim. magnetogram razprave o teh vprašanjih na 18. seji Komisije za ustavna vprašanja Skupščine Republike Slovenije z dne 12. 12. 1990.

in strokovno šibkih občin in ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave nastal v razmerju do centrov moči na državni ravni prehud razkorak.⁵⁶

V različnih fazah procesa nastajanja nove slovenske ustave se je kot alternativna rešitev v bodoči strukturi parlamenta ves čas pojavljala državni svet kot zastopnik posebnih interesov (lokalnih, socialnih, poklicnih ipd.), ki pa nikoli ni bil deležen ustrezne obravnave. Zaradi tega sta tudi njegova vloga in položaj vse od uvedbe dalje precej nedorečena. Zlasti to velja za zastopstvo teritorialnih interesov, ki imajo v državnem svetu absolutno večino.⁵⁷ Dilema tvorcev ustave, kakšen drugi dom oblikovati, da bo ta ustrezal nalogam zastopstva teritorialnih enot in pozitivno vplival na zakonodajno dejavnost oziroma procese družbenega upravljanja, je tako prisotna še danes. Tudi zaradi nedosledno izvedenega načela delitve oblasti po vertikalni liniji.

Po ustavnih spremembah leta 2006 je dvostopenjska lokalna samouprava postala obveznost. Vmesna stopnja med državo in občinami naj bi bile pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti. S tem naj bi tudi drugi dom slovenskega parlamenta dobil izrazitejšo vlogo (bodisi kot zbor pokrajin bodisi kot strukturno reformiran državni svet⁵⁸), seveda ob pogoju hkratnega premisleka o ustreznosti zdajšnjih njegovih pristojnosti. Pri tem gre vedno za vrsto možnosti, od oblikovanja močnega drugega doma, kar lahko privede celo do podrejenosti prvega doma, do vzpostavitve takšnega drugega doma, ki se v praksi izkaže kot neučinkovit in nepotreben. Rešitev je običajno kompromis, ki pa je upravičen le v primeru, če zadosti vnaprej določenim kriterijem (kot so npr. zagotovitev pristojnosti, ki bodo odločilne v zakonodajnem postopku, ustrezen vpliv v razmerju do izvršilne oblasti ipd.). Razvojno gledano naj bi zato rešitve glede bodoče vloge in položaja državnega sveta potekale primarno predvsem v naslednjih dveh smereh:

- v smeri spremembe razmerja med državnim svetom in državnim zborom kot splošnim predstavniškim organom oziroma v smeri zagotavljanja večje konkurenčnosti državnega sveta z ustrezno redefinicijo in modifikacijo njegovih pristojnosti in

⁵⁶ Prim. v Ribičič, 2007, str. 331.

⁵⁷ Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da je bil državni svet zasnovan še v času obstoja komunalnih občin, tako da gre za neke vrste anahronizem.

⁵⁸ Najbolj zanimiva, široka in intenzivna razprava o možnostih preoblikovanja državnega sveta v teritorialno predstavništvo oziroma predstavništvo bodočih pokrajin je v strokovni javnosti potekala že leta 1998, kjer so bile predstavljene tako prednosti kot slabosti morebitnih sprememb (gl. npr. v Grad, 1998, str. 168-172 in Kristan, 1998, str. 173-174), še bolj aktualna pa je postala po zadnjih ustavnih spremembah (širše v Ribičič, 2007, str. 336-339).

- v smeri spremembe njegove notranje strukturiranosti (delno ali v celoti), pri čemer je temeljna smer preobrazbe strukture državnega sveta odvisna od bodoče smeri nadaljnjega razvoja decentralizacije oziroma lokalne samouprave kot njene teritorialne oblike.

5. Sklepne misli

Oblikovanje drugega doma v večini federativno urejenih držav z dvodomno strukturo parlamenta temelji na teritorialnem principu. Ta vse bolj postaja nujni pogoj tudi za unitarne države z razvito lokalno samoupravo, zato je med njimi in federativnimi državami v tem pogledu vedno manj razlik. K postopnemu izenačevanju prispeva tudi delovanje političnih strank, katerih interesi pogosto preplavijo interese ostalih družbenih skupin.

