

## Teritorialno predstavništvo v novem slovenskem parlamentu

1. Sestava bodočega slovenskega predstavniškega telesa je eno izmed vprašanj v osnutku nove ustave, o katerem v dosedanji javni in strokovni razpravi še ni bilo doseženo soglasje. Iz razprav o tem vprašanju je razbrati, da ni dobil večinske podpore niti eden izmed obeh predlogov iz osnutka nove ustave, temveč da so stališča za in proti enodomnemu in dvodomnemu parlamentu dokaj uravnotežena. Kljub nasprotujočim si stališčem zagovornikov enodomne in dvodomne zgradbe novega slovenskega predstavniškega telesa pa se zdi, da vendarle predlogi niso povsem vsaksebi. To se kaže v tem, da ne le zagovorniki dvodomnega, temveč tudi veliko zagovornikov enodomnega parlamenta poudarja potrebo, naj predstavniško telo izraža ne le splošne politične interese, temveč tudi interese teritorialnih enot (regij oz. pokrajin in širših lokalnih skupnosti). V zvezi s tem je predlagano, da je treba v parlamentu zagotoviti ne le zastopanost državljanov kot takih, temveč tudi ustrezno zastopanost območij. Na temelju tega se je izoblikovalo kompromisno stališče, in sicer da se oblikuje enodomni parlament, ki bi vseboval t.i. pokrajinski (regionalni) korektiv.

Variantne rešitve tega vprašanja in predstave o njem sploh so dokaj različne. Treba je razlikovati med predlogi, po katerih bi enakomerno zastopanost teritorialnih enot v enodomnem parlamentu zagotovili le z drugačnim sistemom volitev, in predlogi, v katerih je ta zamisel bistveno širše razumljena. Enodomnega parlamenta naj ne bi sestavljali le različno voljeni poslanci, temveč je potrebno, da imajo poslanci teritorialnih enot ustavno možnost v parlamentu posebej uveljaviti interese teh enot. V prvem primeru lahko govorimo le o enodomnem parlamentu z regionalnim (volilnim) korektivom, v drugem pa o sistemu enodomnega parlamenta z elementi dvodomnosti. Zadnji je bistveno bolj zapleten ter v ustavni teoriji in praksi unitarnih držav še neveljavljen.

2. Zastopstvo splošnih političnih in teritorialnih interesov v enodomnem parlamentu se mora izražati tudi v njegovi sestavi. Zato je smiselno, da bi bil parlament sestavljen iz dveh delov. En del parlamenta bi predstavljal splošne politične interese (splošnopolitično predstavništvo), drug del pa teritorialne oz. lokalne interese (teritorialno predstavništvo). Poslanci enega dela parlamenta bi predstavljali državljane kot take, poslanci drugega pa teritorialne (pokrajinske ali/in lokalne) enote oz. skupnosti. Ta del poslancev bi se oblikoval kot nekakšen »poldom«, ki bi bil vključen v enodomni parlament in ki praviloma ne bi deloval ločeno, temveč skupaj z drugimi poslanci. Ko pa bi bila na dnevnem redu nekatera z ustavo posebej določena vprašanja, bi se poslanci, ki predstavljajo teritorialne enote, izločili iz preostalega dela parlamenta in enakopravno z drugimi poslanci parlamenta sprejemali odločitve. V teh primerih bi se ta skupina poslancev oblikovala v poseben »dom« in sprejemala odločitve po dvodomnem načelu. Čeprav ta skupina poslancev ne bi stalno zasedala, to ne pomeni, da bi bila ad hoc telo, saj bi imela vnaprej določeno delovno področje in postopek izdvojenega delovanja, prav tako stalno sestavo. Od sistema dvodomnega parlamenta se sistem teritorialnega predstavništva v enodomnem parlamentu razlikuje po tem, da ta ni zamišljen kot

samostojen in stalen dom. To je hkrati njegova prednost, kajti dvodomni parlament v praksi otežuje delo, posebej sprejemanje odločitev.

