

Univerza v Ljubljani
Pravna fakulteta

USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO
PREDLAGANI SPREMEMBI USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE
(magistrsko diplomsko delo)

Avtor: Andrej Rutar
Mentor: prof. dr. Igor Kaučič
Somentor: as. dr. Iztok Štefanec

Ljubljana, maj 2019

POVZETEK

Sistemi organizacije državne oblasti se razlikujejo po načinu delitve oblasti, organih, ki so nosilci te oblasti ter njihovih medsebojnih odnosih. Parlamentarni sistem, ki je uveljavljen tudi pri nas, temelji na načelu delitve oblasti. Organi državne oblasti med seboj sodelujejo, se nadzorujejo, med njimi pa je z namenom preprečitve zlorabe oblasti vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij.

V moderni demokraciji med strankami na volitvah vedno poteka tekma za čim višje število glasov, zmago na volitvah in prevzem oblasti. Zmagovalna večina se poveže ter oblikuje vlado, stranke, ki niso članice koalicijske večine, pa čakajo na svojo priložnost na naslednjih volitvah. Vendar mora biti njihov glas vseeno slišan, saj odločitve večine postanejo tudi odločitve manjšine, ki mora zato imeti možnost vpliva na sprejemanje odločitev, poleg tega je pomembna tudi možnost nadzora dela koalicijske večine in izvršilne veje oblasti, v ta namen pa ima opozicija na voljo različne instrumente nadzora. Opozicija ima možnost uporabe svojih sredstev na različnih področjih, v okviru zakonodajne, volilne ter nadzorne funkcije Državnega zbora.

Nosilec izvršilne oblasti je v parlamentarnih sistemih vlada, ki je parlamentu odgovorna za svoje delo, brez njegove podpore pa ne more delovati. Parlament, znotraj njega zlasti tudi opozicija, ima na voljo več instrumentov nadzora nad delom vlade, najpomembnejši so poslansko vprašanje, interpelacija in konstruktivna nezaupnica. Nesoglasja med parlamentom in vlado lahko privedejo do politične krize, v končni posledici pa tudi do razpustitve parlamenta in novih volitev.

Obstaja več različic parlamentarnega sistema, razlikujejo pa se po načinu oblikovanja, sestavi in delovanju vlade. Naša ureditev se zgleduje po nemškem modelu, pri čemer pa v smeri skupščinske ureditve od njega odstopa v nekaterih pomembnih elementih. Predvsem je tu mišljeno imenovanje ministrov s strani Državnega zbora ter s tem povezani instrumenti, ki povečujejo individualno odgovornost posameznih ministrov v razmerju do Državnega zbora, kar je neskladno z modernimi parlamentarnimi sistemi, ki poznajo predvsem kolektivno odgovornost vlade. Taka ureditev relativizira pomen instituta konstruktivne nezaupnice, ki smo ga sprejeli iz nemškega modela.

Zaradi naše neučinkovite ureditve bi bile smiselne ustavne spremembe, kar je zaznal tudi Državni zbor, saj je skupina poslancev predlagala spremembo ustavnih določb, ki se nanašajo na oblikovanje Vlade, v odzivu na ta predlog pa je nastal še predlog Strokovne skupine, ki je predlog poslancev analizirala.

Ta naloga obravnava predlagani spremembi Ustave, predlog poslancev in predlog Strokovne skupine, s poudarkom na učinke predlaganih sprememb na položaj opozicije. Poleg tega so v nalogi predstavljene tudi nekatere druge možne spremembe Ustave, ki se nanašajo na način oblikovanja Vlade. Vsak predlog spremembe Ustave našo veljavno ureditev približuje določeni podvrsti parlamentarnega sistema. Pred sprejetjem kakršnekoli spremembe Ustave je torej vredno razmisliti, kateri ureditvi se želimo približati in kakšen vpliv na našo trenutno ureditev bi imel sprejem določene spremembe Ustave.

Ključne besede: Državni zbor, vlada, opozicija, postopek oblikovanja vlade, nadzor, konstruktivna nezaupnica, sprememba Ustave.

ABSTRACT

The systems of state authority differ in the way they separate powers, branches of power that are holders of the power and their relations. The parliamentary system, which is established also in Slovenia, is based on the principle of separation of powers. The branches of state authority collaborate with each other and control the work of one another. The system of checks and balances is set up to prevent the abuse of power.

In the modern democracy there has always been a race to get as many votes as possible, win the elections and take over the power among parties in the elections. The majority that wins is united and forms the Government, while parties that are not members of the majority coalition wait for their opportunity in the next elections. However, their voice has to be heard, because the decisions of majority become the decisions of minority as well, that is why they have to have an impact on decision-making. Besides, the possibility of supervision over the part of the majority coalition and the executive branch is important, for this purpose the opposition has different instruments of supervision. The opposition has a possibility of the use of its means on various areas, within the legislative, electoral and supervisory functions of Parliament.

The government, which answers to the parliament for its work, but without its support cannot work properly, is the holder of the executive body in the parliamentary systems. The Parliament, and within it, also in particular the opposition, has several instruments for controlling the work of the Government, the most important are parliamentary question, interpellation and constructive vote of no confidence. Disagreements between the Parliament and the Government can lead to the political crisis and ultimately to the dissolution of the Parliament and new elections.

There are several variants of parliamentary system, they differ in the way of forming, structure and working of the Government. Our system follows the German model's example, but as far as assembly is concerned, it differs in some important elements. This mainly refers to the appointment of ministers coming from the National Assembly and instruments referring to it. These instruments are increasing individual responsibility of individual ministers in relation to the National Assembly and that is inconsistent with modern parliamentary systems which are familiar with collective responsibility of the Government in particular. Such system

relativizes the meaning of the institute of constructive vote of no confidence which is based on the German's model.

Constitutional changes would be logical due to our ineffective system, this was also noticed by our National Assembly. The group of members of the Parliament proposed a change for constitutional provisions which refer to the forming of the Government. In response to this proposal, the Professional group, which analysed the proposal of the members of the Parliament, formed another one.

This master's thesis deals with the proposed change of the Government, the proposal of members of the Parliament and the proposal of the Professional group, with emphasis on the effects of proposed changes regarding the position of the opposition. The thesis also presents some of the other possible constitutional changes that refer to the way of forming the Government. Each proposal of the constitutional change brings about our valid system to get closer to the certain category of the parliamentary system. It is worth considering which system is better and what kind of effect would passing a certain constitutional change cause, before even considering constitutional changes of any kind.

Key words: National Assembly, the Government, the opposition, the procedure of forming the Government, supervision, constructive vote of no confidence, constitutional change.

KAZALO

1. UVOD	8
2. PREDSTAVNIŠKO TELO TER OBLIKOVANJE IN PRENEHANJE VLADE	10
2.1. PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	10
2.2. PARLAMENTARNO PREDSEDNIŠKI OZIROMA POLPREDSEDNIŠKI SISTEM.....	11
2.3. SKUPŠČINSKI SISTEM	12
2.4. PARLAMENTARNI SISTEM.....	12
2.4.1. Splošno	12
2.4.2. Naša ustavna ureditev parlamentarnega sistema	13
2.4.3. Odstopanja naše ureditve od klasičnega parlamentarnega sistema	14
3. OPOZICIJA V NAŠI UREDITVI.....	16
3.1. TEMELJNE ZNAČILNOSTI.....	16
3.2. RAZMERJE MED KOALICIJO IN OPOZICIJO	17
4. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE	19
4.1. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ ZAKONODAJNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA	19
4.2. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ NADZORNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA	21
4.2.1. Poslanska vprašanja in pobude.....	21
4.2.2. Interpelacija.....	22
4.2.3. Nezaupnica Vladi	23
4.2.4. Zaupnica Vladi	26
4.2.5. Parlamentarna preiskava	27
4.2.6. Ustavna obtožba	28
4.3. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ VOLILNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA	30

5. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLAGANI SPREMEMBI USTAVE TER PREDLOGU STROKOVNE KOMISIJE.....	32
5.1. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLAGANI SPREMEMBI USTAVE.....	32
5.2. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLOGU STROKOVNE SKUPINE.....	38
5.3. PRIMERJAVA SREDSTEV PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLOGIH SPREMEMBE ISTAVE IN PO VELJAVNI USTAVNI UREDITVI	45
5.4. DRUGI MOŽNI NAČINI OBLIKOVANJA VLADE.....	48
6. SKLEP.....	53
7. LITERATURA.....	58

1. UVOD

Parlamentarni sistem temelji na načelu delitve oblasti, funkcije oblasti pa se delijo na zakonodajno, izvršilno in sodno. Organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, delujejo samostojno, med seboj sodelujejo, vendar pa se tudi medsebojno nadzorujejo. Vzpostavljen je sistem zavor in ravnovesij, katerega namen je preprečitev zlorabe oblasti.¹

V parlamentarnem sistemu je nosilec zakonodajne oblasti parlament, izvršilne pa vlada. Obstoj vlade je odvisen od podpore parlamenta, prav tako vlada ne more delovati brez podpore parlamenta, ki mu za svoje delo odgovarja. Parlament nadzoruje delo vlade preko različnih instrumentov, med najpomembnejše gotovo sodijo poslansko vprašanje, interpelacija in konstruktivna nezaupnica, ki so klasična orodja parlamentarna opozicije. Poleg tega opozicija skrbi za predstavljanje zapostavljenih interesov, poskuša vplivati na odločitve, ki se sprejemajo, ter opozarja na delovanje koalicije, če se delovanje koalicijskih strank ne sklada z opozicijskimi željami. Tako koalicijo sili v preišljeno odločanje in upoštevanje različnih interesov.²

Koalicijske stranke predstavljajo parlamentarno večino in skupaj oblikujejo vlado. Naša ureditev oblikovanja Vlade se ne sklada s primerljivimi ureditvami v drugih parlamentarnih sistemih, to pa povzroča težave in anomalije pri oblikovanju in delovanju Vlade.³

Zato je skupina poslancev predlagala spremembo Ustave Republike Slovenije⁴ (v nadaljevanju Ustava) v delu, ki se nanaša na postopek oblikovanja vlade. Ta bi pomembno vplivala tudi na druge parlamentarne institute, ki so povezani z oblikovanjem in delovanjem vlade. Svoj predlog je v odzivu na predlog poslancev podala tudi Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora Republike Slovenije za področje postopka oblikovanja vlade (v nadaljevanju Strokovna skupina), predlog pa se nanaša na enako vsebino.

¹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 156.

² F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 158–160 in 389–391.

³ F. Grad, Parlament in vlada (2000), str. 281–282.

⁴ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

Oba predloga stremita k izboljšanju obstoječega modela oblikovanja Vlade, vsak pa ima svoje učinke in posledice na oblikovanje in delovanje Vlade, z njima povezane institute, s tem pa tudi na delovanje in možnosti opozicije.

2. PREDSTAVNIŠKO TELO TER OBLIKOVANJE IN PRENEHANJE VLADE

2.1. PREDSEDNIŠKI SISTEM

Predsedniški sistem delitve oblasti se je razvil v Združenih državah Amerike, zgledeval pa se je po britanski ureditvi, kjer je zakonodajna oblast pripadala parlamentu, izvršilna pa monarhu.⁵

Kongres, ki je dvodomno predstavniško telo, je nosilec zakonodajne funkcije. Sestavljen je iz predstavniškega doma (House of representatives), ki predstavlja ljudstvo kot celoto, ter senata, ki predstavlja države članice ameriške federacije. Volitve v oba domova so neposredne, ljudstvo voli člane predstavniškega doma za dve leti, člane senata pa za šest let.⁶

Izvršilo vejo oblasti v celoti vodi predsednik države. Predsednik države s privolitvijo senata postavlja visoke državne funkcionarje, to so veleposlaniki, konzuli, sodniki Vrhovnega sodišča ter drugi z zakonom določeni visoki državni funkcionarji. Vodi tudi zunanjo politiko države, pogajanja in sprejemanje mednarodnih sporazumov. Poleg klasičnih funkcij šefa države vodi tudi celotno državno upravo, ker mu po ustavi pripada celotna izvršilna oblast. Poleg državne uprave so najbolj vidni predstavniki izvršilne veje oblasti še podpredsednik ter predsednikov kabinet. V primerjavi s parlamentarnim sistemom bi lahko rekli, da predsednik države opravlja tako funkcije šefa države kot tudi vlade.⁷

Neodvisnost kongresa ter predsednika je zelo velika, saj oba izvoli ljudstvo. Neodvisna sta tudi pri svojem delovanju, saj predsednik kongresa ne more razpustiti, kongres pa v celoti opravlja zakonodajno funkcijo, vendar pa ima predsednik pravico do suspenzivnega veta, saj je za uveljavitev zakona potreben njegov podpis. Veto lahko skupno preglasujeta oba domova kongresa. Predsednik ne odgovarja kongresu, vendar je omejen z zakoni, ki jih sprejme kongres, najbolj učinkovito omejevanje oblasti pa je neizglasovanje državnega proračuna. Kongres predsedniku ne more izreči nezaupnice, odstaviti ga ne more zaradi politične odgovornosti, temveč le zaradi pravne. Predsednik je namreč podvržen obtožbi (angl.

⁵ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 161–164.

⁶ F. Grad, Parlament in vlada (2000), str. 59–60.

⁷ F. Grad, I. Kristan, A. Perenič, Primerjalno ustavno pravo (2004), str. 149–156.

impeachment), to je posebni vrsti kazenske odgovornosti o kateri odloča kongres.⁸ Vzpostavljen je torej učinkovit sistem zavor in ravnovesij.

2.2. PARLAMENTARNO PREDSEDNIŠKI OZIROMA POLPREDSEDNIŠKI SISTEM

Polpredsedniški sistem sicer izhaja iz parlamentarnega sistema, vendar pa je v njem položaj predsednika republike tako okrepljen, da se po svojih značilnostih približuje predsedniškemu sistemu, saj pristojnosti predsednika v polpredsedniškem sistemu bistveno presegajo pristojnosti predsednika v parlamentarnem sistemu, večji je tudi njegov vpliv na oblikovanje in delovanje vlade. V polpredsedniškem sistemu je tako kot v parlamentarnem uveljavljen dualizem izvršilne oblasti, saj v tem sistemu še vedno obstaja vlada, ki je formalno vezana na parlament, dejansko pa odgovarja predsedniku, vendar pa je v tem sistemu močnejši predsednik.⁹

Vlada se oblikuje tako, da predsednik imenuje prvega ministra, na njegov predlog pa tudi ostale ministre ministrskega sveta (vlade), vlada je tako v tem sistemu dejansko bolj vezana na prvega ministra, kot na parlament. Ko je vlada imenovana, ji ni več potrebna investitura. Vlada določa in vodi državno politiko in za to politično odgovarja parlamentu, ki opravlja zakonodajno funkcijo znotraj ustavno določenih pristojnosti, sestavljata pa ga narodna skupščina in senat. Predsednik predseduje sejam vlade, podpisuje njene dekrete in ordonance, po posvetovanju s predsednikom vlade in predsednikom obeh zbornic pa lahko tudi razpusti parlament. V polpredsedniškem sistemu ima največjo moč predsednik, za njim vlada in šele nato parlament, na sistem pa ima zelo močan vpliv strankarska struktura. Kadar predsednik pripada večini v parlamentu se delovanje sistema približuje predsedniškemu sistemu, če pa predsednik pripada drugi strankarski liniji kot parlamentarna večina, pa se delovanje sistema približuje klasičnemu parlamentarnemu sistemu. V prvem primeru ima namreč izvršilna oblast več sredstev vplivanja na delo parlamenta, v drugem pa lahko parlament močnejše vpliva na delo izvršilne veje oblasti.¹⁰

⁸ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 163.