Iz preteklih izkušenj in iz primerjalne ureditve lahko črpamo koristne napotke za prihodnje odločitve. Nekatere dosedanje rešitve, tak primer je nedvomno ustavna opredelitev državnega sveta, so bile sprejete v veliki meri nepremišljeno, kar ima za posledico vedno močnejši glavobol vsakokrat, ko je na političnem jedilniku vprašanje presoje sedanje in bodoče vloge državnega sveta ali celo njegove ukinitve.

Povezanost lokalne samouprave s centralno oblastjo in potreba po njenem sodelovanju in usklajevanju tudi pri nas terja ustreznejše institucionalne oblike. V državnem svetu imamo posebno zastopstvo lokalnih interesov, kar pomeni, da je lokalna samouprava eden od strukturnih dejavnikov parlamenta. Parlament naj bi poleg političnih interesov, katerih glavni nosilci so politične stranke, odražal tudi interese samoupravnih teritorialnih enot. Državni svet zato pomeni vsaj možnost preprečevanja popolnega monopola in samovolje splošnega predstavniškega organa, ki lahko v nasprotnem primeru neovirano oblikuje zakonodajo po lastni meri oziroma po meri političnih elit. Navedena možnost pa je uresničljiva le v razmerah, ko ima drugi dom parlamenta široka pooblastila in takšne pristojnosti, ki ga v veliki meri približujejo razmerju prirejenosti s prvim domom. Gre predvsem za pomembno, včasih tudi odločilno vlogo v zakonodajnem postopku, v ustavno – revizijskem postopku, v zadevah finančne narave in v razmerju do izvršilne veje oblasti. Če je eno glavnih orožij drugega doma predvsem suspenzivni veto, s katerim zgolj začasno odloži uveljavitev nekega zakona, potem bo težko izpolnil pričakovanja, pa naj gre za povsem pragmatično

Miloš Senčur

Dvodomni sistem kot posledek procesa decentralizacije

Uveljavljanje interesov teritorialnih enot ali za uveljavljanje demokratičnih standardov znotraj zakonodajne veje oblasti. V obeh primerih pride v sferi javnega upravljanja do demokratičnega deficita, le v drugačni dimenziji tega upravljanja.

Mag. Miloš Senčur, višji predavatelj na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, je diplomiral in magistriral s področja javne uprave na Pravni fakulteti v Ljubljani. Zadnjih dvajset let deluje v javnem sektorju kot član prvega slovenskega parlamenta, direktor občinske uprave, načelnik upravne enote, vrhovni državni revizor za lokalno samoupravo, univerzitetni učitelj. Pri dosedanjem delu se je ukvarjal z različnimi vprašanji, kot so premoženjskopravna razmerja med občinami, razmejitev pristojnosti med občino in državo, volitve zastopnikov lokalnih interesov v državnem svetu, vloga občin v zakonodajnem postopku, razpolaganje s stvarnim premoženjem države in občin in podobno. Kot zunanji sodelavec ministrstva, pristojnega za javno upravo, že več let sodeluje v okviru programa obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv.

Viri

- Beyme, K. (2002). *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*, Koper: Visokošolsko središče.
- Brezovšek, M. (1997). Regionalna država med unitarizmom in federalizmom: teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti. *Teorija in praksa*, let. 34, št. 2/97, str. 183-196.
- Brandt, N. (ur.). (1998). *Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Brlić, I. (1931). *O ustavu i ustavnoj povijesti švicarske konfederacije*, Zagreb.
- Bugarič, B. (1998). Ekonomski vidiki regionalizma. V: Ribičič, C. (ur.): *Regionalizem v Sloveniji*. Zbornik, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 121-130.
- Grad, F. (1998). Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov. V: Ribičič, C. (ur.): *Regionalizem v Sloveniji*. Zbornik, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 160-172.

