



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 16 50
F: 01 478 16 99
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

predlagam.vladi@gov.si

Številka: 010-4/2010/127

Datum: 6.6.2011

Zadeva: Apolitizacija izvršne oblasti – stališče organa

Zveza: Vaš dopis, številka 092-135/2011/1 z dne 16.5.2011

V zvezi z navedbami, predvsem pa predlogi, posredovanimi v okviru Predlagam.vladi.si – Predlog 1706, ki se nanašajo na apolitizacijo izvršilne veje oblasti v Republiki Sloveniji, navajamo naslednje:

V zvezi s predlaganim ukrepom »naj vlada spremeni ustavo« tako, da bodo vlado lahko sestavljali samo ljudje, ki v zadnjih 4 letih niso bili člani nobene politične stranke«, je potrebno poudariti, da vlada le-tega ne more upoštevati, saj ta ni pristojna za spremembo določb ustave, temveč je za to v skladu z določbami Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006; v nadaljnjem besedilu: ustava) pristojen Državni zbor Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) pa lahko spremembe ustavnih določb le predlaga. Prav tako je vlada le predlagatelj zakonov ali sprememb zakonov, na podlagi katerih je urejen položaj in nezdružljivost funkcij v primeru obeh vrst funkcionarjev, za katere je tako predlagano v Predlogu 1706, torej poslancev državnega zbora in članov vlade.

Ena od pomembnih človekovih pravic in svoboščin, določenih v ustavi, je tudi pravica do zbiranja in združevanja (42. člen ustave), ki omogoča svobodno izražanje mnenj, oblikovanje politične volje in samoorganiziranosti, ta pravica pa je konkretizirana tudi v določbah Zakona o političnih strankah (ZPS). Pravica do združevanja, ki vključuje tudi pravico do ustanavljanja političnih strank in njihovega delovanja, pomeni izhodišče in zagotovilo za sistem političnega pluralizma, to je za večstrankarski politični sistem, brez katerega svobodna demokratična družba ne more obstajati. V navedeni določbi ustava tudi določa razloge, zaradi katerih so možne zakonske omejitve navedenih pravic (varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni), prav tako pa izrecno določa kategorije, ki ne morejo biti člani političnih strank – poklicni pripadniki obrambnih sil in policije. Kot ustavna kategorija je določena tudi nezdružljivost opravljanja funkcij v zakonodajni, izvršilni in sodni veji oblasti z opravljanjem drugih funkcij in nekaterih dejavnosti. Kot je na primer v 133. členu ustave urejena tudi nezdružljivost sodniške funkcije s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, poleg tega pa Zakon o sodniški službi (ZSS) v 41. in 42. členu določa, katere so tiste funkcije in dejavnosti, ki so nezdružljive s sodniško funkcijo, pri čemer pa sodniku zakon ne prepoveduje, da bi na funkcijo predsednika države, poslanca,

predsednika Vlade ali člana Vlade kandidiral in bil izvoljen, določa pa, da sodniku v času trajanja ene od navedenih funkcij, sodniška funkcija miruje.

Predlog 1706 posega v navedene temeljne svoboščine, ki niso le del besedila slovenske ustave, temveč izhajajo iz določb Evropske Konvencije o človekovih pravicah, prav tako so odraz družbenega razvoja, razvoja demokracije ter zagotavljanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin v Republiki Sloveniji. Ob upoštevanju navedenega ter dejstva, da so razlogi in okoliščine, ki opredeljujejo morebitno nezdržljivost funkcij, v veljavni slovenski zakonodaji urejene, je predlog v zvezi z apolitizacijo članov vlade treba natančno proučiti.