⁹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 164–165.

¹⁰ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 165–167.

2.3. SKUPŠČINSKI SISTEM

Skupščinski sistem izhaja iz načela enotnosti oblasti in se v tem elementu bistveno razlikuje od parlamentarnega, polpredsedniškega in predsedniškega sistema. Ljudstvo svojo oblast izvaja neposredno ali pa preko izvoljenih predstavnikov. Vsa oblast je osredotočena v skupščini in iz nje izhaja, tako državni organi niso neodvisni, temveč so podrejeni skupščini. Skupščina je predstavniško telo in zakonodajni organ, kot nosilec oblasti vse druge državne organi voli in odpokliče skupščina. To velja tudi za izvršilni organ, ki je skupščini funkcionalno in organizacijsko podrejen, saj ga voli in odpokliče skupščina, izvajati pa mora politiko skupščine. Vlada je v tem sistemu le nekakšen izvršilni odbor skupščine. Noben organ, niti vlada, ne more vplivati na delovanje skupščine.¹¹

2.4. PARLAMENTARNI SISTEM

2.4.1. Splošno

Parlamentarni sistem temelji na načelu delitve oblasti, vendar pa so njegove temeljne značilnosti izvedene manj dosledno kot v predsedniškem sistemu. V parlamentarnem sistemu so odnosi neodvisnosti in sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, zelo malo pa med sodno oblastjo, ki stoji bolj ob strani in je mnogo bolj samostojna in neodvisna kot zakonodajna in izvršilna oblast, in preostalima dvema.¹²

Zakonodajna in izvršilna oblast sta enakopravni, med seboj sodelujeta in vplivata ena na drugo, kar se kaže v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi. Parlament predvsem sprejema zakone, na izvršilno oblast vpliva preko parlamentarnih komisij in sprejema državni proračun. Izvršilna oblast pa ima zakonodajno iniciativo, pravico ima sodelovati pri delu parlamenta, poleg tega pa ima tudi pravico (in dolžnost) razglasiti zakone, ki jih je sprejel parlament. Za parlamentarni sistem je značilno, da je vlada za svoje delovanje odgovorna parlamentu, brez njegove podpore ne more opravljati svoje funkcije. Vendar pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Do enakega položaja pride, če parlament vladi ne izglasuje zaupnice.¹³

¹¹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 169–170.

¹² F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 156–158.

¹³ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 158–160.

2.4.2. Naša ustavna ureditev parlamentarnega sistema

Tako kot v drugih modernih državah tudi naša organizacija državne oblasti izhaja iz načela delitve oblasti, kar je razvidno že iz splošnih določb Ustave. Zakonodajno funkcijo opravlja parlament kot predstavniško in zakonodajno telo, izvršilno funkcijo opravljata Predsednik republike Slovenije (v nadaljevanju Predsednik republike) in Vlada republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada), sodno pa sodišča.¹⁴ Naše predstavniško telo je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni zbor), ki ima položaj splošnega predstavniškega telesa, kar pomeni, da je predstavnik vseh državljanov, ne glede na njihove interese, družbeni položaj ali vlogo.¹⁵ Drugi dom našega parlamenta je Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni svet), ki je zastopnik nekaterih posebnih družbenih interesov, njegov podrejen položaj v primerjavi z Državnim zborom je jasno razviden že iz njegovih pristojnosti, kar pomeni, da pri nas ni uveljavljen sistem popolne dvodomnosti. V zakonodajnem procesu lahko sodeluje samo posredno, preko zakonodajne iniciative ter suspenzivnega veta, prav tako ni v odnosu z Vlado.¹⁶

Člani Državnega zbora so poslanci, ki so predstavniki ljudstva, od koder tudi izvira njihova oblast in kateremu so odgovorni. Devetdeset poslancev izvoli ljudstvo na podlagi splošne in enake volilne pravice, poslanci so izvoljeni praviloma za štiri leta, če ne pride do predčasne razpustitve parlamenta ali nepredvidenega podaljšanja mandata.¹⁷

Vlada se oblikuje po tem, ko ljudstvo izvoli poslance in se konstituira Državni zbor. Način oblikovanja Vlade je določen že v Ustavi, v skladu z Ustavo je način oblikovanja natančneje določen v Zakonu o vladi, procesni vidik pa ureja tudi Poslovnik državnega zbora.¹⁸

Kandidata za predsednika Vlade predlaga Predsednik republike po posvetovanjih s poslanskimi skupinami, voli pa ga Državni zbor z večino glasov vseh poslancev na tajnih volitvah. Če kandidat ni izvoljen, lahko Predsednik republike za ponovno glasovanje predlaga istega ali drugega kandidata, predlagajo pa ga lahko tudi poslanske skupine ali najmanj deset

¹⁴ F. Grad, *Parlamentarno pravo* (2013), str. 74.

¹⁵ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 369.

¹⁶ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 371.

¹⁷ Glej 80. in 81. člen Ustave.

¹⁸ F. Grad, *Parlamentarno pravo* (2013), str. 114. Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1), Ur. l. RS, št. 92/07, 105/10, 80/13 in 38/17.

poslancev. Če tudi v drugem poskusu kandidat ni izvoljen, Predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve, razen če Državni zbor z večino glasov navzočih poslancev sklene izvesti ponovne volitve predsednika Vlade. Kandidat je v tem primeru izvoljen že z večino glasov navzočih poslancev, kar omogoča vzpostavitev manjšinske Vlade. Če tudi v tem primeru kandidat ne dobi potrebnega števila glasov, Predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve.¹⁹ Vlado sestavljajo predsednik Vlade in ministri. Tako kot predsednika Vlade tudi ministre imenuje in razrešuje Državni zbor, vendar na predlog predsednika Vlade. Kandidat za ministra se pred imenovanjem predstavi pristojni komisiji Državnega zbora in odgovarja na vprašanja poslancev.²⁰

Mandat Vlade praviloma traja toliko časa kot mandat Državnega zbora. S prenehanjem mandata Državnega zbora vselej preneha tudi funkcija Vlade. Lahko se zgodi, da funkcija Vlade preneha pred mandatom Državnega zbora, zlasti v primerih izglasovane konstruktivne nezaupnice ali neizglasovane zaupnice.²¹ V skladu z ustavnimi določili ob prenehanju funkcije predsednika Vlade mandat preneha tudi vsem drugim članom Vlade.²² Primeri prenehanja funkcije predsednika Državnega zbora niso določeni v Ustavi, vendar iz parlamentarnih pravil izhaja, da se to zgodi zlasti ob izgubi podpore v parlamentu, odstopu ali ob trajni nezmožnosti za opravljanje funkcije.²³

2.4.3. Odstopanja naše ureditve od klasičnega parlamentarnega sistema

V okviru parlamentarnega sistema se oblikovanje vlade po posameznih državah razlikuje. Razlikuje se predvsem po tem, na kakšen način se imenuje mandatarja za sestavo vlade. Vlada se oblikuje v sodelovanju med parlamentom in šefom države, zato se po posameznih državah razlikuje vloga ter moč šefa države in parlamenta pri oblikovanju vlade.²⁴

V klasičnem parlamentarnem sistemu se vlada oblikuje tako, da šef države po posvetovanjih z vodji političnih strank ali vodji poslanskih skupin podeli mandat za sestavo vlade vodji tiste stranke, ki ima večino v parlamentu, oziroma vodji eni od koalicijskih strank. Mandatar nato predloži predlog članov vlade v imenovanje šefu države, ki imenuje ministre, ponekod jih tudi

¹⁹ Glej 111. člen Ustave.

²⁰ Glej 110. in 112. člen Ustave.

²¹ F. Grad, Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1053.

²² Glej 115. člen Ustave.

²³ F. Grad, Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1054.

²⁴ F. Grad, Parlamentarno pravo (2013), str. 111.

zapriseže. Imenovanje članov vlade je po ustavnih običajih zgolj formalnega pomena, le redko pride do zavrnitve, tako je personalna sestava vlade v rokah mandatarja. Po imenovanju mora parlament vladi izreči zaupnico (investituro), da lahko ta začne delovati.²⁵

Oblikovanje Vlade v slovenski ureditvi se v marsičem razlikuje od ureditve klasičnega parlamentarnega modela, zgleduje se po posebnostih nemške ureditve, vendar pa od nje odstopa v nekaterih pomembnih elementih. Na našo ureditev je imelo precejšenj vpliv zgodovinsko dogajanje, s prilagajanjem nemške ureditve pa so bile izgubljene nekatere njene pomembne prednosti.²⁶

Posebnost nemške in naše ureditve je, da predsednika vlade izvoli predstavniško telo. S tem je nadomeščeno glasovanje o zaupnici celotne vlade, predstavniško telo ima na ta način še močnejši položaj, saj izvoli predsednika vlade. Mandat torej dobi od predstavniškega telesa in ne od šefa države, kar daje njegovemu položaju visoko stopnjo legitimnosti.²⁷

Naša ureditev se v primerjavi z nemško od klasičnih parlamentarnih sistemov razlikuje v nekaterih pomembnih elementih. Predvsem tukaj mislimo na oblikovanje celotne Vlade, ki je v naši ureditvi povsem v rokah Državnega zbora. Izvolitvi predsednika Vlade namreč sledi še imenovanje ministrov, ki jih predlaga predsednik Vlade, vsak kandidat pa se mora pred tem še predstaviti pristojni komisiji Državnega zbora. V nemški ureditvi ministre imenuje šef države na predlog šefa vlade. Pri nas tako nima Predsednik republike na oblikovanje Vlade nobenega vpliva. V praksi se lahko zgodi, da ministri niso imenovani in se zato Vlada sploh ne oblikuje. Ker je pri nas oblikovanje Vlade sestavljeno iz dveh faz, Vlada na nek način ne dobi zaupnice, če ni imenovanih dovolj ministrov, čeprav je bil pred tem predsednik Vlade že izvoljen s strani Državnega zbora in je na ta način dobil zaupnico.²⁸ Posledično je problematično tudi to, da so ministri individualno odgovorni Državnemu zboru, kar je v nasprotju s sodobnimi ureditvami vlad, kjer prevladuje odgovornost ministrov šefu vlade, ki jih lahko kadarkoli zamenja. V nasprotju z logiko parlamentarnega sistema je tudi to, da je lahko predsednik Vlade izvoljen z eno parlamentarno večino, ministri pa so imenovani z drugo.²⁹

²⁵ F. Grad I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 502–503.

²⁶ F. Grad, Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1050.

²⁷ F. Grad, Parlamentarno pravo (2013), str. 114.

²⁸ F. Grad, Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1051.

²⁹ F. Grad, Parlamentarno pravo (2013), str. 116.

Če izvoljeni predsednik Vlade ministrov ne predlaga v zakonsko določenem roku, mu lahko preneha funkcija predsednika Vlade, kar je nenavadna situacija za parlamentarni sistem, saj zamuda zakonskega roka povzroči prenehanje funkcije, ki jo je pridobil v skladu z Ustavo, Ustava pa takega načina prenehanja funkcije Vlade sploh ne določa. Poslanci o imenovanju ministrov glasujejo tako, da glasujejo o listi kandidatov, kar je sicer boljše kot glasovanje o posameznih kandidatih, vendar še vedno lahko privede do tega, da predsednik Vlade ostane brez ministrov.³⁰ PoDZ-1 je nekoliko omilil določbo s tem, da dopušča ponovno glasovanje z novo listo, če tudi to ne uspe, pa sledi glasovanje o posameznih ministrih z liste, kar lahko pripelje do tega, da je imenovanih le nekaj ministrov z liste.³¹ Zakon o vladi je zato določil, da se šteje, da je Vlada nastopila funkcijo že, ko je imenovanih več kot dve tretjini ministrov. Če preostali ministri niso imenovani v roku treh mesecev po nastopu funkcije, funkcija predsednika Vlade in ministrov preneha.³²

3. OPOZICIJA V NAŠI UREDITVI

3.1. TEMELJNE ZNAČILNOSTI

Vlada je v parlamentarnem sistemu oblikovana samo iz političnih strank, ki so v parlamentu, torej iz parlamentarnih strank. Politične stranke predstavljajo organizirane družbene interese, so nekakšen posrednik med družbo in državo, družbeni interesi pa se udeležujejo z zakonodajno funkcijo parlamenta. Stranke na volitvah med seboj tekmujejo za podporo volivcev, saj nato izvoljeni poslanci predstavljajo in udeležujejo strankarske interese, to je strankarski politični program. Volivci nimajo neposrednega vpliva na sestavo vlade, saj se ta oblikuje v razmerju med parlamentom in šefom države, vendar pa imajo s svojimi glasovi večji ali manjši vpliv na njeno strankarsko sestavo. Vlada mora namreč imeti v parlamentu večinsko podporo, saj se v sodobnih parlamentarnih sistemih odloča na podlagi večinskega načela.³³

³⁰ F. Grad, Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1052–1053.

³¹ Glej 233. člen PoDZ-1.

³² Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS, št. 24/05, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17), čl. 11.

³³ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 9–10.

V praksi so politične stranke nujno potrebne za oblikovanje in nadzorovanje delovanja Vlade. Parlamentarno večino ali koalicijo tvorijo stranke, ki Vlado oblikujejo, parlamentarno manjšino ali opozicijo pa stranke, ki delovanje Vlade nadzorujejo, kar je tudi poglavitna naloga opozicije. To je opozicija v ožjem smislu, opozicija v širšem smislu pa je vsaka dejavnost javnega mnenja ali določenih skupin proti Vladi ali vladajočemu sloju.³⁴ Sredstva nadzora so na voljo tudi parlamentarni večini, saj so na voljo parlamentu, ki nadzoruje delo Vlade. Nasploh sta v parlamentarnem sistemu zakonodajna in izvršilna funkcija tesno povezani in soodvisni. V parlamentarnih državah z večjim številom političnih strank v parlamentu opozicija ni tako homogena kot tam, kjer prevladuje manjše število strank oziroma sta stranki samo dve. Že znotraj same koalicije se oblikuje latentna opozicija³⁵, zato odnos med vlado in opozicijo ni jasen in pregleden, govorimo o notranji in zunanji opoziciji. Opozicijske stranke praviloma delujejo usklajeno do točke rušenja vladne večine, zato lahko koalicijsko odstranjevanje opozicijske konkurence destabilizira parlamentarno večino. Vlada je večkrat prisiljena, da svoje predloge predstavi kot predloge posameznih delov koalicije ter tako ne tvega odgovornosti vlade kot celote, s fragmentarno in nejasno politiko na ta način razvodeni delovanje opozicije. V taki situaciji je tudi opozicija težko homogena, razdrobljenost koalicije in opozicije pa povzroči občutek, da ni nihče odgovoren za delovanje vlade. Oteženo je tudi delovanje same opozicije, konstruktivnost³⁶ ji otežuje šibka vlada, destruktivnost pa parlamentarna večina.³⁷

3.2. RAZMERJE MED KOALICIJO IN OPOZICIJO

Kot že omenjeno je temeljna naloga opozicije nadzorovanje delovanja Vlade in s tem zagotavljanje uveljavljanja interesov politične manjšine. Opozicija lahko koalicijo tudi podpira, vendar pa lahko svojo vlogo uresničuje predvsem, kadar koalicijo kritizira, nadzoruje, daje alternativne predloge in predstavlja politiko, ki jo vladajoče stranke zanemarjajo.³⁸

³⁴ I. Lukšič, Opozicija in vlada v senci, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), str. 137.

³⁵ Vlada je razdrobljena in ne predstavlja trdne koalicije, že znotraj same koalicije se oblikuje (skrita) skupina strank, ki se z delovanjem koalicije ne strinja in ji lahko nasprotuje.