Razmerje številčne sestave poslancev posamezne skupine bi lahko bilo enako ali pa v prid poslancev splošnopolitičnega predstavništva, nikakor pa ne v prid teritorialnega predstavništva. To je logična posledica narave parlamenta, ki naj zagotovi prevlado splošnopolitičnih nad delnimi, v našem primeru lokalnimi interesi. Temu bi lahko ustrezal 150-članski parlament, ki bi ga sestavljalo najmanj 80 poslancev splošnopolitičnega in največ 70 poslancev teritorialnega predstavništva. Vsaka teritorialna enota (pokrajina) bi bila v parlamentu zastopana z najmanj po enim poslancem.

3. Volitve poslancev teritorialnega predstavništva so lahko urejene na enak ali pa drugačen način kot volitve splošnopolitičnega predstavništva. Zadnje bi bilo v večjem skladu s strukturiranostjo parlamenta, kajti člani parlamenta predstavljajo različne interese. Nobenega dvoma ni, da splošnopolitičnemu predstavništvu najbolj ustrezajo neposredne volitve na temelju splošne in enake volilne pravice, kar pa ni nujno za teritorialno predstavništvo. Poslancev pokrajinskih oz. lokalnih skupnosti bi bilo mogoče voliti na dva načina. Prvi način je neposreden, poslanci bi bili voljeni na splošnih in neposrednih volitvah, drugi pa posreden, poslance bi volila pokrajinska oz. lokalna (občinska) predstavniška telesa (skupščine, odbori ali sveti).

Predstavnike teritorialnih enot bi bilo najprimerneje neposredno izvoliti znotraj poisameznih teritorialnih enot (po zgledu volitev italijanskega senata in hrvaškega županijskega doma). Pri tem načinu bi bil lahko uporabljen večinski ali proporcionalni sistem. Večinski sistem je praviloma primernejši za volitve poslancev lokalnih skupnosti, posebej bi bil ustreznejši, če bi bil za volitve preostalih poslancev uporabljen proporcionalni sistem. S tem bi bili zagotovljeni sorazmerna zastopanost političnih strank in ustrezna zastopanost območij. Kljub temu da posredne volitve pri nas ne uživajo posebne podpore, je njihova prednost, ko gre za teritorialno predstavništvo, da vzpostavljajo tesnejšo povezavo z lokalnimi interesi in krepijo povezanost ter odgovornost poslancev do lokalnih skupščin. Zadnje tudi omogoča, da se nezadovoljstvo z delom poslanca in izguba zaupanja volilcev izrazita z odpoklicem, ki ga sicer v sistemu splošnega političnega predstavništva ni mogoče uresničiti. Sistem posrednih volitev drugega doma je uveljavljen v vrsti unitarnih držav (npr. v Franciji, Nizozemski in Danski).

4. Tako oblikovan enodomni parlament je smiseln le, če ima skupina poslancev – zastopnikov lokalnih interesov, tudi institucionalno možnost te interese uveljaviti. Samo različen način volitev poslancev enodomnega parlamenta ne bi dajal ustreznega jamstva, da bodo teritorialni interesi v parlamentu tudi dejansko zastopani. Ustava bi morala natančno opredeliti pristojnost tega predstavništva in način odločanja. Pristojnost bi bila lahko določena ožje ali širše. V prvem primeru bi se pristojnosti teritorialnega predstavništva omejile le na obravnavanje, predlaganje, dajanje mnenj in morebiti na pravico do suspenzivnega veta na izglasovane zakone s področij, ki so posebej pomembna za lokalne skupnosti (na tak način so določene pristojnosti hrvaškega županijskega doma). V drugem primeru pa bi teritorialno predstavništvo razpolagalo z nekoliko širšimi pristojnostmi, s katerimi bi bilo v enakopravnem položaju s splošnopolitičnim predstavništvom. Po našem mnenju ima oblikovanje predstavništva teritorialnih enot smisel le, če se njegove pristojnosti širše določijo. Ne glede na pristojnost pa tak sistem enodomnega parlamenta ne bi bil ustrezen, če bi pred-

stavništvu imeli enako delovno področje in bili povsem enakopravni ali če bi imelo teritorialno predstavništvo samostojno delovno področje. V tem primeru bi bilo ustrezneje oblikovati dvodomni parlament.

