

Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa

1. Vprašanje enodomnosti ali dvodomnosti novega slovenskega parlamenta se je pojavilo kot eno najbolj spornih v razpravah o osnutku nove slovenske ustave. V njem je bila sicer v variantni obliki že predlagana tudi uvedba državnega sveta, ki naj bi bil nekakšen drugi dom poleg državnega zbora kot prvega doma parlamenta. V državnem svetu naj bi bili predstavljeni socialni, gospodarski in kulturni interesi. V ustavni razpravi ta predlog večinoma ni bil podprt, temveč je namesto tega vzniknila ideja o drugem domu, ki naj bi zastopal regionalne interese. Ta predlog si je pridobil v slovenski javnosti kar znatno podporo, na drugi strani pa tudi odločne nasprotnike.

Vprašanje, ali je za Slovenijo primernejši eno ali dvodomni parlament, je treba osvetliti z različnih vidikov. Najpomembnejši je gotovo ocena politične volje volilcev in njihovih izvoljenih predstavnikov – ali torej politična javnost hoče takšno ali drugačno sestavo parlamenta. V svoji končni obliki se bo ta volja izkazala pri sprejemanju predloga nove ustave v republiški skupščini. Pri pripravi predloga za enodomni ali dvodomni parlament pa je treba upoštevati tudi strokovnejše vidike tega vprašanja. Kadar se v ustavno ureditev uvaja nekaj novega, glede česar v dotodanjem razvoju ni nobenih izkušenj iz preteklega obdobja, je zelo pomembno primerjati ureditve tega vprašanja v drugih primerljivih političnih sistemih. Seveda to ne more biti niti edino niti najpomembnejše merilo za odločitev, kajti vsaka država mora ugotoviti, kaj najbolj ustreza njej sami – toda izkušnje drugih je nujno treba skrbno preučiti in jih primerjati s potrebami in možnostmi lastnega okolja.

2. Po svetu so znane zelo različne ureditve tega vprašanja. Dvodomna sestava parlamenta je tako rekoč nujna v federativno urejeni državi, v kateri en dom praviloma predstavlja interese državljanov, drugi pa interese federalnih enot. V unitarnih državah tega razloga ni, temveč se dvodomni sistem običajno uvaja zaradi težnje omejiti preveliko oblast neposredno na podlagi splošne volilne pravice izvoljenega predstavniškega telesa, na eni strani pa tudi zaradi zagotavljanja kontinuitete oblasti in oblažitve prevelikega vpliva strank v splošnem predstavniškem domu. Pomemben in pogost razlog za dvodomnost je tudi tradicija, ki izhaja iz drugačnih družbenih oboliščin, kot so današnje. Ne glede na to je dvodomni sistem še vedno pogost tudi v sodobnih ustavnih ureditvah (predvsem seveda v federacijah). Na drugi strani je enodomni sistem značilnejši in primernejši za manjše države.

Tudi v dvodomnem sistemu so možne in znane različne ureditve. Razlike se kažejo zlasti pri vprašanju enake ali različne moči obeh domov, pa tudi glede načina oblikovanja drugega doma. Včasih je bilo običajno, da je imel drugi dom celo močnejši položaj, v sodobnih ustavnih ureditvah pa prevladuje težnja po slabitvi njihovega položaja (kar se najbolj jasno vidi ravno v položaju lordske zbornice v Veliki Britaniji), tako da so postale redke tiste ureditve, v katerih sta si oba doma enakopravna (najbolj značilen zgled enakopravnosti domov je italijanski parlament, ki ga sestavljata poslanska zbornica in senat).

3. Za položaj drugega doma je pomemben že sam način njegovega oblikovanja. Ta je izredno raznovrsten, vendar je mogoče najti zanesljivo in jasno mejo zlasti med drugim domom v federativni državi in drugim domom v unitarni državi. Drugi dom zveznega parlamenta je namreč v skladu z naravo zvezne države lahko sestavljen le iz predstavnikov federalnih enot. Iz narave zvezne države izhaja tudi, da so federalne enote v tem domu predstavljene enakopravno, torej z enakim številom predstavnikov. V resnici ima večina federacij drugi dom, ki ga sestavlja enako število predstavnikov federalnih enot (izjema je npr. drugi dom v nemškem in avstrijskem zveznem parlamentu).

Način oblikovanja drugega doma v unitarnih državah je mnogo bolj raznovrsten. Na splošno bi lahko rekli, da je način njegovega oblikovanja odvisen zlasti od tega, katere interese naj bi zastopal. Vendar to pravilo drži le delno, saj obstaja vrsta načinov oblikovanja drugega doma, ki jih ni mogoče razložiti na ta način. Ponekod je glavni razlog zgodovinski (npr. v Vel. Britaniji), drugod potreba po stabilnosti politike itd.