³⁶ Opozicija je konstruktivna, če njeno delovanje ne predstavlja neposrednega nasprotovanja delovanju vlade, s katero pod določenimi pogoji sodeluje.

³⁷ I. Lukšič, Opozicija in vlada v senci, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), str. 143.

³⁸ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 362.

Kritika je najsplošnejša funkcija opozicije, ki ima relativno samostojno vlogo, hkrati pa je sestavni del vseh ostalih funkcij. S kritiko opozicija opozarja in odkriva slabosti in spodrsrljaje koalicije, predmet kritike pa je lahko glede na pristojnosti in področja delovanja Vlade zelo širok. Nadzor je varovalka pred zlorabo oblasti, oblast se omejuje in nadzoruje z različnimi političnimi in pravnimi sredstvi, ki so na voljo opoziciji. Z nadzorom se vladajočo koalicijo drži v mejah legalnega in legitimnega, nadzor se opravlja tako v parlamentu kot tudi zunaj njega, neposredno ter posredno, javno in diskretno. Predlaganje alternativ je osrednja funkcija vsake resne opozicije, ki nasproti politike vladne večine predstavlja svojo politiko, ki pa mora biti dovolj razločna ter ponujati rešitve bistvenih problemov, ugovarjanje torej ne sme biti samemu sebi namen. Opozicija lahko računa na podporo volivcev, če prepriča večino, da je njena politika boljša od politike koalicije, s tem pa kaže tudi na sposobnost prevzema vladne odgovornosti, kar je pomembno za prihodnje volitve, saj ljudje v njej lahko vidijo alternativo obstoječi Vladi.³⁹

Zelo pomembno je, da so pri sprejemanju odločitev zastopani tudi interesi parlamentarne manjšine, ki se ne more identificirati s politično večino, saj postanejo sprejete odločitve tudi odločitve manjšine. Zato je bistvenega pomena, da ima tudi parlamentarna manjšina vpliv na odločitve, njeno delovanje pa temelji na svobodi govora, združevanja in organiziranja.⁴⁰

To so temeljne funkcije opozicije, zaradi katerih sprejete odločitve, ki jim opozicija sicer praviloma nasprotuje, niso vprašljive in nelegitimne. Nasprotovanje in kritika opozicije mora biti torej, v kolikor se želi doseči taktične in strateške učinke, utemeljena in uresničena ne samo v negiranju delovanja koalicije, temveč tudi v pozitivnem ravnanju, npr. v ponujanju alternativ.⁴¹ Konflikti pri sprejemanju odločitev se rešujejo na različne načine, prevladujejo pa trije načini reševanja konfliktov. Pri prvem načinu gre za vzajemno popuščanje, usklajevanje ali v skrajnih primerih za odložitev reševanja. Gre za iskanje kompromisov, ki bi ustrezali obema stranema, hkrati pa nobena ne bi bila prikrajšana. Pri drugem načinu gre za iskanje alternativnih možnosti, kar pomeni, da se išče rešitve izven danega okvirja, s širšim pogledom na problem in upoštevanjem nadaljnjega razvoja. Pri tretjem načinu se konflikta pravzaprav ne

³⁹ A. Bibič, Racionalnost opozicije, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), str. 67–70.

⁴⁰ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 361.

⁴¹ A. Bibič, Racionalnost opozicije, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), str. 67.

reši, temveč se manjšino enostavno preglasuje in se ji vsili voljo večine. Razlike pa se lahko razrešuje tudi na številne neformalne načine.⁴²

Sredstva opozicije se kažejo predvsem na dva načina, kot pravice posameznih poslancev in skupin poslancev ali kot pravice poslanskih skupin, ki so praviloma strankarsko obarvane. Vpliv opozicije se kaže na različne načine, lahko izsili obravnavanje in odločanje o posameznih vprašanjih, ima pravico do parlamentarne iniciative, to je zahtevanje določenega delovanja parlamenta, najmočnejše orožje opozicije pa je večina glasov poslancev, predpisana za sprejem določenih odločitev parlamenta. Toliko bolj izrazita je moč opozicije, ko gre za odločitve, za katere je predpisana zahtevnejša večina od navadne relativne večine, saj koalicija opozicije ne more preglasovati, za sprejetje take odločitve je potrebna višja stopnja družbenega soglasja.⁴³ Nekatere pravice opozicije so urejene neposredno v Ustavi, vendar pa so te pravice nadaljnjo razčlenjene v PoDZ-1 oziroma v zakonih.

4. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE

4.1. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ ZAKONODAJNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor je najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi, ki v okviru svoje zakonodajne funkcije:

- sprejema ustavne zakone o spremembi Ustave Republike Slovenije
- sprejema zakone, avtentične razlage zakonov in uradna prečiščena besedila zakonov
- sprejema odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe
- sprejema Poslovnik državnega zbora
- sprejema državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna
- ratificira mednarodne pogodbe
- razpisuje referendum
- obravnava zadeve EU.⁴⁴

⁴² D. Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 141–142.

⁴³ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 362 in 390.

⁴⁴ Pristojnosti in funkcije, URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPL

Seveda je najpogostejša zakonska iniciativa (pravica predlaganja zakonov), ki pa jo je potrebno ločevati od zakonodajne pobude, ki spada v okvir pravice do peticije. Zakonska iniciativa namreč parlament obvezuje k obravnavanju v zakonodajnem postopku, ki se lahko konča s sprejemom zakona ali z njegovo zavrnitvijo, zakonodajna pobuda pa parlamenta ne obvezuje k obravnavanju, čeprav jo lahko predloži tudi kateri od nosilcev zakonske iniciative.⁴⁵ Zakon lahko v naši ureditvi podobno kot v drugih parlamentarnih sistemih predlaga Vlada, vsak poslanec ter najmanj pet tisoč volivcev, sprejem zakona pa lahko predlaga tudi Državni svet.⁴⁶ S tem Ustava opoziciji nedvoumno omogoča zakonsko iniciativo, saj lahko zakon predlaga vsak poslanec. Opozicija ima v zakonodajnem postopku posebno vlogo, saj postopek vsebuje varovalke, ki jih lahko uporabi opozicija v primeru, če bi bil prehitel postopek opoziciji na škodo. Tako so ji zagotovljena pomembna mesta v matičnih delovnih telesih, na katera se prenaša težišče razprave o zakonu.

Spreminjanje Ustave kot temeljnega pravnega akta je seveda precej oteženo, že sama Ustava predpisuje zahtevnejše pogoje za njeno spreminjanje, kot pa za sprejemanje zakonov (z izjemo zakonov, za katere že sama Ustava predpisuje strožjo večino za njihov sprejem). Slovenska Ustava se s tem uvršča med toge ustave. Opozicijskim poslancem je omogočeno, da predlagajo začetek postopka za spremembo Ustave, natančneje je to omogočeno najmanj dvajsetim poslancem, poleg njih pa tudi Vladi in najmanj 30.000 volivcem. Seveda je to samo predlog za začetek postopka, ki ga najprej obravnava ustavna komisija, nato pa o njem glasuje Državni zbor. Morajo pa pri tem predlogu poslanci opozicije pokazati veliko večjo homogenost, povezanost in usklajene interese v primerjavi z zakonodajno iniciativo, ki je na voljo že enemu samemu poslancu.⁴⁷

Zahteva za razpis referendumu se je štela med najpomembnejše in v praksi najučinkovitejše mehanizme parlamentarne opozicije. Referendum je opoziciji, ki je bila ob glasovanju o zakonu ali drugem aktu preglasovana, omogočal, da je svoje stališče še enkrat preverila med volivci. Referendum je imel značaj suspenzivnega veta, saj je bil njegov namen prav ta, da se prepreči uveljavitev zakona pred odločitvijo volivcev na referendumu. Pred spremembo

MnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N_C0N3Qw8Q43dTYx9QwwMwgz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDtennn/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

⁴⁵ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 397.

⁴⁶ Glej 88. in 97. člen Ustave.

⁴⁷ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 112–115.

Ustave je razpis referendumu lahko zahtevalo 30 poslancev, poleg poslancev pa tudi Državni svet in najmanj 40 000 volivcev. V praksi je največ referendumov zahtevala prav parlamentarna opozicija, tako jih je bila večina tudi razpisanih na opozicijsko zahtevo. Institut je omogočal nadzor in upiranje parlamentarni koaliciji, prinašal pa je tudi možnost proceduralnih in drugih zlorab za ozke politične in strankarske interese. Po spremembi 90. člena Ustave leta 2013 imajo sedaj pravico zahtevati razpis referendumu samo še volivci.⁴⁸

4.2. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ NADZORNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor oziroma njegovi poslanci v okviru svoje nadzorne funkcije:

- odreja parlamentarno preiskavo
- odloča o zaupnici in nezaupnici Vladi
- odloča o obtožbi Predsednika republike, predsednika Vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem
- postavlja poslanska vprašanja in pobude predsedniku Vlade, ministrom in generalnemu sekretarju vlade
- odloča o interpelaciji⁴⁹

Funkcija nadzora je ena temeljnih funkcij opozicije, saj je odgovornost nosilcev javnih funkcij praviloma sorazmerna z njihovimi pooblastili, zato gre pri nadzoru nad delom Vlade in posameznih ministrov za eno najpomembnejših oblik politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, s katero opozicija drži koalicijo v mejah legalnega in legitimnega, za to pa ima na voljo različna sredstva. Bistveno je, da ima opozicija možnost nadzora in vpliva na odločitve koalicije, saj te postanejo odločitve vseh, tudi politične manjšine.⁵⁰

4.2.1. Poslanska vprašanja in pobude

⁴⁸ I. Kaučič, Referendum na zahtevo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1317. Glej 90. člen Ustave.

⁴⁹ Pristojnosti in funkcije, URL: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora>

⁵⁰ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1291.

Poslansko vprašanje je najblažja oblika politične odgovornosti med poslanci in Vlado. Nastalo je v razvoju angleškega parlamentarizma kot oblika komunikacije med poslanci in Vlado.

S poslanskim vprašanjem želijo poslanci pridobiti določene informacije o delu izvršilnih ali upravnih organov, ali pa želijo pokazati na nesposobnost oziroma slabo delo ministra. Vprašanja lahko postavlja vsak poslanec, postavljajo se glede zadev iz pristojnosti Vlade ali posameznega ministrstva. Institut poslanskega vprašanja je pomemben za položaj poslancev, saj tisti, kateremu je bilo vprašanje postavljeno, na vprašanje mora odgovoriti. Če poslanec, ki je vprašanje postavil to zahteva, pa mora naslovnik vprašanja odgovor dopolniti ali ga podati pisno. Obveznost odgovora predstavlja pomembno utež za razmerje med parlamentom in Vlado in s tem sredstvo uveljavljanja odgovornosti Vlade parlamentu. Poslansko vprašanje torej ni, kot se morda na prvi pogled dozdeva, zanemarljivo sredstvo nadzora nad Vlado. Od drugih sredstev uveljavljanja odgovornosti se razlikuje po tem, da ne more privedi do glasovanja o nezaupnici Vlade, ker pa se ob obravnavanju vprašanj v parlamentu oblikuje določeno stališče do dela Vlade oziroma posameznega ministra, je poslansko vprašanje vseeno pomembno sredstvo uveljavljanja odgovornosti. Vse bolj na pomenu pridobivajo tudi poslanski predlogi, pobude, zahteve, katerih namen je sprožiti obravnavo in glasovanje o določenih vprašanjih v parlamentu.⁵¹

4.2.2. Interpelacija

Interpelacija je tako kot poslansko vprašanje sredstvo političnega nadzora nad delom Vlade, v teoriji se običajno celo šteje za posebno obliko poslanskega vprašanja, od njega pa se pomembno razlikuje. Je močnejše sredstvo uveljavljanja odgovornosti, vlaga se po posebnem postopku in le občasno. Interpelacijo o delu Vlade ali posameznega ministra sproži najmanj deset poslancev, konča pa se lahko z izrekom sklepa, s katerim se oceni delo Vlade ali ministra, ali pa z glasovanjem o nezaupnici, s katerim Državni zbor Vlado ali posameznega ministra razreši svoje funkcije. Interpelacija torej pomeni resen pritisk na Vlado, njen namen je namreč sprožitev razprave o delu Vlade ali posameznega ministra, ter glasovanje o njihovi

⁵¹ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1290–1293.

odgovornosti. Navadno ima interpelacija tudi velik odmev v javnosti, kar povzroči svojevrsten političen pritisk na Vlado ali ministra.⁵²

V praksi sta poslansko vprašanje in interpelacija predvsem orožji opozicije, kar je tudi logično, saj Vlada nastane iz parlamentarne večine in svoje delo lahko opravlja le tako dolgo, dokler uživa podporo te večine, opozicija pa njihovo delo podvrže demokratičnemu nadzoru. Poslanska vprašanja in interpelacija sta sredstvi, s katerima opozicija preizkuša podporo parlamenta Vladi ter trdnost in povezanost vladne koalicije.⁵³

4.2.3. Nezaupnica Vladi

Vlada ne more delovati brez podpore parlamenta, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Pomanjkanje podpore se največkrat kaže v obliki zavračanja predlogov ali kritiki dela Vlade ali ministrov. Sama kritika nima neposrednih učinkov na položaj Vlade, uveljavitev politične odgovornosti Vlade in s tem prenehanje njene funkcije lahko povzroči šele institucionalizirana kritika.⁵⁴

Zato sta zaupnica in nezaupnica najpomembnejša načina uveljavljanja politične odgovornosti Vlade parlamentu, razlikujeta pa se predvsem po tem, kdo v parlamentu sproži glasovanje o zaupnici ali nezaupnici Vladi in s tem o podpori parlamenta Vladi. Posledica obeh je prenehanje funkcije Vlade, bodisi z odstopom vlade in oblikovanjem nove Vlade, bodisi z razpustitvijo parlamenta in predčasnimi volitvami. Glasovanje o nezaupnici izvira iz parlamenta, poslanci jo lahko zahtevajo, kadar se zdi, da Vlada izgublja podporo v parlamentu in se kažejo nove koalicijske povezave. Glasovanje o zaupnici pa sproži predsednik Vlade, da preveri, če Vlada še uživa podporo parlamenta.⁵⁵

Izglasovana nezaupnica pomeni prenehanje funkcije Vlade, kar pomeni, da je treba Vlado oblikovati na novo, ta proces pa je lahko težaven in dolgotrajen. Predsednik države lahko mandat zaupa novemu mandatarju, ali pa pride do predčasnih volitev. Vlada je odvisna od

⁵² F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1293–1295.

⁵³ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 514–515.

⁵⁴ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1295.

