



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
DIREKTORAT ZA ORGANIZACIJO IN KADRE

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

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


REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
Podpisnik: Irma Pavlinic Krebs
Izdajatelj: sigov-ca
Številka certifikata: 3a 5d 91 56
Potek veljavnosti: 24.12.2013
Čas podpisa: 10:52, 27.06.2011
Ref. št. dokumenta: 010-4/2010/138

predlagam.vladi@gov.si

Številka: 010-4/2010
Datum: 14.6.2011

Zadeva: Nestrankarske ministrice in ministri – stališče organa
Zveza: Vaš dopis, številka 092-145/2011/1 z dne 6.6.2011

V zvezi s predlogom, posredovanim v okviru Predlagam.vladi.si – Predlog 1738, ki se nanaša na nestrankarske ministrice in ministrice oziroma nemožnost opravljanja ministrske funkcije v primeru izvolitve za poslanca državnega zbora v tekočem mandatu ministra, navajamo naslednje:

V zvezi s predlogom naj se sprejme nov zakon, v skladu s katerim bodo vlado lahko sestavljali samo ministrice oziroma ministri (v nadaljnjem besedilu: ministri), ki niso člani nobene od aktualnih koalicijskih strank in v tekočem mandatu državnega zbora niso bili izbrani za poslanke oziroma poslance (v nadaljnjem besedilu: poslanci), je potrebno poudariti, da vlada zakona z navedeno vsebino oziroma morebitnih sprememb veljavnih zakonov, ki bi vključevali tudi navedeno vsebino, ne more predlagati brez temeljite in poglobljene razprave, ugotovitve obstoja dovolj utemeljenih razlogov ter pogojev, na podlagi katerih bi bile glede na vsebino predloga predhodno potrebne spremembe 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), torej najvišjega pravnega akta v državi, ki se ga po mnenju domačih ustavnih teoretikov in tudi na podlagi mednarodnopravnih izkušenj, spreminja »s tresočo roko«.

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 nezdržljivost opravljanja funkcij v zakonodajni, izvršilni in sodni veji oblasti z opravljanjem drugih funkcij in nekaterih dejavnosti.

Predlog 1738 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 namreč pravno urejeni z ustavo, zakoni in podzakonskimi akti. 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. Kadar se oblast deli med različne 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. 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. Uravnovešenost 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 izvirno samostojnost posamezne veje oblasti, namreč v njeno samostojno odločanje.

Volilni sistem za izvolitev poslancev v Državni zbor Republike Slovenije, ureja zakon, ki ga državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Zakonodajalcu je tako sicer dopuščena svoboda pri urejanju volilnega sistema, pri tem pa se mora gibati znotraj ustavno določenega okvira. Zakon o volitvah v Državni zbor tudi izrecno ureja institut nezdržljivosti poslanske funkcije, pri čemer poslanci hkrati z opravljanjem te funkcije, ne smejo opravljati še kakšne druge javne funkcije, ali opravljati še kakšno drugo pridobitno dejavnost, z izjemami, kot so opravljanje zahtevnejših strokovnih, pedagoških ali raziskovalnih del, o vsaki izjemi pa odloča pristojno delovno telo državnega zbora.

Ustava določa, da so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Za parlamentarni sistem je namreč značilna relativno blaga oblika delitve oblasti, saj je vlada odgovorna parlamentu in zato praviloma v njem uživa večinsko podporo. Zato sta večinska parlamentarna stranka ali koalicija in vlada politično v veliki meri zlit, čeprav to zlitje ni popolno pa vendarle pomembno zaznamuje procese političnega odločanja na relaciji politične stranke – vlada – državni zbor.

Kot to določa 112. člen Ustave, ministre imenuje in razrešuje Državni zbor RS na predlog predsednika vlade. Sestava vlade je tako odvisna od soglasja volje predsednika vlade kot predlagatelja in državnega zbora, ki ministre imenuje. Ustava ne ureja vprašanja, kako predsednik vlade predlaga kandidate za ministre in, kako državni zbor o njih glasuje, temveč so ta vprašanja prepuščena zakonodajalcu. Navedena ureditev na ustavno-pravni ter zakonski ravni izrecno ne onemogoča tudi primerov imenovanja članov vlade, ki ne bi bili člani oziroma ne bi pripadali nobeni politični opciji, vendar pa je njihova odgovornost tudi politična – na ta način odgovarjajo na eni strani predsedniku vlade, na drugi strani pa državnemu zboru, ki ministre tudi imenuje in razrešuje.

Poudarjamo, da gre v zvezi s predlogom glede apolitizacije članov vlade ob upoštevanju vsega navedenega, za bistven odmik od pravil in načel volilnega sistema, od značilnosti posameznih

vej oblasti v Republiki Sloveniji, katerih osnove določa že ustava, podrobneje pa so vprašanja urejena na zakonski ravni. Predlog zato ne more biti predmet hitre in nezadostno preišljene opredelitve, temveč zahteva kompleksno in celovito razpravo, tudi v okviru strokovne javnosti.

S spoštovanjem,

Irma Pavlinič Krebs
MINISTRICA