Miloš Senčur

Dvodomni sistem kot nasledek procesa decentralizacije

- Grad, F., Kristan, I., Perenič, A. (2004). *Primerjalno ustavno pravo*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Hague, R., Harrop, M. in Breslin, S. (2001). *Komparativna vladavina i politika*. Uvod. Zagreb.
- Juščenko, V. (2009). *Ukrajina potrebuje ustavne spremembe*. Delo, 30. april 2009.
- Klarić, M. (2005). Lokalna samouprava u Italiji prema novom modelu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, let. 42.
- Koja, F. (1970). *Federalizam u Austriji*. Arhiv za pravne i društvene nauke, št. 3-4/70.
- Kristan, I. (1970). Dvodomni sistem v Jugoslaviji s posebnim poudarkom na razvoju zbora narodov. *Zbornik znanstvenih razprav*, let. 34, Ljubljana, str. 179-209.
- Kristan, I. (1998). Državni svet ali Zbor regij? V: Ribičič, C. (ur.): *Regionalizem v Sloveniji*. Zbornik, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 173-185.
- Laski, H. (1934-35). *Politička gramatika*, zv. 1 in 2, Beograd.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven in London.
- Massicote, L. (2001). Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. V: Baldwin, N. D. J. in Shell, D. (ur.). *Second Chambers, The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7, Number 1, London.
- Meny, Y. (1998). *Francuski politički sustav*. Panliber, Osijek-Zagreb-Split.
- Magnetogram 18. seje Komisije za ustavna vprašanja Skupščine RS z dne 12. 12. 1990.
- Odločba ustavnega sodišča, št. U-I-176/04 (Uradni list RS, št. 21/06).
- Odločba ustavnega sodišča, št. U-I-24/07 (Uradni list RS, št. 101/07).
- Pejić, I. (2005). Dvodomi parlamenti u Evropi: analiza iskustava odabranih zemalja. *Evropsko zakonodavstvo*, let. IV, št. 14/05, Beograd, str. 75-80.
- Polzer-Srienz, M. (2000). Razvoj ustavnega prava v Avstriji. V: Brandt, N. (ur.): *Ustavni sistem Republike Avstrije*, Koper: Visokošolsko središče.
- Porta, D. D. (2003). *Temelji politične znanosti*, Ljubljana: Založba Sophia.
- Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90.
- Ribičič, C. (2000). *Podoba parlamentarnega desetletja*, Ljubljana: samozaložba.

Miloš Senčur

Dvodomni sistem kot nasledek procesa decentralizacije

- Ribičič, C. (2007): Zastopanost pokrajin v slovenskem parlamentu, *Javna uprava*, let. 43, št. 2/07, str. 331-339.
- Russell, M. (2000). *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, New York.
- Russell, M. (2001a). What are second chambers for?, *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, str. 442.
- Russell, M. (2001b). The Territorial Role of Second Chambers. V: *Baldwin, N. D. J. in Shell, D. (ur.). Second Chambers. The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, Number 1, London, str. 105-118.
- Russell, M. (2003). *Is the House of Lords Already Reformed?*, Oxford: The Political Quarterly Publishing Co, str. 311-318.
- Siedentop, L. (2008). *Zakaj so ustave pomembne*. Uradni list RS, Revus, let. 1, št. 1/08, str. 110-123.
- Stefanović, J. (1931). *Dvodomni sistem u modernim ustavima*, Mjesečnik, št. 12/31, str. 534-540.
- Steska, H. (1920). K vprašanju organizacije naše države, *Slovenski pravnik*, št. 1-4/20, str. 1-20.
- Šmidovnik, J. (1993). Regionalizem v Evropi in pri nas, *Teorija in praksa*, let. 30, št. 3-4/93.
- Trifunovska, S. (1991). *Federalne države i medjunarodni ugovori*, doktorska disertacija, Novi sad.
- Vlaj, S. (2009). *Dileme pokrajinizacije Slovenije*, predavanje 24. septembra 2009, Ljubljana: Ifimes-Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije.
- Vošnjak, B. (1920). Jedan ili dva doma, *Srpski književni glasnik*, Nova serija, št. 1/20, str. 198-203.
- Zimmermann, W. (1993). Sistem lokalne samouprave v Švici, *Javna uprava*, let. 29, št. 1-2/93, str. 81-88.