⁵⁵ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1295.

parlamentarne večine, zato je edina obramba pred izglasovanjem nezaupnice trdna povezava vrst v koaliciji ter discipliniranost članov poslanskih skupin.⁵⁶

Naš ustavni red je po nemškem vzoru sprejet sistem konstruktivne nezaupnice (116. člen Ustave), kar pomeni, da lahko Državni zbor Vladi izglasuje nezaupnico le tako, da hkrati izvoli tudi novega predsednika Vlade.⁵⁷ Ker je težje doseči soglasje o izvolitvi novega predsednika Vlade kot pa le soglasje o nasprotovanju obstoječi Vladi, se s tako ureditvijo zagotovi stabilnost oblasti in prepreči obdobja brezvladja, ki bi lahko nastala ob razpustitvi parlamenta. Prepreči se, da bi se nasprotniki Vlade zedinili le v nasprotovanju Vladi, kar lahko pripelje do tega, da po prenehanju funkcije Vlade v parlamentu ne obstaja večina, ki bi zmogla doseči konsenz za oblikovanje nove Vlade. Taka situacija lahko vodi v pogosto uporabo instituta predčasnih volitev. Če pa se razmerja po predčasnih volitvah ne spremenijo, to lahko vodi v dolgotrajna obdobja brezvladja, s katerimi so se že soočale nekatere države.⁵⁸

V naši ureditvi torej Državni zbor lahko na predlog desetih poslancev izglasuje nezaupnico le tako, da z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika Vlade. Če je bil dotedanji predsednik Vlade izvoljen le z večino glasov opredeljenih poslancev, mu je lahko na ta način izglasovana tudi nezaupnica, torej z večino glasov opredeljenih poslancev.⁵⁹ Z izvolitvijo novega predsednika Vlade je dotedanji predsednik Vlade razrešen, s tem pa preneha funkcija tudi ostalim članom Vlade, vendar pa morajo do oblikovanja nove Vlade opravljati tekoče posle. To najverjetneje pomeni, da naj sprejemajo le nujne odločitve, ne začenjajo pa naj večjih in pomembnejših aktivnosti.⁶⁰

Institut konstruktivne nezaupnice je bil, kot je že bilo omenjeno, sprejet po nemškem vzoru, vendar pa v nekaterih delih od nemške ureditve pomembno odstopa. Institut v nemški ureditvi zagotavlja stabilnost izvršilne oblasti, saj je z izvolitvijo novega kanclerja tako rekoč že oblikovana tudi nova vlada, ministre namreč imenuje predsednik države na kanclerjev predlog, investitura v parlamentu pa ni potrebna, saj predsednika vlade izvoli parlament. Tu gre za pomembno razliko v primerjavi z našim sistemom, v naši ureditvi mora namreč Državni zbor še imenovati ministre, kar izničuje prvotno zamisel o krepitvi položaja Vlade

⁵⁶ D. Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 224–225.

⁵⁷ Glej 116. člen Ustave.

⁵⁸ J. Pogorelec, Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1078–1080.

⁵⁹ Glej 111. člen Ustave.

⁶⁰ Glej 116. člen Ustave. F. Grad, Parlament in vlada (2000), str. 59–60.

kot celote, krepitvi položaja predsednika Vlade ter hkrati oslabitvi položaja ministrov. Zaradi navedenih razlik lahko v našem sistemu pride do predčasnih volitev kljub uveljavljenemu modelu konstruktivne nezaupnice. To se lahko zgodi, če Državni zbor izvoli novega predsednika Vlade, s tem je izglasovana nezaupnica stari Vladi, vendar pa nato Državni zbor ne uspe imenovati (vsaj dveh tretjin) ministrov. S tem preneha funkcija novemu predsedniku Vlade, temu pa sledijo predčasne volitve.⁶¹ Čeprav je to le formalnost, v sodobnih parlamentarnih sistemih ministre potrjuje predsednik države, pri nas pa jih imenuje in razrešuje Državni zbor. S tem se torej v naši ureditvi slabi kolektivno odgovornost Vlade, posebej pa se oslabi položaj predsednika Vlade, krepí pa se individualna odgovornost ministrov in njihova vezanost na parlament, kar pa je v nasprotju s sodobnim modelom odgovornosti Vlade parlamentu, kjer je individualna odgovornost ministra vezana na predsednika Vlade, odgovornost ministra parlamentu je le posredna in se kaže v odgovornosti vlade kot celote. V naši ureditvi je s tem hkrati okrepljen položaj opozicije, ki pridobi pomembna sredstva, ki jih druge ustavne ureditve ne poznajo.⁶² Kot je že bilo opisano, do glasovanja o nezaupnici lahko pride tudi na posreden način, preko razprave o interpelaciji, ki se lahko zaključi z glasovanjem o nezaupnici Vladi kot celoti ali posameznemu ministru.

Institut konstruktivne nezaupnice je praviloma tvegano sredstvo nadzora, nepremišljeni predlogi glasovanja o nezaupnici lahko načnejo verodostojnost predlagatelja, same grožnje s konstruktivno nezaupnico pa sicer lahko načnejo vprašanje legitimnosti Vlade, vendar pa se s tem posledično slabi tudi položaj samega parlamenta.⁶³ Tudi iz lastnih izkušenj v slovenski praksi lahko ugotovimo, da ima institut konstruktivne nezaupnice nekatere pomembne omejitve. Obstaja velika verjetnost, da nova Vlada nastopi svojo funkcijo ob šibki parlamentarni podpori, ob dodatnih notranjih nesoglasjih pa to lahko pomeni izničenje možnosti za dober rezultat na naslednjih volitvah, kar pa se seveda ne sklada z dolgoročnim načrtom in željami strank. Ob zavedanju o obstoju te omejitve se močno zmanjša možnost uporabe konstruktivne nezaupnice v praksi. Prav tako je institut koristen le ob večjem številu parlamentarnih strank, njegova potrebnost se že zmanjšuje ob manjšem številu strank v parlamentu, v situaciji, ko bi bili v parlamentu le dve stranki, večino glasov ima torej ena

⁶¹ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 138.

⁶² F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 503 in 510–512. F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1295–1296.

⁶³ D. Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 225.

sama stranka, pa do uveljavitve nezaupnice navadno sploh ne pride, kar pomeni, da je močno zmanjšan njen pomen.⁶⁴

4.2.4. Zaupnica Vladi

Za razliko od nezaupnice glasovanje o zaupnici sproži predsednik Vlade, da preveri, ali Vlada še uživa podporo parlamenta. Zaupnica se od nezaupnice razlikuje tudi po tem, da se z glasovanjem o nezaupnici vedno neposredno ugotavlja parlamentarna podpora Vladi, glasovanje o zaupnici pa se lahko postavi poleg glasovanja o neki drugi zadevi, navadno o zakonu ali drugi pomembni zadevi, ki se zdi Vladi bistvena za njeno delovanje, ne more pa se nanašati na interno delovanje Vlade. V tem primeru se ne glasuje posebej o zaupnici, ampak le o sprejetju zakona ali druge odločitve. Ob sprejetju se šteje, da je bila Vladi izglasovana zaupnica, sicer pa se šteje, da zaupnica ni bila izglasovana. Vlada na ta način zastavi svoj položaj tako, da izid glasovanja veže na izglasovanje oziroma neizglasovanje zaupnice. Do glasovanja o zaupnici v klasičnih parlamentarnih sistemih navadno pride ob oblikovanju vlade, saj je zaupnica potrebna za začetek delovanja vlade (tj. investitura). Največkrat pa se glasovanje o zaupnici uporabi ob padanju podpore parlamenta Vladi, kar se kaže v zavračanju predlogov Vlade, s čimer je oteženo njeno delo.⁶⁵

Ustava določa, da glasovanje o zaupnici zahteva predsednik Vlade. V primeru, da Vlada ne dobi potrebne podpore parlamenta, mora parlament v 30 dneh izvoliti novega predsednika Vlade ali pa dotedanjemu pri ponovnem glasovanju izreči zaupnico. Kasnejša izglasovana zaupnica ne spremeni prvotne odločitve glede sprejema zakona, če je bilo prvotno glasovanje vezano na sprejem zakona ali druge zadeve. Če ne pride do izvolitve novega predsednika Vlade ali izglasovanja zaupnice dotedanjemu, mora Predsednik republike razpustiti Državni zbor in razpisati nove, tj. predčasne volitve.⁶⁶

Zahteva šefa vlade za glasovanje o zaupnici je relativno tvegana poteza, saj lahko pripelje do neizglasovanja zaupnice, zaradi česar mora Vlada odstopiti. Šef vlade lahko z glasovanjem o zaupnici zagrozi poslancem s predčasnimi volitvami, če mu ne izglasujejo zaupnice. Na ta način okrepi notranjo povezanost in trdnost vladne večine, ki je lahko skrhana zaradi

⁶⁴ J. Pogorelec, Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1080. F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1296.

⁶⁵ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 512–513.

⁶⁶ Glej 117. člen Ustave.

razhajanja med strankami vladne koalicije, izglasovana zaupnica namreč okrepi položaj Vlade.⁶⁷

4.2.5. Parlamentarna preiskava

Institut parlamentarne preiskave je urejen v 93. členu Ustave, postopek pa podrobneje urejata Zakon o parlamentarni preiskavi in Poslovnik o parlamentarni preiskavi.⁶⁸ Parlamentarna preiskava pomeni eno od oblik uresničevanja funkcije širšega družbenega nadzora, ki ni omejena zgolj na nadzor izvršilne veje oblasti, seveda pa Državni zbor to funkcijo opravlja poleg svojih temeljnih funkcij (zakonodajne, izvršilne in nadzorne funkcije). Temeljne funkcije opravlja Državni zbor ekskluzivno, funkcijo širšega družbenega nadzora pa opravlja poleg številnih drugih državnih organov, zato je mogoče parlamentarno preiskavo razumeti kot funkcijo, ki je temeljnim podrejena, polega tega pa uresničevanje te funkcije ne sme zmanjševati učinkovitosti dela Državnega zbora.⁶⁹

Ustava določa, da Državni zbor *lahko* odredi parlamentarno preiskavo, pri čemer poslovnik podrobneje določa, da lahko to stori na predlog vsakega poslanca. V tem primeru govorimo o večinski preiskavi. Ustava nadalje določa še, da Državni zbor *mora* odrediti parlamentarno preiskavo na zahtevo tretjine poslancev ali na zahtevo Državnega sveta, v tem primeru gre za manjšinsko preiskavo.⁷⁰

Preiskava se opravi z namenom, da se ugotovi dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje Državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve Državnega zbora iz njegove ustavne pristojnosti.⁷¹ V ta namen Državni zbor imenuje komisijo,⁷² ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi. Izvede se v zadevah javnega pomena. Zadnji dve značilnosti, pooblastila, značilna za pravosodne organe, ter preiskovanje v zadevah javnega pomena, bi lahko okrepili moč in samostojnost Državnega zbora pri

⁶⁷ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 139.

⁶⁸ Zakon o parlamentarni preiskavi (ZPPre), Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94. Poslovnik o parlamentarni preiskavi, Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03.

⁶⁹ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 78.

⁷⁰ Glej 93. člen Ustave ter glej 1. člen Poslovnika o parlamentarni preiskavi.

⁷¹ Glej 1. člen ZPPre.

⁷² Komisija je delovno telo Državnega zbora.

izvrševanju zakonodajne funkcije, saj preiskovalna dejanja presegajo običajna dejanja Državnega zbora, prav tako pa se s področjem širšega družbenega nadzora razširja tudi področje delovanja Državnega zbora. Pomembno je, da se Državni zbor pri uporabi instituta parlamentarne preiskave zaveda, kakšen je njen namen, saj je institut lahko zelo priročen za politično obračunavanje. Parlamentarna preiskava je namreč na voljo Državnemu zboru kot političnemu organu, tako so tudi metode njegovega dela predvsem politične in ne pravne narave, institut parlamentarne preiskave pa je podrejen strogim pravilom pravnega, predvsem kazenskega postopka. Tako pri uporabi instituta nujno pride do mešanja političnih in pravnih metod dela, zato je zavedanje o namenu parlamentarne preiskave nadvse pomembno.⁷³

4.2.6. Ustavna obtožba

Ustavna obtožba je v naši ureditvi predvidena kot sredstvo za ugotavljanje pravnopolitične odgovornosti Predsednika republike, predsednika Vlade in ministrov.⁷⁴ Ustava določa, da lahko Državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži Predsednika republike, če ta pri opravljanju svoje funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon. Odgovornost predsednika Vlade in ministrov je zastavljena širše, saj jih Državni zbor lahko obtoži zaradi kršitve Ustave in vsakršne kršitve zakonov pri opravljanju svoje funkcije. V obeh primerih torej ne gre le za postopek zoper neodgovorno ali neprimerno ravnanje (politična odgovornost).⁷⁵ Obtožbo Predsednika republike lahko predlaga najmanj 30 poslancev, obtožbo predsednika Vlade ali ministrov pa najmanj 10 poslancev. Državni zbor o ustavni obtožbi odloči z večino glasov vseh poslancev.⁷⁶

Razlika med položajem Predsednika republike ter predsednika Vlade in ministrov je v tem, da Predsednik republike politično ni odgovoren Državnemu zboru, saj ni izvoljen s strani Državnega zbora, zato mu tudi ne odgovarja za svoje delo. Nasprotno so predsednik Vlade in ministri za svoje delo politično odgovorni Državnemu zboru, ki pa ima za uveljavljanje njihove odgovornosti na voljo tudi druga sredstva.⁷⁷

⁷³ M. Mozetič, *Parlamentarna preiskava*, v: *Dnevi slovenskih pravnikov* (2010), str. 1299–1301. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 408–410.

⁷⁴ F. Grad, *Parlamentarno pravo* (2013), str. 251.

⁷⁵ Glej 109. in 119. člen Ustave.

⁷⁶ Glej 187. in 192. člen PoDZ-1 ter glej 63. in 66. člen Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS), Uradni list RS, št. 64/07 in 109/12.

⁷⁷ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 144.

Teorija poudarja, da je narava ustavne obtožbe pravzaprav dvojna, s čimer je mišljena kombinacija njenih pravnih in političnih prvin v primeru obsodbe. Teorija ustavno obtožbo v zvezi z dejanji, na katera se nanaša, največkrat opredeljuje kot obliko kazenske odgovornosti, glede na sankcijo pa kot obliko pravno-politične odgovornosti. Na pravno stran sankcije kaže okoliščina, da je sama sankcija določena s pravnimi normami ustavne ravni, na njen politični pomen pa kaže dejstvo, da že sama ugotovitev o kršitvi Ustave ali drugih pravnih norm ruši kredibilnost funkcionarja, kar se še dodatno stopnjuje, če je ta na podlagi ustavne obtožbe razrešen s svoje politične funkcije.⁷⁸

Čeprav ustavna obtožba v svoji zasnovi ni zamišljena kot orožje politične opozicije, saj je za sprejetje ustavne obtožbe v Državnem zboru potrebna večina glasov vseh poslancev, pa prav opozicija pogosto uporabi ustavno obtožbo kot sredstvo za napad na predstavnike nasprotnega političnega pola. Opozicija je namreč aktivno legitimirana za začetek postopka, saj predlog za začetek postopka o ustavni obtožbi zoper Predsednika republike lahko poda najmanj trideset poslancev, zoper predsednika Vlade in ministre pa najmanj deset poslancev, moč opozicije je torej večja v primeru začetka postopka zoper predsednika Vlade in ministre. Vendar včasih v praksi opoziciji zadostuje tudi že to, da s predlogom za začetek postopka o ustavni obtožbi v parlamentu in javnosti sproži razpravo o domnevnih pravnih kršitvah svojih političnih nasprotnikov. Tudi če ne pride do sprejema ustavne obtožbe ali obsodbe, pa lahko opozicija na ta način predstavi svoje kritične argumente in si na ta način poveča politični ugled. Vendar pa lahko parlamentarni manjšini podpora tudi pade, če svojih argumentov ne predstavi na prepričljiv način.⁷⁹

Omeniti velja možnost, da koalicija, sama ali skupaj z opozicijo, sprejme ustavno obtožbo zoper predsednika Vlade ali posameznega ministra. Do tega bi praktično lahko prišlo le ob hujši, očitni in škodljivi kršitvi Ustave ali zakona s strani predsednika Vlade ali ministra, ko koalicija pred javnostjo nikakor ne bi mogla upravičiti svoje pasivnosti v razmerju do kršitelja. Ta možnost je bržkone teoretične narave, saj bi se želela koalicija v realni situaciji zaradi negativnih javnomnenjskih posledic distancirati od kršitelja in se na ta način izogniti negativnemu vplivu na podporo koalicijskih strank v prihodnosti. Zato se ustavna obtožba

⁷⁸ M. Cerar, Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1307–1308. M. Cerar, obtožba pred Ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), v: Javna uprava, 35 (1999), str. 244–245.