Med pristojnosti teritorialnega predstavništva bi verjetno sodila vprašanja spremembe ustave, sprejemanje nekaterih finančnih zakonov, proračuna, družbene plana ipd. V zvezi s temi in še drugimi vprašanji bi ustava določila primere obvezne in neobvezne izločitve tega predstavništva, način sprejemanja odločitev in način reševanja sporov med obema. Obvezna izločitev poslancev teritorialnega predstavništva bi bila predvidena le za najpomembnejša vprašanja, ki so posebne pomena za teritorialne enote, za vsa preostala pa le neobvezno – če bi to zahtevalo določeno število poslancev tega predstavništva. S tem se poslancem omogoči, da sami presodijo, kdaj je treba o teh vprašanjih posebej razpravljati in enakopravno soočati s preostalim delom parlamenta in kdaj to ni potrebno. Prednost take ureditve je tudi, da po nepotrebem ne otežuje in zapleta dela parlamenta in sprejemanja odločitev, do česar bi nedvomno prihajalo, če bi se za vsa vprašanja iz pristojnosti teritorialnega predstavništva predpisala njegova obvezna izločitev in načelo dvodomnega odločanja.

V parlamentu bi se večina odločitev sprejemala na skupnem zasedanju vseh poslancev po enodomnem načelu. Ob tem pravilu pa bi morala ustava opredeliti vprašanja, o katerih bi teritorialno predstavništvo odločalo enakopravno s splošnopoličnim predstavništvom po načelu dvodomnosti. Odločitev bi bila veljavno sprejeta, ko bi jo v enaki vsebini sprejeli poslanci obeh predstavništev. V nasprotnem primeru bi bil potreben usklajevalni postopek. Ob tem bi morala ustava predvideti tudi način razrešitve spora, če usklajevanje ne bi bilo uspešno. Znani so predvsem trije načini: prvič, o spornem vprašanju bi odločali vsi poslanci parlamenta na skupnem zasedanju, drugič, sporno vprašanje bi se za določen čas odložilo z dnevnega reda parlamenta, in tretjič, o predlogu ne bi več odločali, temveč bi bil s tem dokončno zavržen.

Razmerje parlamenta do vlade in drugih organov se z uvedbo teritorialnega predstavništva ne bi spremenilo; vlada bi morala imeti podporo v parlamentu kot celoti in tudi odgovarjala bi le njemu. Nezaupnico vladi bi lahko zato izrekel le parlament. Teritorialno predstavništvo ne bi imelo posebne pristojnosti na tem področju, kar bi omogočilo vladi večjo stabilnost, kot pa bi jo imela, če bi odgovarjala tudi temu predstavništvu.

5. Različen način oblikovanja oz. volitev predstavniškega telesa sproža tudi vprašanje narave mandata posameznih poslancev. Če je to vprašanje v sistemu splošnega političnega predstavništva vsaj načelno rešeno – poslanci predstavljajo vse državljane in ne le tistih, ki so jih izvolili – pa je mandat zastopnikov teritorialnih enot teže opredeliti. V naravi zastopanja posebnih interesov je, da so poslanci tesneje povezani s tistimi, ki so jih izvolili. Če so bili izvoljeni v skupščinah lokalnih skupnosti (na posreden način), lahko predstavljajo nekoliko tesnejšo povezanost, ki bi jo bilo mogoče ob nezadovoljstvu z delom poslanca sankcionirati z odpoklicem. Seveda pa sam obstoj te možnosti še ne daje opore za sklepanje, da gre v tem primeru za elemente imperativnega mandata. Neposredne volitve poslancev teritorialnega predstavništva to dilemo nekoliko omilijo, povsem razrešijo pa je ne. Na to se navezuje tudi vprašanje, ali je narava mandata poslancev v tako oblikovanem enodomnem parlamentu različna. Odgovor je lahko pozitiven, če kot merilo upoštevamo naravo in usmerjenost interesnega predstavništva in morebiten drugačen (posreden) način volitev, razen če tega vprašanja ustava ne bo posebej uredila.