Največkrat predstavlja drugi dom regionalne interese. V takem primeru se navadno oblikuje tako, da so v drugem domu regije predstavljene bolj ali manj enakopravno. Značilna zgleda drugega doma, ki predstavlja regionalne interese, sta francoski in španski senat, pri čemer pa je načelo enakopravne teritorialne zastopnosti bistveno doslednejše (čeprav ne do kraja) izpeljano v španskem senatu. V veliki meri je načelo enakopravne zastopnosti regij upoštevano tudi v italijanskem senatu, čeprav ta po ustavni zamisli ne zastopa regionalnih interesov, temveč vse državljane.

Posebno zapleten je način oblikovanja drugega doma, ki predstavlja različne družbene interese oziroma različne družbene skupine. Tu je težje uporabiti pravilo o enakopravni zastopnosti, ki bolj ali manj velja pri regionalnem predstavnštvu. Praviloma gre namreč v teh primerih za številčno različno zastopane skupine.

4. Prav tako so različni tudi načini personalnega oblikovanja drugega doma. V sedanjih ureditvah (razen v lordski zbornici) prevladuje oblikovanje tega doma z volitvami (čeprav pogosto, npr. v Italiji, kombiniran z drugimi načini, kot so imenovanje s strani šefa države, članstvo po položaju itd.), vendar pa se običajno člani drugega zbora ne volijo po istem sistemu kot člani prvega doma. Včasih se člani drugega doma volijo posredno, praviloma je volilna pravica za ta dom omejena s strožimi cenzusi, pogosto sta tudi mandatni dobi obeh domov različni, večkrat se načelo enake volilne pravice kombinira s teritorialnim oziroma funkcionalnim predstavnštvom itd.

Vsekakor ima dvodomnost smisel predvsem, če ne gre za dvojno predstavljanje istih interesov istega volilnega telesa. Samo različen način volitev obeh domov (npr. enega po večinskem, drugega pa po proporcionalnem sistemu) ne bi prinesel drugega kot različno razporeditev interesov (oziroma strank, ki jih predstavljajo) v obeh domovih – v obeh primerih pa bi šlo za predstavljanje istega (splošno političnega) interesa volilnega telesa. Res je sicer, da se volilna sistema razlikujeta, da lahko celo pri isti politični naravnosti volilnega telesa privedeta do različne politične strukturiranosti obeh domov parlamenta in s tem do oblikovanja različne politične volje v njiju, vendar pa je težko pričakovati tolikšno razliko, da bi opravičevala obstoj dveh domov. V tem primeru je smisel dvodomnosti le v tem, da domova z medsebojno korekcijo lahko izboljšata kakovost parlamentarnih odločitev. Vendar pa praksa ne dokazuje, da bi bile zaradi tega odločitve parlamenta res kakovostnejše, temveč taka dvodomnost predvsem otežuje delo parlamenta.

Drugi dom ima pravi smisel torej predvsem, če zastopa drugačne interese kot prvi dom (regionalne, socialne, kulturne itd.). V teh primerih je drugi dom pogosto voljen posredno, kar pomeni, da je v različnih domovih predstavljena različna volilna osnova. Tako se npr. francoski senat voli posredno, in sicer tako da ga volijo poslanci, člani departmajskih svetov in delegati občinskih svetov. Zanimivo pri tem je, da so lahko senatorji voljeni bodisi po večinskem bodisi po proporcionalnem sistemu. Tudi španski senat je delno voljen posredno. V federacijah pa je seveda jasno, da drugi dom predstavlja interese federalnih enot, torej povsem drugo volilno telo kot prvi dom, zaradi česar je način njune izvolitve bistveno manj pomemben. Dejansko sta domova zveznega parlamenta največkrat izvoljena po istem volilnem sistemu.

5. Vprašanje, kakšna naj bo sestava novega slovenskega parlamenta, je gotovo predvsem politično vprašanje. Gotovo so razlogi, ki govorijo za eno ali drugo možnost. Za dvodomni sistem bi govorilo ravno dejstvo, da nimamo prave parlamentarne tradicije, zlasti pa ne tradicije strankarskega delovanja v parlamentu, zaradi česar bi manj strankarsko in bolj po drugačnih merilih (regionalna, funkcionalna zastopanost, strožji pogoji za izvolitev itd.) sestavljen drugi dom lahko igral pomembno vlogo kot korektiv še ne dovolj razvitega in ustaljenega načina strankarskega delovanja v parlamentu, ki bi utegnilo preveč oslabiti učinkovitost in smotrnost parlamentarnega odločanja. Na drugi strani pa bi ravno ti razlogi narekovali prepustitev zakonodajne oblasti v celoti neposredno in na podlagi splošne volilne pravice izvoljenemu parlamentu kot predstavniku suverena ljudstva. Obenem pa za enodomni parlament govorijo praktični razlogi: zlasti velike težave pri oblikovanju in volitvah takega telesa, še posebej če naj bi se pri tem uporabila tudi regionalna in funkcionalna merila. Končno govori za enodomni parlament tudi majhno število prebivalcev slovenske države.