⁷⁹ M. Cerar, Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1310–1311.

uporablja kor skrajno sredstvo, parlamentarna koalicija pa bi od funkcionarja v realnosti zahtevala odstop ali pa bi ga enostavno sama razrešila s funkcije.⁸⁰

4.3. SREDSTVA OPOZICIJE ZNOTRAJ VOLILNE FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor v okviru svoje volilne funkcije voli in imenuje:

- predsednika in podpredsednika Državnega zbora
- generalnega sekretarja Državnega zbora
- predsednike in podpredsednike delovnih teles Državnega zbora
- predsednika Vlade in ministre
- sodnike Ustavnega sodišča in druge sodnike
- varuha človekovih pravic
- pet članov Sodnega sveta
- guvernerja Banke Slovenije
- člane Računskega sodišča
- druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon.⁸¹

Volilna funkcija je po svoji vsebini kadrovska, saj Državni zbor preko nje vpliva na kadrovsko zasedbo najpomembnejših državnih in drugih funkcij.⁸² Funkcionarji se volijo po načelih splošne, enake in svobodne volilne pravice, večino pa jih v izvolitev predlaga Predsednik republike. Če Ustava, zakon ali PoDZ-1 zbora ne določajo drugače, so funkcionarji izvoljeni z večino glasov navzočih poslancev, zaradi načela javnega delovanja Državnega zbora pa se javnost glasovanja lahko izključi le pri volitvah nekaterih najpomembnejših funkcionarjev.⁸³

Ustava določa, da ima Državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev na konstitutivni seji. Državni zbor izvoli tudi 3 podpredsednike Državnega zbora, od tega

⁸⁰ M. Cerar, Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1311–1312. D. Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 226.

⁸¹ Pristojnosti in funkcije, URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N_CON3Qw8Q43dTYx9QwwMwgz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigDtennn/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

⁸² F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 349.

⁸³ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 377–379.

mora biti en iz največje opozicijske poslanske skupine. Predsednik, podpredsedniki Državnega zbora, vodje poslanskih skupin in predstavnika italijanske in madžarske narodne manjšine sestavljajo Kolegij predsednika Državnega zbora. Vloga opozicije pri delovanju kolegija je enako pomembna kot pri delovanju celotnega parlamenta, politična manjšina lahko sodeluje pri procesnem vodstvu Državnega zbora, izpostavlja svoja stališča, vloga opozicije pa je še okrepljena, če lahko na nek način blokira sprejem odločitev v kolegiju. Svojo funkcijo opravljajo predsednik in podpredsedniki do prve seje novoizvoljenega Državnega zbora.⁸⁴

Predsednika Vlade izvoli na predlog Predsednika republike Državni zbor z večino glasov vseh poslancev, izvolitvi predsednika Vlade sledi glasovanje o ministrih, ki jih predlaga predsednik Vlade. Opozicija ne more predlagati svojega kandidata, zato ji ostane le možnost odreka podpore in kritike.⁸⁵ Naš sistem oblikovanja Vlade se v temelju zgleduje po nemškem, ki je zasnovan tako, da krepi stabilnost Vlade, vendar pa opisani sistem imenovanja ministrov s strani Državnega zbora v naš sistem vnaša nekatere značilnosti skupščinskega sistema ter pomeni močno volilno funkcijo Državnega zbora, kar pa ni tipično za parlamentarne sisteme, saj je za njih običajno, da je več volilnih pristojnosti v rokah Predsednika republike. Taka ureditev pa dejansko slabi položaj Vlade, poleg tega pa tudi Predsednik republike ne more uporabiti ustreznih ukrepov za razrešitev konfliktov med Državnim zborom in Vlado. Taka ureditev seveda krepi položaj opozicije, vendar pa je nekoherentna in otežuje učinkovito delovanje našega parlamentarnega sistema.⁸⁶

Sodnike Ustavnega sodišča voli Državni zbor na predlog Predsednika republike, druge sodnike pa Državni zbor na predlog sodnega sveta. Ker Državni zbor imenuje del članov sodnega sveta, ima določen vpliv na izbiro sodnikov tudi strankarska pripadnost, kar pa nasprotuje načelu neodvisnosti. Koalicija tako lahko vpliva na izbiro kandidatov, opoziciji pa ostanejo na voljo le predlaganje alternativ ter kritika. Državni zbor voli in imenuje tudi nekatere druge visoke funkcionarje. Navadno za izvolitev zadostuje navadna večina, zato lahko koalicija opozicijske predloge ignorira in zavrača, pomembno je torej, da med koalicijo in opozicijo obstaja konstruktiven dialog. Pri volilni funkciji Državnega zbora ne pridejo v

⁸⁴Glej 84. člen Ustave. Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 106–110.

⁸⁵ Glej 111. in 112. člen Ustave.

⁸⁶ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 12–13.

poštev določena sredstva opozicije, zato ima opozicija, če je nezadovoljna z določenim kandidatom, le možnost kritike, odreka podpore, ter predlaganja svojih kandidatov.⁸⁷

5. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLAGANI SPREMEMBI USTAVE TER PREDLOGU STROKOVNE KOMISIJE

5.1. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLAGANI SPREMEMBI USTAVE

Skupina poslancev je 04.09.2014 podala predlog za začetek postopka za spremembo Ustave⁸⁸, predlagala je spremembo 111., 112., 116. in 117. člena Ustave, ti člani pa se nanašajo na volitve predsednika Vlade, imenovanje ministrov, zaupnico in nezaupnico Vladi.

V skladu s predlogom poslancev bi spremenjeni 111. člen Ustave določal, da bi se volitve predsednika Vlade in ministrov spremenile na način, da bi Državni zbor ob odločanju o predsedniku Vlade, ki bi ga še vedno predlagal Predsednik republike, istočasno odločal tudi o listi kandidatov za ministre, ki bi jo kandidat za predsednika Vlade v 15 dneh moral posredovati Državnemu zboru. V primeru, da kandidat v predpisanem roku ne bi predložil liste kandidatov za ministre, ali pa ob glasovanju ne bi dobil potrebne podpore poslancev, bi lahko Predsednik republike po ponovnih posvetovanjih predložil drugega ali pa ponovno istega kandidata, kandidate pa bi lahko predlagale tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Vsi kandidati bi morali ob vložitvi predložiti tudi listo svojih kandidatov za ministre. Če ne bi bil izvoljen noben kandidat, bi Predsednik republike razpustil Državni zbor in razpisal nove volitve, razen če bi Državni zbor v 48 urah z večino glasov opredeljenih poslancev sklenil ponovno izvesti volitve predsednika Vlade, pri tem glasovanju pa bi za izvolitev zadostovala že večina glasov opredeljenih poslancev. Tudi pri ponovnih volitvah bi se glasovalo o posameznih kandidatih skupaj z njihovimi listami.⁸⁹

⁸⁷ Glej 130, 131 in 163. člen Ustave ter glej 19. člen Zakona o sodniški službi (ZSS), Uradni list RS, št. 94/07, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15 in 23/17. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 379.

⁸⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave lahko vložijo dvajset poslancev Državnega zbora, Vlada ali najmanj 30 000 volivcev, o predlogu pa Državni zbor odloči z dvotretjinsko večino glasov vseh navzočih poslancev. Glej 168. člen Ustave.

⁸⁹ Glej 11. člen Osnutka Ustavnega zakona UZ111,112,116,117 o spremembah Ustave Republike (2014).

V skladu s predlaganim 112. členom Ustave bi imel predsednik Vlade na voljo tudi možnost, da bi v tekočem mandatu eno tretjino ministrov lahko razrešil sam, ter na ta položaj imenoval druge ministre. Če pa bi število preseгло delež ene tretjine, bi moral predsednik Vlade zahtevati glasovanje o zaupnici Vlade. Če bi se med trajanjem mandata število ministrstev spremenilo, bi nove ministre imenoval Državni zbor.⁹⁰

Skladno s to ureditvijo bi se spremenila tudi instituta zaupnice in nezaupnice Vladi. Ker je pri nas sprejet sistem konstruktivne nezaupnice, to pomeni, da bi Državni zbor v skladu s predlaganim 116. členom Ustave lahko Vladi izglasoval nezaupnico le tako, da bi z večino glasov vseh poslancev izvolil novega predsednika Vlade skupaj z listo kandidatov za ministre, predlagatelji bi tako morali oblikovati celovit predlog nove Vlade.⁹¹

Prav tako bi moral Državni zbor po predlaganem 117. členu Ustave ob neizglasovani zaupnici v 30 dneh izvoliti novega predsednika Vlade skupaj z listo kandidatov za ministre, ali pa stari Vladi pri ponovnem glasovanju izglasovati zaupnico.⁹²

S sprejetjem predlagane spremembe Ustave bi dosegli, da se Vlada ne bi več oblikovala po dvofaznem, temveč po enofaznem postopku, kar bi precej skrajšalo čas, potreben za oblikovanje Vlade. Okrepljen bi bil položaj mandatarja, ki bi bil odgovoren za izbor ministrske ekipe in program dela Vlade, ob izvolitvi predsednika Vlade pa bi bilo dejansko že razvidno, v kakšni zasedbi bo delovala Vlada. Ker je predsednik Vlade odgovoren za njeno delo, bi lahko v času mandata sam odločal o imenovanju in razrešitvah do ene tretjine ministrske ekipe. Ker bi se pri izvolitvi predsednika Vlade glasovalo tudi o listi kandidatov za ministre kot celoti, bi predstavitve posameznih kandidatov pred pristojnim telesom Državnega zbora izgubilo svoj smisel, z ukinitvijo tako imenovanih »hearingov« pa bi se skrajšal čas praznega teka pri oblikovanju Vlade. S tem bi bil odpravljen eden izmed problemov v praksi, saj je včasih prišlo do tega, da se je kandidat zaradi iskanja podpore med poslanci predstavil z drugačnim programom kot predsednik Vlade, na ta način pa je prišlo do razvrednotenja položaja predsednika Vlade. Predlagana ureditev naj bi tudi omogočala hitro menjavo Vlad s

⁹⁰ Glej 112. člen Osnutka Ustavnega zakona UZ111,112,116,117 o spremembah Ustave Republike Slovenije (2014).

⁹¹ Glej 116. člen Osnutka Ustavnega zakona UZ111,112,116,117 o spremembah Ustave Republike Slovenije (2014).

⁹² Glej 117. člen Osnutka Ustavnega zakona UZ111,112,116,117 o spremembah Ustave Republike Slovenije (2014).

polnimi pooblastili in tako preprečila škodljive posledice obdobja Vlade brez polnih pooblastil, saj je pomembno, da se čim prej ustvarijo pogoji za začetek razvojnega ciklusa nove Vlade in tako pogoji za pripravo in izpeljavo nujno potrebnih razvojnih ukrepov.⁹³

Predlagana sprememba Ustave vsebuje tudi določene pomanjkljivosti, ki bodo predstavljene v nadaljevanju te naloge, analizo pa otežuje dejstvo, da predlagani model ni uveljavljen v nobeni državi, kar pomeni, da je v praksi še nepreizkušen. Tako je problematična že ocena vseh težav, ki bi se lahko pojavile v zvezi z oblikovanjem Vlade po predlaganem modelu.

Predlog spremembe Ustave predvideva, da bi moral kandidat za predsednika Vlade predlagati ministre že takrat, ko tudi sam še ne bi bil izvoljen na položaj predsednika Vlade, njegova podpora bi bila takrat še nepreizkušena, negotova bi bila tudi njegova izvolitev. Še težje delo bi čakalo kandidata za predsednika Vlade v času politične krize, ob glasovanju o konstruktivni nezaupnici Vlade, saj bi bil njen uspeh še negotov, potencialni predsednik Vlade pa bi imel še težje delo z iskanjem primernih kandidatov za ministre. Problem bi bil še bolj izrazit, če bi do glasovanja o nezaupnici prišlo na podlagi interpelacije, saj bi se že ob glasovanju o nezaupnici morala predstaviti celotna vladna ekipa, in ne samo kandidat za predsednika Vlade.⁹⁴

Naš model s konstruktivno nezaupnico je povzet po nemškem, ki predvideva močan položaj predsednika Vlade. Ker bi se po predlaganem modelu predsednik Vlade moral že predstaviti skupaj z listo kandidatov za ministre, skupaj z njimi pa bi bil tudi izvoljen, bi se njegova vloga po vsej verjetnosti precej oslabila, saj bi bil izvoljen v paketu z ministri, ter tako z enakim številom glasov, kar bi zmanjšalo legitimnost njegove izvolitve. Precej manj časa bi tudi imel za koalicijska pogajanja, saj bi moral listo kandidatov predložiti že v 15 dneh po predlogu Predsednika republike za mandatarja, v sedanji ureditvi pa jih mandatar lahko predlaga Državnemu zboru v 15 dneh po svoji izvolitvi. Praktične težave bi lahko nastopile tudi v drugem krogu volitev predsednika Vlade, v primeru, ko bi bil prvi krog neuspešen, kandidata bi v drugem krogu volitev lahko predlagal Predsednik republike, poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev.⁹⁵ V tem primeru bi lahko prišlo do situacije, ko bi si konkuriralo več ministrskih ekip, seveda bi bilo predlaganih zelo veliko ministrskih kandidatov, ob tem pa

⁹³ Državni zbor, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, št. EPA 41-VII, 4. 9. 2014, str. 2–3.

⁹⁴ J. Pogorelec, Oblikovanje vlade in konstruktivna nezaupnica, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2012), str. 1141.

⁹⁵ Glej 111. člen Ustave.

bi nastala določena vprašanja, npr. ali lahko posamezen ministrski kandidat kandidira na več listah, ali lahko potencialni mandatar kandidira z več ministrskimi ekipami (potencialno dve različni koaliciji) ipd.