Državna organizacija in njeno delovanje sta pravno urejeni z ustavo, zakoni in podzakonskimi akti. Organizirana je v različnih oblikah, ki se med seboj razlikujejo glede na položaj državnih organov in odnosov med njimi. Ena izmed načinov organiziranosti je oblika državne oblasti, ki nam pove, kakšna so razmerja med tremi vejami oblasti: zakonodajno, izvršilno in sodno. V praksi je najpogosteje uveljavljen trialistični model, torej delitev oblasti med zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo. Zakonodajna oblast je pri tem tista, katere primarna naloga je sprejemanje zakonov, ki poleg ustave pomenijo pravni okvir delovanja državne organizacije. V sodobnih ureditvah opravlja to funkcijo zakonodajno telo, v Sloveniji Državni zbor Republike Slovenije. Izvršilna funkcija pa je tista, v okviru katere državna oblast izvršuje zakone, ki jih sprejme zakonodajna oblast. Med organe izvršilne oblasti štejemo državnega poglavarja (predsednika države), vlado, upravne organe, v nekaterih državah pa sem sodijo še drugi nosilci izvršilne oblasti. Sodna veja oblasti je v parlamentarnem sistemu popolnoma neodvisna od drugih dveh, kar ji zagotavlja že 125. člen ustave, ki določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni ter, da so vezani na ustavo in zakon. Sodnike sicer voli zakonodajni organ, predlog pa temu poda Sodni svet, kot sui generis ustavni organ, ki ne pripada nobeni od treh vej oblasti.

Kadar se oblast deli med omenjene nosilce, govorimo o deljeni oblasti, ki jo danes štejemo med najbolj demokratične oblike. Osnovno vodilo deljene oblasti je ločenost posameznih oblastnih funkcij. Te so druga od druge sicer neodvisne in vsaj približno uravnovešene, vendar morajo med seboj sodelovati in se kot najpomembnejše, tudi nadzorovati. To imenujemo tudi načelo zavor in ravnovesij (checks and balances), pri čemer je temeljni pomen tega vodila preprečevanje zlorabe oblasti in naj bi služilo uveljavitvi politične demokracije in svobode posameznika.

Parlamentarni sistem deljene oblasti, ki je glede na ustavno in zakonsko ureditev značilen za Republiko Slovenijo, je omiljena oblika deljene oblasti. Razvil se je v Angliji, kmalu pa se je razširil po Evropi in drugih celinah. Splošna značilnost te oblike delitve oblasti je odnos med vlado in parlamentom, torej med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Njuna enakopravnost se kaže predvsem v sredstvih, ki jih imata na podlagi veljavne zakonodaje ena proti drugi ter v njunem medsebojnem ravnotežju. Tako lahko parlament uveljavlja odgovornost vlade s tem, da ji izglasuje nezaupnico, zaradi česar mora vlada odstopiti. Po drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila nezaupnica izglasovana, zahteva od predsednika države, da parlament razpusti in razpiše nove volitve. Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže zlasti v dualizmu izvršilne veje, saj je ta razdeljena na dva nosilca, in sicer med vlado in šefom države.

Nobenega dvoma ni, da delitev oblasti ne more pomeniti popolne ločitve med vejami oblasti, ampak je možno ter potrebno iz vidika načela zavor in ravnovesij tudi določeno sodelovanje med njimi, in to sodelovanje tiste vrste, ki ne posega v izvorno samostojnost posamezne veje oblasti, namreč v njeno samostojno odločanje. Delitve oblasti tudi ni mogoče razlagati mehanično, temveč do neke mere dinamično, saj so dejansko vse tri klasične veje oblasti med seboj funkcionalno prepletene in druga na drugo vplivajo z najrazličnejšimi, tudi z že navedenimi razmerji in vplivi, ter se na ta način medsebojno nadzirajo, kar je eden od bistvenih elementov načela zavor in ravnovesij, ob upoštevanju načela ne-poseganja v samostojno odločanje vej oblasti, v skladu z njihovo ustavno vlogo oziroma jamstvi.

Ne glede na navedeno Ministrstvo za javno upravo pojasnjuje, da so predlogi za morebitne spremembe ustave tako pomembna in kompleksna tema, da je treba proučiti ter predhodno

obravnavati v okviru širše razprave, tudi v strokovni javnosti, zato ne morejo biti predmet hitre odločitve na podlagi takšnega predloga.

S spoštovanjem,

Irma Pavlinič Krebs
MINISTRICA