Na drugi strani pa je očitno, da politični javnosti ne ustreza zgolj predstavljanje splošnih političnih interesov v parlamentu, zaradi česar naj bi bilo najbrž treba zagotoviti posebno zastopstvo regionalnih oziroma lokalnih interesov. To je mogoče z uvedbo posebnega doma parlamenta, kot je predlagano v osnutku ustave (varianta), lahko pa tudi tako, da en del enodomnega parlamenta predstavlja splošne politične interese (interese državljanov kot takih), drugi pa lokalne oziroma regionalne interese — kot je bilo večkrat predlagano v javni razpravi. Glede na prej povedano bi enodomna varianta pomenila mnogo enostavnejšo rešitev, ker bi se izognili mnogim težavam pri delovanju parlamenta. Na drugi strani pa bi bila taka ureditev nujno dokaj neelastična, ker bi pomenila, da bi predstavniki državljanov in predstavniki lokalnih interesov v vsakem primeru odločali o vseh vprašanjih iz pristojnosti parlamenta. Temu bi se bilo mogoče izogniti tudi tako, da bi se del poslancev, ki bi zastopali interese lokalnih skupnosti, kadar bi parlament odločal o takšnih interesih, izločili kot poseben zbor, ki bi odločal s preostalim delom parlamenta po dvodomnem načelu. Če pa bi se odločili za dvodomni parlament, bi bilo smotrno, da drugi dom ne bi odločal o vseh vprašanjih, temveč le o tistih, ki zadevajo lokalne interese.

Poglavitno vprašanje pri zastopstvu lokalnih skupnosti v parlamentu (eno ali dvodomni) pa je v tem trenutku vprašanje, katere lokalne skupnosti naj bi predstavljal oziroma katere skupnosti naj bi bila volilna telesa. Odvisno je namreč od prihodnje organiziranosti lokalne samouprave v republiki. Prav gotovo je nesmiselno uvajati drugi dom parlamenta, za katerega morda še ob sprejemu ustave ni bilo jasno, katere interese predstavlja in iz katerega volilnega telesa izhaja.

6. Če bi se ustavodajalec odločil za uvedbo drugega doma, ki bi predstavljal regionalne interese, bi se zastavilo tudi vprašanje načina oblikovanja in volitev drugega doma. Gotovo bi naravi regionalnega zastopstva ustrezalo, da bi bile regije v takem domu zastopane čim bolj enakopravno. Čeprav ni nujno, da bi se domova (oziroma dela enega doma) volila različno, bi bilo to vendarle smotno, kajti tako večinski kot tudi proporcionalni sistem imata svoje prednosti in slabosti. Regionalno oblikovan drugi dom bi najbrž terjal večjo ali manjšo vezanost poslancev na regije, katerih interese naj bi zastopali. Temu bi po značilnostih najbrž bolj ustrezal večinski kot proporcionalni sistem, kajti večinski sistem na splošno omogoča večjo povezanost volilcev z njihovimi izvoljenimi predstavniki, dopušča pa tudi manjšo odvisnost poslancev od političnih strank. Gotovo ni odveč ob tem omeniti, da večinski sistem dokaj uspešno ovira razmah tako imenovane partitokracije, vladavine strank torej, ki krojijo politiko predvsem v medsebojnih pogajanjih, na katera volilci nimajo pravega vpliva, kar na drugi strani spodbuja ravno proporcionalni sistem.

Glede na povedano je najbrž za volitve zastopnikov regionalnih interesov primernejši večinski sistem. Ta pa po svoje že prejudicira volilne enote, kajti večinski sistem nujno zahteva majhne volilne enote s praviloma enim samim poslanskim sedežem. To se pravi, da bi bilo treba praviloma voliti toliko poslancev v tolikih volilnih enotah, kolikor bi bilo takih poslanskih sedežev v parlamentu. To bi lahko povzročilo težave pri domu, ki bi zastopal regionalne interese (kolikor bi se odločili zanj), ker bi bile regije prevelike, da bi lahko hkrati predstavljale tudi volilne enote. V takem primeru bi morda bilo nujno v okviru ene regije določiti več volilnih enot. Drugi način bi bil seveda določiti večje volilne enote z več poslanskimi sedeži, kar pa bi nujno oslabilo povezanost med volilci in poslanci.

Treba bi bilo razmisliti tudi o možnosti, da bi se morebitni drugi dom volil posredno (npr. da bi ga volila predstavniška telesa regionalnih oziroma lokalnih skupnosti). Tak način volitev bi nedvomno krepil občutek povezanosti poslancev tega doma z lokalnimi interesi. Pri takem načinu volitev bi tudi lahko bolj prišla do izraza osebnost kandidatov, ne pa zgolj strankarska pripadnost. Res pa je, da se posredni način volitev običajno šteje za manj demokratičnega, ne samo zato, ker volilci nimajo neposrednega vpliva na personalno sestavo parlamenta, temveč tudi zato ker je navadno bolj odvisen od vpliva različnih interesnih skupin.