Pomanjkljivosti predloga spremembe Ustave so vidni tudi v zvezi z imenovanjem ministrov. Predlog namreč uvaja dve vrsti ministrov, tiste, ki jih imenuje Državni zbor, ter tiste, ki jih imenuje predsednik Vlade. Ob tem se zastavlja vprašanje njihovega položaja in odgovornosti predsedniku Vlade oziroma Državnemu zboru. Po predlogu bi bil ohranjen institut interpelacije, za katerega je značilno, da težišče odgovornosti premika od kolektivne k individualni, prav tako pa izničuje vlogo konstruktivne nezaupnice. Individualna odgovornost ministrov bi se torej še vedno izvajala tudi v razmerju do parlamenta in ne le znotraj Vlade, kot je običajno v primerljivih državah, kjer je odgovornosti Vlade nasproti parlamentu predvsem kolektivna. Ministre bi po predlogu spremembe Ustave lahko razreševal in nato imenoval tudi predsednik Vlade, kar pomeni, da bi minister odgovarjal tako predsedniku Vlade, kot tudi Državnemu zboru. Taka ureditev pomeni popoln odstop od pravila, da lahko funkcionarje imenuje in razrešuje le en, isti organ, ob tem pa se postavlja tudi vprašanje enakosti položaja ministrov, imenovanih s strani različnih organov. Tak položaj ministrov je primerljivim ureditvam tuj.⁹⁶

Stališča poslancev o predlogu spremembe Ustave so bila deljena, lahko bi jih opisali tudi kot neodločna. Poslanci so se o predlogu spremembe Ustave najprej izrekli na 1. seji Ustavne komisije, ki je potekala dne 20. 01.2015. Poslanci, ki so predlogu spremembe Ustave nasprotovali, so to večinoma storili z argumentacijo, da se na ta način Državnemu zboru jemlje določene pristojnosti, ki mu pripadajo, da gre za centralizacijo oblasti in zmanjševanje političnega vpliva državljanov, da se v postopku postavitve Vlade išče le hitrost na račun učinkovitosti, in da bi predsednik Vlade imel preveliko moč in vpliv s tem, ko bi lahko sam razreševal in imenoval ministre brez sodelovanja Državnega zbora. Poslanci se v večini niso strinjali z odpravo »hearingov«, čeprav so se zavedali, da ne gre za blokado z vidika postavljanja Vlade. Zdelo se jim je pomembno, da se kandidat za ministra predstavi Državnemu zboru skupaj s svojim programom in pogledom na svoje področje, poslanci pa naj bi ob predstavitvi imeli možnost videti, ali se njihov pogled na področno problematiko sklada

⁹⁶ Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 3–4.

s kandidatovim. Nekateri kandidati naj bi se šele ob predstavitvi zavedali svoje odgovornosti in zato prepustili svoj položaj drugim kandidatom.⁹⁷

Dejali smo že, da ima naša ureditev nekatere določbe, ki so sicer značilne za skupščinski sistem, vzporednico pa lahko potegnemo z miselnostjo nekaterih poslancev, ki še vedno dojemajo Državni zbor kot neke vrste skupščino, iz katere izvira vsa oblast in kateri so podrejeni vsi drugi organi. Izvršilne veje oblasti torej ne razumejo kot popolnoma samostojne, temveč se večkrat dojemata Vlado le kot izvršilni organ parlamenta.⁹⁸ Posledica tega je vedenje, ki zmanjšuje moč in enotnost vladne ekipe. Državni zbor tudi v praksi poskuša prevzemati oblikovanje koalicijske politike, kar negativno vpliva na učinkovitost Vlade in celotnega sistema.⁹⁹

Vloga opozicije bi po predlagani spremembi Ustave v nekaterih delih ostala nespremenjena, na področjih, kjer bi prišlo do sprememb, pa bi nova ureditev le oteževala delovanje opozicije. Omenjen je bil že vpliv na glasovanje o zaupnici in nezaupnici, ki sta klasični sredstvi opozicije v okviru nadzorne funkcije Državnega zbora. Uporaba institutov interpelacije ter poslanskih vprašanj bi ostala nespremenjena. Pozitivna stran predloga je, da bi se s predlagano spremembo onemogočilo izigravanje instituta nezaupnice, ki je možno v sedanjih ureditvi. Nasprotniki Vlade se lahko zedinijo o tem, da izvolijo novega predsednika Vlade, s čimer Vladi preneha funkcija, ni pa nujno, da kasneje pride tudi do imenovanja ministrov, če se nove koalicijske stranke ne sporazumejo o kandidatih. Po izglasovani nezaupnici torej še ni nujno, da bo prišlo tudi do oblikovanja nove Vlade, čeprav je za izglasovanje nezaupnice potrebna večina glasov vseh poslancev. Ta in podobne pomanjkljivosti izvirajo iz dvofaznega postopka oblikovanja Vlade. S sprejetjem predloga spremembe Ustave bi bile te pomanjkljivosti odpravljene, saj bi se o Vladi glasovalo le enkrat. Vendar pa je jasno, da se je v okviru konstruktivne nezaupnice težko strinjati že o potencialnem novem predsedniku Vlade, še težje pa bi se bilo poleg tega takoj strinjati še o celotni ministrski ekipi, pri čemer bi bila nujna resna koalicijska pogajanja še v času delovanja stare Vlade, saj se za koalicijo potrebuje več kot polovica poslanskih glasov. To pomeni, da bi morale za verjeten uspeh nezaupnice pri pogajanjih o novi Vladi resno sodelovati parlamentarne stranke, ki držijo večino poslanskih mest, pri čemer bi morale iti za poglobljena pogajanja, saj bi se že ob

⁹⁷ Magnetogram1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 20. 1. 2015, str. 1–11.

⁹⁸ To je lastnost skupščinskega sistema, v katerem velja načelo enotnosti oblasti, izvršilno telo pa zgolj izvršuje navodila skupščine, ne oblikuje pa lastne politične volje.

⁹⁹ D, Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 214–215.

glasovanju o nezaupnici glasovalo tudi o poimensko določenih ministrskih kandidatih, o katerih pa bi moral znotraj nove koalicije obstajati trden konsenz.¹⁰⁰

Pomen instituta konstruktivne nezaupnice bi bil še dodatno zmanjšan v delu, v katerem lahko do glasovanja o nezaupnici pride na podlagi interpelacije. Najprej je potrebno omeniti, da je presenetljivo, da bi se ohranila interpelacija zoper posameznega ministra, saj bi predlog spremembe Ustave uvedel oblikovanje Vlade v enem mahu, posamezen minister pa bi še vedno lahko individualno odgovarjal Državnemu zboru, poleg tega pa bi ga lahko razrešil tudi sam predsednik Vlade. Za parlamentarne sisteme je značilna individualna odgovornost ministrov znotraj Vlade, ne pa v razmerju do parlamenta. Interpelacija je predvsem orožje opozicije, saj za njeno sprožitev zadostuje deset poslancev. Interpelacija je ena izmed oblik nadzora nad delom Vlade, v teoriji pa se šteje za posebno obliko poslanskega vprašanja. Vendar pa je namen interpelacije razpravljanje o politični odgovornosti Vlade, razprava pa se lahko konča z glasovanjem o nezaupnici Vlade. Ker je interpelacija lahko le opozicijsko sredstvo preizkušanja trdnosti položaja vladne koalicije, se zdi nepredstavljivo, da bi opozicija imela pripravljen predlog za predsednika Vlade ter celotno ministrsko ekipo za primer, da bi se razprava končala z glasovanjem o nezaupnici Vlade, saj jedro in namen instituta interpelacije ni v možnosti oblikovanja nove Vlade, temveč v nadzoru nad delom Vlade. Zdi se torej skoraj nemogoče, da bi do oblikovanja nove Vlade prišlo na podlagi glasovanja o nezaupnici, ki izvira iz interpelacije.¹⁰¹ Seveda pa lahko opozicija še vedno uporablja interpelacijo kot sredstvo političnega pritiska na vladno koalicijo, interpelacija ima namreč navadno velik odmev v javnosti. Na to, da interpelacija pomeni močan politični pritisk, ter da močno vpliva na javno mnenje, kaže tudi dejstvo, da so bile interpelacije pri nas večinoma neuspešne, nekaj ministrov pa je odstopilo med razpravo ali pozneje po glasovanju, saj opozicija kljub vloženi interpelaciji ne more sama preglasovati vladne koalicije. Interpelacije so bile torej v teh primerih vložene tudi oziroma predvsem kot sredstvo izvajanja pritiska na ministre. Ministri, ki so s funkcije odstopili sami, so se zavedali, da ne uživajo več podpore javnosti, da so pod njenim drobnogledom, da se od njih v bodoče pričakuje le najboljše rešitve. To kljub podpori koalicijskih strank predstavlja velik politični pritisk, zato so se nekateri ministri odločili za odstop, opozicija pa je tako dosegla svoj namen. Vendar pa si

¹⁰⁰ J. Pogorelec, Oblikovanje vlade in konstruktivna nezaupnica, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2012), str. 1139–1145.

¹⁰¹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 513–515.

take situacije seveda ne moremo zamisliti v primeru uporabe interpelacije zoper Vlado, ko se izvaja pritisk na Vlado kot celoto.¹⁰²

5.2. USTAVNA SREDSTVA PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLOGU STROKOVNE SKUPINE

Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade (v nadaljevanju: Strokovna skupina)¹⁰³, ki jo je dne 12.03.2015 ustanovila Ustavna komisija Državnega zbora, je bila imenovana z namenom, da pripravi pregled primerjalno pravne ureditve s poudarkom na državah, ki imajo podobno ustavno ureditev kot Slovenija, ter da se opredeli do predloga spremembe Ustave, ki je bil opisan pri prejšnji točki. Strokovna skupina se je do predloga opredelila ter izpostavila dobre in slabe posledice, ki bi jih predlog spremembe Ustave uvedel. Ker pa je bila mnenja, da ni smiselno uvajati povsem nove ureditve, ki je v praksi še nepreizkušena, je predlagala, da se predlog za začetek postopka za spremembo Ustave sprejme, vsebinsko pa se ne sledi predlogu skupine poslancev.¹⁰⁴

Strokovna skupina je v svojem mnenju predlagala, naj se 111. člen Ustave ne spremeni, to pomeni, da bi se predsednika Vlade volilo tako kot doslej, izvolil bi ga Državni zbor z večino glasov vseh poslancev na predlog Predsednika republike. Najbolj daljnosežna sprememba je bila predlagana za 112. člen Ustave, ki se nanaša na način imenovanja ministrov. Strokovna skupina je predlagala, naj se po nemškem zgledu omenjeni člen spremeni tako, da bi ministre na predlog predsednika Vlade imenoval in razreševal Predsednik republike. Na ta način bi se odpravilo dvofazno glasovanje o oblikovanju Vlade, volilo bi se le še predsednika Vlade, vloga Predsednika republike pri imenovanju ministrov pa bi bila zgolj formalne narave. V primeru, da Predsednik republike neutemeljeno ne bi hotel imenovati ministrov, bi imeli poslanci možnost sprožitve ustavne obtožbe. Predlog Strokovne predvideva, da bi se črtal drugi odstavek 112. člena Ustave, ki določa, da se morajo kandidati za ministre pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji Državnega zbora ter odgovarjati na njena vprašanja, ukinjeni bi bili torej tako imenovani »hearingi«, ki po prevladujočem mnenju

¹⁰² D, Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 222–224.

¹⁰³ Strokovno skupino so sestavljali: dr. Matej Avbelj, Dino Bauk, dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, dr. Janez Pogorelec, Miran Potrč, dr. Lojze Ude.

¹⁰⁴ Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 7.

pravne teorije le podaljšujejo čas oblikovanja Vlade, ne prinašajo pa nobenih vsebinskih pozitivnih učinkov. Predlog Stokovne skupine ne predvideva spremembe ureditve nezaupnice in zaupnice, skladno z vsem navedenim pa naj bi se preučila tudi ostala vprašanja glede imenovanja in odgovornosti predsednika Vlade in ministrov.¹⁰⁵

Največja sprememba predloga spremembe Ustave s strani Stokovne skupine, ki je tudi osnova za vsa ostala usklajevanja glede oblikovanja in prenehanja funkcije Vlade, je torej način imenovanja ministrov. Kot je znano, jih po veljavni ustavni ureditvi imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika Vlade, po predlagani spremembi pa bi jih imenoval in razreševal Predsednik republike na predlog predsednika Vlade. Na ta način bi se s spremembo Ustave iskalo rešitve za učinkovitejše oblikovanje Vlade v doslednejši izpeljavi nemškega sistema, kar se zdi smiselno, glede na to, da se naš sistem zgleduje po nemškem. Tako bi se odpravile nedoslednosti, do katerih je prišlo ob sprejemanju Ustave, prav tako pa tudi nekatere značilnosti skupščinskega sistema, katere so se obdržale v naši ureditvi. S takšno spremembo Ustave se tudi ne bi posegalo v ustavno določena in uveljavljena razmerja med parlamentom in Vlado, kar pomeni, da bi se dalo spremembo relativno enostavno uveljaviti, saj predlog Stokovne skupine deluje le v smeri poenostavitve postopka imenovanja Vlade. S takšnim postopkom imenovanja ministrov bi se med Državnim zborom in Vlado vzpostavilo razmerje, ki je bistveno bolj v skladu z načeli in logiko parlamentarnega sistema, kot to velja za sedanjo ureditev. Tudi v izvornem nemškem sistemu je izvolitev predsednika Vlade odvisna predvsem od koalicijskega dogovora o ministrskih mestih, kar pomeni, da Vlada tudi po predlagani spremembi ne bi mogla delovati brez podpore Državnega zbora, ki bi imel še vedno odločilen vpliv na oblikovanje Vlade, kakor tudi na prenehanje njene funkcije. Ohranjen bi bil nadzor Državnega zbora nad delom Vlade v obliki konstruktivne nezaupnice, sprotni nadzor nad delom ministrov in Vlade pa bi se še naprej zagotavljal prek poslanskih vprašanj ter interpelacije, ki pa ne bi bila več mogoča zoper posameznega ministra, saj individualna odgovornost ministra ni skladna s predlaganim modelom. Tako bi se tudi s spremenjenim institutom interpelacije približali logiki nemškega parlamentarnega sistema, ki pozna interpelacijo kot veliko poslansko vprašanje, poleg malega, ki je klasično poslansko vprašanje.¹⁰⁶ Zelo pomembna bi bila odprava možnosti interpelacije zoper posameznega

¹⁰⁵ Državni zbor, Ustavna komisija, Stokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 5–7.

¹⁰⁶ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 133.

ministra, taka ureditev bi prispevala k sodobnemu trendu krepitev kolektivne odgovornosti ministrov na račun njihove individualne odgovornosti. Prekinil bi se neposreden vpliv Državnega zbora na funkcijo posameznega ministra, kar pomeni, da bi predlog res deloval v smeri krepitev položaja predsednika Vlade. V sedanji ureditvi večkrat prihaja do sprožitve interpelacij o delu posameznega ministra, kot pa o delu celotne Vlade, kar pa v končnem učinku pripelje do zmanjšanja pomena konstruktivne nezaupnice, s katero se uveljavlja kolektivna odgovornost ministrov.¹⁰⁷

Glede na sedanjo ureditev so možni pomisleki, da bi bila nadzorna funkcija Državnega zbora z odpravo instituta interpelacije zoper posameznega ministra močno okrnjena, da bi posamezni ministri postali nedotakljivi, saj bi Državni zbor moral vložiti interpelacijo zoper celotno Vlado, če bi želel uveljavljati odgovornost posameznega ministra, svojo težo pa bi izgubil tudi institut poslanskega vprašanja.¹⁰⁸ Vendar pa so taki pomisleki neutemeljeni, saj je poleg ureditve potrebno spremeniti tudi miselnost, in sicer v smeri razvoja sodobnih parlamentarnih sistemov, kjer se, kot rečeno, krepi kolektivna odgovornost ministrov, za njih pa je značilen močan položaj predsednika Vlade. V sodobnih ureditvah je neobičajen hkraten obstoj institutov poslanskega vprašanja in interpelacije, v naši ureditvi to predstavlja ostanek prejšnjega sistema, obstoj obeh institutov pa tudi v segmentu nadzora kaže na veliko moč Državnega zbora v razmerju do Vlade. To torej ne pomeni, da bi se s takšno ureditvijo odpravila individualna odgovornost ministra, temveč, da bi se ta, tako kot je to običajno v drugih parlamentarnih sistemih, izvajala v razmerju do predsednika Vlade, ki ima v drugih sistemih večja pooblastila kot pri nas. Individualna odgovornost ministrov bi se v razmerju do Državnega zbora še vedno uveljavljala preko poslanskih vprašanj, kar pomeni, da bi Državni zbor ohranil nadzor nad posameznim ministrom, poslanci opozicije bi na ta način še vedno lahko izrazili svoje mnenje o delu oziroma sposobnosti ministra, ne bi pa mogli vplivati na kadrovske sestavo Vlade.¹⁰⁹ Individualno odgovornost ministrov bi torej uveljavljal predsednik Vlade s tem, da bi ministra razrešil oziroma njegovo razrešitev zahteval od Predsednika republike, ki pa je načeloma ne bi smel odreči. Vendar pa možnost menjave ministrov s strani predsednika Vlade ne bi pomenila njegove samovolje, saj bi bil predsednik Vlade pri uveljavljanju individualne odgovornosti dejansko omejen s številnimi dejavniki, na

¹⁰⁷ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1291.

¹⁰⁸ Preglobok poseg v ustavno ureditev, ogled 24.07.2018, URL: <https://www.dnevnik.si/65985>

¹⁰⁹ F. Grad, Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2010), str. 1292.

katere bi moral pri menjavi ministrov računati. V prvi vrsti so to koalicijska razmerja, saj bi menjava določenega ministra lahko povzročila izstop posamezne koalicijske stranke iz Vlade, kar pa bi lahko povzročilo razpad celotne Vlade. To nam jasno pokaže, da bi Vlada, njeno oblikovanje, prenehanje in delovanje tudi po predlagani spremembi še vedno ostalo odvisno od Državnega zbora, vendar na nekoliko drugačen način, kot v sedanji ureditvi.¹¹⁰ *De lege ferenda* bi veljalo razmisliti tudi o modifikaciji predloga Strokovne skupine, s katero bi v veljavi obdržali institut interpelacije zoper posameznega ministra, vendar v obliki razširjene razprave o njegovem delu, kateri ne bi sledilo glasovanje o nezaupnici ministru kot posamezniku. Interpelacija bi v tej obliki še vedno predstavljala obliko pritiska na samega ministra in tudi predsednika Vlade, ki bi se moral odločiti, ali bo ministra podprl in prevzel odgovornost za njegovo delo, ali pa ga zamenjal. Interpelacija bi še vedno imela odmev v javnosti, vendar pa taka ureditev ne bi predstavljala individualne odgovornosti ministra Državnemu zboru, ureditev bi se torej skladala z drugimi parlamentarnimi sistemi, poslanci pa ne bi imeli občutka, da se jim s tako ureditvijo jemlje dobršen del pristojnosti za uveljavljanje odgovornosti za delo Vlade.

S spremembo Ustave bi se spremenil tudi institut konstruktivne nezaupnice, ki bi v sistemu, v kakršnem je bil oblikovan, tudi bolje deloval, saj se mora Državni zbor za delujoč institut konstruktivne nezaupnice odreči neposrednemu vplivu na personalno sestavo Vlade. Po predlagani spremembi Ustave bi z izvolitvijo novega predsednika Vlade praktično že bila oblikovana tudi nova Vlada, kar kaže na to, da bi institut deloval tako, kot je bilo izvorno predvideno. V sedanji ureditvi temu ni tako, saj mora Državni zbor imenovati še ministre, pri čemer lahko pride do zapletov, ki lahko privedejo do nenavadnega položaja, ko imamo novega predsednika Vlade, ne pa tudi Vlade, nastala situacija pa lahko v končni posledici pripelje do razpusta Državnega zbora. Omenjena je že bila možnost zlorabe instituta konstruktivne nezaupnice v sedanji ureditvi, ko se stranke z namenom, da »vržejo« Vlado, lahko poenotijo le o tem, da izvolijo novega predsednika Vlade, šele po njegovi izvolitvi pa začnejo koalicijske pogovore o novi Vladi, vendar pa je možno, da do njenega oblikovanja sploh ne pride, saj je imenovanje ministrov odvisno od trdnosti koalicijskih razmerij, povezanosti strank pa najverjetneje ne moremo pričakovati, saj je njihov cilj lahko tudi zgolj nasprotovanje dosedanji Vladi. Situacija je primerljiva s tisto, ki nastane v klasičnem parlamentarnem sistemu, ko izvolitev mandatarja še ne pomeni, da bo vlada tudi oblikovana,

¹¹⁰ J. Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 98.

kar povzroča nestabilnost vlad, prav to pa se želi s konstruktivno nezaupnico preprečiti.¹¹¹ Vse navedeno izničuje pomen instituta konstruktivne nezaupnice, problemi pa, kot je bilo pokazano, izhajajo iz dvojnega glasovanja o oblikovanju Vlade, ki bi bilo s predlagano spremembo odpravljeno.¹¹²

Če bi odzive poslancev na prvotni predlog spremembe Ustave lahko opisali kot nekoliko mlačne, saj so poslanci večinoma predstavili svoje širše poglede na problematiko oblikovanja Vlade ter izrazili željo po mnenju Stokovne skupine, ki bi jim omogočilo boljši vpogled v navedeno področje, je slika v primeru predloga Stokovne skupine precej drugačna.

Mnogo poslancev je v odzivu na predlog Stokovne komisije menilo, da bi taka sprememba pomenila premik proti predsedniškemu sistemu ureditve državne oblasti, da bo tako Predsednik republike postal nosilec nekaterih možnosti nadzora, ki so bila do sedaj v pristojnosti parlamenta (interpelacija), nekateri so bili mnenja, da bi ukinitve instituta interpelacije poslabšala položaj opozicije, saj naj bi se ji s tem odvzela možnost nadzora nad delom posameznega ministra, edina preostala možnost naj bi bila interpelacija zoper celotno Vlado. S tem naj bi bil izgubljen odločilen nadzor nad delom Vlade, Državni zbor pa naj bi izgubil določene z Ustavo zagotovljene pristojnosti, ki naj bi bile v drugih parlamentarnih sistemih običajne. Menili so, da imenovanje ministrov s strani Predsednika republike ne bo zgolj formalnost, da bo Predsednik republike torej *de facto* imel nadzor nad personalno sestavo Vlade, da bo torej dolžnost imenovanja nekakšna diskrecijska pristojnost Predsednika republike, ki bo predsednika Vlade postavila v zelo neugoden položaj, saj naj bi mu, v primeru, če Predsednik republike ne bi hotel imenovati ali razrešiti ministra po njegovi izbiri, ostal na voljo le odstop in s tem prenehanje funkcije Vlade, kljub temu, da bi užival večinsko podporo parlamenta.¹¹³ Nekateri so menili, da se s tem išče le hitrejšo pot do oblikovanja Vlade, da bi hitrost pridobili na račun učinkovitosti, pretirano naj bi se povečala tudi moč predsednika Vlade, naša trenutna ureditev naj bi bila ustrezna in celo boljša od nemške. Menili so tudi, da je Državni zbor dolžan nadzirati celotno Vlado, kar pomeni tudi delo posameznih ministrov in vladnih služb. Na to se navezuje tudi kritika ukinitve predstavitev

¹¹¹ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 136–139.

¹¹² Državni zbor, Ustavna komisija, Stokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 6.

¹¹³ Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015, str. 5–6 (mag. Branko Grims) in str. 7–11 (Matjaž Han).

ministrov pred Državnim zborom, saj naj bi te omogočale predstavitev vizije posameznih ministrov, prav tako pa naj bi z odgovori na vprašanja oblikovali določene politične zaveze, ki naj bi jih poslanci spremljali skozi trajanje celotnega mandata. Poslanci so primerjali prejšnji predlog dvajsetih poslancev spremembe Ustave ter predlog, ki ga je predložila Strokovna skupina, pri čemer sta se predloga nekaterim zdela diametralno nasprotna, veliko poslancev pa se je navduševalo nad iskanjem kompromisa med obema predlaganima spremembama.¹¹⁴ Menim, da je razlog za ostrejšje kritike v tem, da Državni zbor po predlogu Strokovne skupine ne bi več imel možnosti imenovanja in razreševanja ministrov.

Predsednik republike s pristojnostjo za imenovanje in razreševanje ministrov vsekakor ne bi pridobil nobenih vsebinskih pristojnosti, njegova vloga bi bila zgolj formalna. Prav tako prenos pristojnosti imenovanja in razreševanja ministrov ne pomeni tudi prenosa pristojnosti za nadzor nad delom ministrov, še manj možnosti sprožitve interpelacije ali razrešitve posameznega ministra na lastno iniciativo. Predsednik republike bi ministre imenoval in razreševal izključno na predlog predsednika Vlade, pri tem pa ne bi imel nobenih vsebinskih pooblastil, imenovanje bi lahko zavrnil le na podlagi izjemno redkih formalnih razlogov, če npr. predlagani minister ne bi bil slovenski državljan. Če ministra na predlog predsednika Vlade ne bi hotel imenovati ali razrešiti, mandatarju nikakor na voljo ne bi ostal le odstop (ob sicer izkazani parlamentarni podpori)¹¹⁵, temveč bi lahko poslanci zoper Predsednika republike sprožili postopek ustavne obtožbe. V kolikor se poslanci ne bi odločili za sprožitev postopka ustavne obtožbe, predsednik Vlade pa ne bi hotel predlagati drugih kandidatov za ministre, bi taka situacija lahko vodila v razpust Državnega zbora in predčasne volitve. V nekaterih ureditvah pa že Ustava zavezuje Predsednika republike, da imenuje (in razrešuje) kandidate za ministre, ki mu jih predloži predsednik Vlade (npr. na Češkem in Irskem)¹¹⁶ Primerjava volitev šefov držav ni relevantna, saj način izvolitve Predsednika republike ne vpliva na njegove pristojnosti. Poleg tega je naš Predsednik republike – netipično za parlamentarni sistem – izvoljen neposredno, kar krepi njegovo legitimnost, njegove pristojnosti pa so najskromnejše v Evropi.¹¹⁷ Poslanci so se s komentarji torej zapletli v

¹¹⁴ Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015, str. 5-25.

¹¹⁵ V nasprotju z mnenjem poslancev. Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015, str. 6. (mag. Branko Grims)

¹¹⁶ Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 4. I. Kaučič, Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2012), str. 1132–1133.

¹¹⁷ Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015, str. 5-6 in str. 16 (mag. Branko Grims).

paradoks, na eni strani so trdili, da bi bila pristojnost Predsednika republike imenovati in razrešiti ministre po predlogu Stokovne skupine prekomerna, kljub temu, da njegova funkcija uživa visoko stopnjo legitimnosti. Na drugi strani bi se poslanci s pristojnostjo mogoče strinjali, če bi Predsednika republike, tako kot npr. v Nemčiji, volil in imel možnost razrešiti parlament, njegova funkcija pa bi bila v tem primeru seveda manj legitimna. Jasno se torej vidi, da Državni zbor želi nadzorovati imenovanje in razreševanje ministrov, kar kaže na ostanke skupščinskega sistema, ki vplivajo na razumevanje tipičnega parlamentarnega sistema.

Ukinitiv instituta interpelacije zoper posameznega ministra je le ukrep, ki je v skladu z ustavno ureditvijo po predlagani spremembi Ustave in ne pomeni odvzema možnosti nadzora nad delom Vlade. Z ukinitvijo instituta interpelacije bi bil storjen korak v smeri krepitve kolektivne odgovornosti Vlade ter krepitve položaja predsednika Vlade, kar je značilno za sodobne parlamentarne sisteme, to pa je cilj, ki ga je zasledoval že predlog spremembe Ustave poslancev. Kolektivna odgovornost pomeni, da vsak minister odgovarja za delo Vlade kot celote, v parlamentarnih sistemih pa se navadno uveljavlja le posredno, saj parlament lahko sproži le vprašanje odgovornosti Vlade kot celote. Individualno odgovornost ministrov se v parlamentarnih sistemih uveljavlja znotraj vlade, ta pristojnost uveljavljanja odgovornosti pripada šefu vlade, v razmerju do parlamenta pa se uveljavlja preko poslanskih vprašanj, uveljavi pa jo lahko tudi sam minister s tem, da odstopi. Individualna odgovornost torej ne izgine, temveč se uveljavlja znotraj Vlade.¹¹⁸ Opozicija s tem res izgubi možnost uveljavljanja odgovornosti posameznega ministra, vendar je to skladno z možnostmi opozicije v drugih sistemih. Opozicija bi preko instituta poslanskega vprašanja vendarle ohranila možnost uveljavljanja odgovornosti zoper posameznega ministra, vendar pa ga s tem institutom ne bi mogla razrešiti z njegove funkcije. V podobni smeri bi lahko deloval tudi institut parlamentarne preiskave, vendar kot že opisano ta institut v prvi vrsti ni namenjen uveljavljanju individualne odgovornosti. Seveda bi še vedno bila možna interpelacija zoper celotno Vlado z vsemi svojimi učinki.

Poslanci so tudi pri predlogu Stokovne skupine ponovno kritizirali ukinitiv tako imenovanih »hearingov«, kar kaže na željo Državnega zbora po vplivu na personalno sestavo Vlade, torej gre za enako situacijo kot v prejšnjih navedbah. Podobno kot pri predlogu spremembe Ustave

¹¹⁸ J. Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 98. F. Grad, *Parlament in vlada* (2000), str. 132–133.

poslancev je bila ponovno prisotna kritika, da se tudi s predlogom Strokovne skupine išče le hitrost oblikovanja Vlade, ta pa naj bi se pridobila na račun učinkovitosti. Vendar se s takim načinom oblikovanja Vlade le okrepi položaj predsednika Vlade, kot je to običajno v drugih ureditvah, upoštevati pa je treba tudi homogenost Vlade, ki je po predlagani ureditvi bistveno višja, saj jo vodi enotna vizija predsednika Vlade, ki določa smernice za politiko Vlade ter je ta zanjo tudi odgovoren.¹¹⁹

Razloge za težave pri sprejemanju spremembe Ustave bi lahko iskali tudi v situaciji, ki se je razvila v naši ureditvi, saj bi jo lahko opisali kot tako, ki ugaja vsem udeležencem političnega procesa. Predsedniku Vlade zato, ker nanj vrši manj pritiska z uveljavljanjem politične odgovornosti, saj se odgovornost večinoma uveljavlja individualno zoper posameznega ministra, ne pa zoper celotno Vlado in s tem zoper predsednika Vlade, kot je običajno v drugih parlamentarnih sistemih. Ministrom položaj ugaja, ker je njihov položaj v razmerju do predsednika Vlade mnogo bolj neodvisen, kot je to običajno v drugih parlamentarnih sistemih, kjer predsednik Vlade mnogo lažje uveljavlja individualno odgovornost posameznega ministra (v klasičnih ter tudi v sistemih z uveljavljeno konstruktivno nezaupnico). Državni zbor ima v obstoječi ureditvi občutek nadzora in moči, ki skupaj z preobremenjenostjo povzroča, da se Državni zbor izgublja v opravljanju svoje nadzorne funkcije, namesto da bi se osredotočal na svojo primarno funkcijo sprejemanja zakonodaje ter drugih strateških in političnih rešitev v državi. Državni zbor v veljavni ureditvi poleg tega velikokrat ne le uveljavlja, temveč tudi prevzema odgovornost za delo posameznih ministrov, ki po naravi stvari pripada predsedniku Vlade.¹²⁰

5.3. PRIMERJAVA SREDSTEV PARLAMENTARNE OPOZICIJE PO PREDLOGIH SPREMEMBE USTAVE IN PO VELJAVNI USTAVNI UREDITVI

Oba predloga spremembe Ustave, tako predlog poslancev kot tudi predlog Strokovne skupine, sta bila predlagana z namenom, da se poenostavi postopek oblikovanja Vlade, okrepi položaj predsednika Vlade, ki se mu poleg tega omogoči tudi odločilen vpliv na personalno sestavo Vlade. Oba predloga tudi ukinjata dvofazni postopek oblikovanja Vlade, s čimer naj bi se

¹¹⁹ F. Grad, I. Kristan, A. Perenič, Primerjalno ustavno pravo (2004), str. 119.

¹²⁰ J. Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 302.

občutno skrajšal čas, potreben za njeno oblikovanje.¹²¹ Kljub enakim ciljem in izhodiščem se predloga spremembe ustave med seboj precej razlikujeta.

Ker se oba predloga nanašata na način oblikovanja Vlade, ravno na tem področju prihaja tudi do največjih razlik, torej v načinu volitev predsednika Vlade ter imenovanja ministrov.

Način volitev predsednika Vlade bi po predlogu Strokovne skupine ostal enak, volil bi ga torej Državni zbor na predlog Predsednika republike.¹²² Po predlogu poslancev bi kandidata za predsednika Vlade prav tako predlagal Predsednik republike, vendar pa bi bil ta voljen v paketu z ministri. Predsednika Vlade bi torej v obeh primerih volil Državni zbor na predlog Predsednika republike, vendar bi bila po predlogu poslancev vloga predsednika Vlade zaradi volitev v paketu verjetno precej zmanjšana.¹²³

Predloga se najbolj razlikujeta v načinu imenovanja ministrov. Po predlogu Strokovne skupine bi ministre na predlog predsednika Vlade imenoval Predsednik republike, po predlogu poslancev pa bi moral kandidat za predsednika Vlade predlagati listo kandidatov za ministre, ki bi bili nato skupaj z njim voljeni v Državnem zboru. Razliko se torej opazi že pri načinu pridobitve položaja, po predlogu Strokovne skupine bi bili ministri imenovani, po predlogu poslancev pa voljeni. Pridobitev položaja na različen način ter od različnega organa bi vplival na položaj ministrov v strukturi Vlade, njihovo samostojnost ter odgovornost, seveda pa tudi na način njihovega razreševanja.¹²⁴ Povedali smo že, da je položaj ministrov v razmerju do predsednika Vlade v sedANJI ureditvi dosti bolj samostojen, kot je to običajno v drugih parlamentarnih sistemih. Takšen položaj je posledica tega, da ministre na predlog predsednika Vlade imenuje in razrešuje Državni zbor.¹²⁵ Predlog poslancev naj bi predsedniku Vlade prinesel večjo moč in vpliv na personalno sestavo Vlade, saj bi lahko tretjino ministrov razrešil in imenoval po svoji izbiri. Vendar pa bi prvotne ministre še vedno imenoval Državni zbor, prav tako pa bi lahko vse ministre tudi razrešil. To pomeni, da bi se

¹²¹ Državni zbor, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, št. EPA 41-VII, 4. 9. 2014, str. 2–3.

¹²² Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 7. Glej 111. člen Ustave.

¹²³ J. Pogorelec, Oblikovanje vlade in konstruktivna nezaupnica, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2012), str. 1141.

¹²⁴ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 126.

¹²⁵ Glej 112. člen Ustave.

odgovornost ministrov povečala, saj ne bi odgovarjali samo enemu organu, kar v parlamentarnih sistemih gotovo predstavlja anomalijo.¹²⁶ V primerjavi s sedanjo ureditvijo bi se povečala odgovornost ministra v razmerju do predsednika Vlade, saj bi ga ta lahko samostojno razrešil in na njegov položaj imenoval novega, po sedanji ureditvi pa ministre vselej imenuje in razrešuje Državni zbor.

Po predlogu Strokovne skupine bi ministre vsakokrat imenoval Predsednik republike na predlog predsednika Vlade.¹²⁷ Ob ukinitvi instituta interpelacije zoper posameznega ministra to pomeni, da Državni zbor ne bi več imel odločilnega vpliva na personalno sestavo Vlade, kar predstavlja korak v smeri h klasičnim parlamentarnim sistemom in odstop od ostankov skupščinskega sistema v naši ureditvi. Predsednik Vlade lahko po sedanju ureditvi Državnemu zboru predlaga razrešitev ministrov, če z njihovim delom ni zadovoljen. Po predlogu Strokovne skupine pa bi ministre na predlog predsednika Vlade razreševal Predsednik republike, ki pa bi imel pri tem le formalno vlogo. Individualna odgovornost ministrov bi se torej uveljavljala le znotraj Vlade, v razmerju do predsednika Vlade.¹²⁸

Do razlik med predlogoma prihaja tudi v zvezi z institutom interpelacije. V sedanji ureditvi lahko interpelacijo o delu Vlade ali posameznega ministra sproži najmanj deset poslancev Državnega zbora. Predlog poslancev bi institut interpelacije zoper posameznega ministra ohranil, predlog Strokovne skupine pa predvideva ukinitvev interpelacije zoper posameznega ministra. Gre za pomembno sredstvo nadzora in v praksi predvsem orožje opozicije, saj so pogostejše vložene, kot pa učinkovite, dosežejo pa svoj namen odmeva v javnosti.¹²⁹ Predlog poslancev torej ohranja individualno odgovornost ministrov do Državnega zbora, predlog Strokovne skupine pa jo ukinja ter na ta način povečuje kolektivno odgovornost Vlade, individualno pa premika v razmerja znotraj Vlade.

Predloga bi vplivala tudi na instituta zaupnice in nezaupnice Vladi. Po sedanji ureditvi Državni zbor uveljavi nezaupnico na način, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino

¹²⁶ Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 3–4.

¹²⁷ Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015, str. 7.

¹²⁸ Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave (2011), str. 126.

¹²⁹ D, Zajc, Razvoj parlamentarizma funkcije sodobnih parlamentov (2004), str. 222.

glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika Vlade.¹³⁰ Postopek nezaupnice tudi po predlogu Strokovne skupine ne bi bil spremenjen, na že opisan način pa bi se spremenil način oblikovanja Vlade po izvolitvi novega predsednika Vlade. Prav tako bi poslanci o nezaupnici glasovali na predlog najmanj desetih poslancev tudi po predlogu poslancev, vendar pa bi nezaupnico izglasovali z večino glasov vseh poslancev tako, da bi poleg predsednika Vlade izvolili tudi listo predlaganih ministrov. Vlada bi bila torej z izvolitvijo predsednika in ministrov tako rekoč že oblikovana, vendar pa bi bilo uveljavljanje nezaupnice na ta način mnogo težje zaradi že opisane obveznosti predlaganja liste ministrov pred glasovanjem o nezaupnici. Smiselno enako bi spremembe vplivale tudi na glasovanje o zaupnici Vladi.

5.4. DRUGI MOŽNI NAČINI OBLIKOVANJA VLADE

Poznamo več različic parlamentarnega sistema, poleg klasičnega tudi druge variante, ki poskušajo odpraviti pomanjkljivosti klasičnega (npr. nestabilnost Vlad ob veliki strankarski razcepljenosti parlamenta, šibke koalicije) na način, da spreminjajo razmerja med parlamentom, vlado in šefom države ter sistem zavor in ravnovesij med njimi.¹³¹ Tudi naša ureditev že vsebuje svoje posebnosti, iz razprave o predlogu spremembe Ustave pa je razvidno, da se poslanci navdušujejo za nove spremembe, ne nujno v smeri klasičnega ali katerega drugega že uveljavljenega modela, ampak tudi v smeri kompromisov med različnimi modeli. Očitno je, da si Državni zbor prizadeva ohraniti določen nadzor nad personalno sestavo Vlade ter vpliv na imenovanje in razreševanje ministrov. Možni so različni popravki naše ureditve, nekateri izmed njih bodo predstavljeni v nadaljevanju, ne samo glede oblikovanja Vlade, temveč tudi glede prenehanja Vlade, glede stabilnosti in kontinuitete funkcije Vlade ter vlog poglavitnih političnih akterjev v navedenih situacijah.¹³² Na voljo imamo različne kombinacije ureditev, ki v praksi niso preizkušene, zaradi tega pa ni mogoče predvideti vseh potencialnih zapletov. Vendar pa bi bil skrbno pripravljen predlog s kombinacijo različnih ureditev lahko vseeno boljši, kot je sedaj veljavna ureditev.

Ker naša ureditev izhaja iz nemške, bi najprej kazalo razmisliti o možnih variantah v smeri približanja naše ureditve nemškemu sistemu. Poslancem se zdi neskladno z našo ureditvijo, da bi Predsedniku republike prepustili imenovanje ministrov na predlog predsednika Vlade

¹³⁰ Glej 116. člen Ustave.

¹³¹ M. Krivic, Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«), v: Teorija in praksa 27 (1990), 10-11, str. 1186.

¹³² Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015, str. 11–16.

(predlog Strokovne skupine),¹³³ zato bi bilo možno, da se tak način imenovanja predsednika Vlade ter ministrov prilagodi ter poslancem omogoči večji vpliv na izbor ministrov, ali pa se imenovanje ministrov v celoti prepusti predsedniku Vlade. Na podlagi mnenj poslancev, obstoječe ureditve in idej mag. Matevža Krivica o možnih načinih oblikovanja Vlade sem oblikoval tri predloge novih možnih načinov oblikovanja Vlade, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

Predlog št. 1 v skladu z mnenjem mag. Krivica izhaja iz nemškega sistema, dodaja pa mu nekatere pozitivne pridobitve predsedniškega sistema. Predlog št. 1 predvideva, da bi predsednika Vlade volil Državni zbor na predlog Predsednika republike, ministre pa bi na predlog predsednika Vlade imenoval in razreševal Predsednik republike. Vendar pa bi Državnemu zboru dali možnost, da odkloni po njegovem mnenju neprimerne kandidata za posameznega ministra. Kandidat bi se pred imenovanjem predstavil in odgovarjal na vprašanja parlamentarni komisiji, pristojni za posamezen resor, komisija pa bi lahko po predstavitvi Državnemu zboru predlagala odklonilno mnenje o kandidatu. Če bi Državni zbor s predpisano večino (npr. večino glasov vseh poslancev) sprejel odklonilno mnenje o posameznem ministru, Predsednik republike kandidata za ministra ne bi mogel imenovati na predviden položaj.¹³⁴ Ohranili bi se torej tako imenovani »hearingi«, ki pa bi za posameznega kandidata lahko imeli precej hujše posledice, kot jih imajo v sedANJI ureditvi. Sedaj so »hearingi« le formalne narave, po taki spremembi pa bi imeli večjo težo, saj bi pristojna komisija na njihovi podlagi lahko podala odklonilno mnenje o določenem kandidatu, ki bi za posledico imelo nemožnost imenovanja kandidata.

Tak predlog spremembe načina oblikovanja Vlade ohranja razmerja med nosilci oblasti, ki so značilna za parlamentarni sistem, Vlada bi bila torej za svoje delovanje še vedno odgovorna parlamentu, poenostavi pa se postopek oblikovanja Vlade, ki bi bila po taki ureditvi z izvolitvijo predsednika Vlade skoraj že oblikovana, saj bi ministre imenoval Predsednik republike na predlog predsednika Vlade, le ob sprejetem odklonilnem mnenju Državnega zbora pa bi predsednik Vlade moral iskati drugega kandidata za ministra. Predlog odpravlja dvojno glasovanje o oblikovanju Vlade ter imenovanje ministrov s strani Državnega zbora, ki povzroča težave v naši ureditvi. S predlogom bi se tudi odpravilo institut interpelacije zoper

¹³³ Glej podglavje 5.2. Ustavna sredstva parlamentarne opozicije po predlogu Strokovne skupine.

¹³⁴ M. Krivic, Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«), v: Teorija in praksa 27 (1990), 10-11, str. 1189-1190.

posameznega ministra, saj bi postal neskladen z novo ureditvijo, Državni zbor bi nadzor izvajal preko poslanskih vprašanj. Težišče odgovornosti ministrov bi se premaknilo h kolektivni odgovornosti, kot je to običajno v sodobnih parlamentarnih sistemih, saj bi ministre tudi v času trajanja mandata razreševal ter imenoval Predsednik republike na predlog predsednika Vlade, Državni zbor pa bi na imenovanje imel vpliv preko pristojne komisije Državnega zbora, saj bi se ji moral novi kandidat za ministra pred imenovanjem predstaviti in odgovarjati na vprašanja. Ohranil bi se institut konstruktivne nezaupnice, Državni zbor bi nezaupnico Vladi lahko izrekel le na način, da bi hkrati izvolil novega predsednika Vlade, s tem pa bi bila nova Vlada skoraj že oblikovana, s čimer se izognemo problemu klasične nezaupnice, to je nevarnosti daljših obdobj brezvladja, ko parlament ob izglasovanju nezaupnice ni sposoben izvoliti novega šefa vlade. Povečala bi se moč in vloga predsednika Vlade, saj bi imel odločilno vlogo pri imenovanju ministrov, tako bi bila tudi Vlada bolj homogena in učinkovita. V primeru, da bi bil z delom ministra nezadovoljen, bi predlagal Predsedniku republike, naj ga razreši. Ob tem je treba poudariti, da bi bila vloga Predsednika republike (tako kot po predlogu Strokovne skupine) zgolj formalna, saj ne bi smel zavrniti imenovanja ali razrešitve ministra, razen iz nekaterih izjemnih formalnih razlogov.

Vendar pa bi pristojnost pristojne komisije, da predlaga odklonilno mnenje o posameznem kandidatu za ministra, ter Državnega zbora, da sprejme to odklonilno mnenje, nedvomno podaljšala čas oblikovanja Vlade, poleg tega pa bi taka ureditev prinesla možnost zlorab s strani Državnega zbora, s čimer merimo na možnost zavrnitve povsem primerne kandidata za ministra zaradi strankarskih in političnih interesov članov komisij. Vloga in moč predsednika Vlade bi se na ta način nekoliko zmanjšali, prav tako bi se zaradi večjega vpliva komisij povečal tudi strankarski pritisk na člane komisij. Težko pa si zamislimo situacijo, ko bi odklonilna mnenja blokirala oblikovanje Vlade, saj se po sedanji zakonski ureditvi šteje, da je Vlada nastopila svojo funkcijo, ko je bilo imenovanih več kot dve tretjini ministrov. Ker bi bil predsednik Vlade izvoljen z večino glasov vseh poslancev, bi za izvolitev potreboval koalicijsko večinsko podporo, ki bi se gotovo kazala tudi v podpori njegovi ministrski ekipi. Tudi v primeru, da bi bilo zavrnjenih nekaj kandidatov za ministre, bi Vlada vseeno lahko začela s svojim delovanjem.¹³⁵

¹³⁵ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo (2016), str. 507.

Vlada bi po oblikovanju do konca mandata delovala tako, kot je običajno v drugih parlamentarnih sistemih, anomalije našega sistema pa bi bile v večini odpravljene.

Predstavljal sem že reakcije poslancev na predlog spremembe Ustave, ki ga je pripravila Strokovna skupina, veliko poslancev je menilo, da taka sprememba pomeni korak naproti predsedniškemu sistemu, saj naj bi Predsednik republike pridobil prevelik vpliv. Ureditev po predlogu Strokovne skupine pa bi lahko v javnosti sprožila tudi nasprotno argumente v smeri, zakaj Predsednik republike ne bi smel vplivati na izbor ministrov, zakaj bi moral samo formalno potrjevati predloge predsednika Vlade, če pa mu neposredne volitve dajejo visoko legitimen položaj, njegove pristojnosti pa so manjše kot v drugih evropskih državah. Zato sem v skladu z mnenjem mag. Krivica pripravil Predlog št. 2, ki bo predstavljen v nadaljevanju, ki odstranjuje vmesni člen v procesu oblikovanja Vlade, Predsednika republike, ter se zgleduje po švedskem modelu, kjer predsednik vlade sam imenuje in razrešuje ministre.¹³⁶

Predlog št. 2 torej predvideva, da bi predsednika Vlade tako kot v sedanjih ureditvah volil Državni zbor na predlog Predsednika republike, ministre pa bi nato imenoval in razreševal predsednik Vlade samostojno, izključena bi bila vsakršna, tudi formalna vloga Predsednika republike. Seveda bi moral predsednik Vlade delovati znotraj pravno dovoljenih okvirov, kandidati za ministre bi morali izpolnjevati pogoje za želeno funkcijo, v nasprotnem primeru bi Državni zbor lahko proti predsedniku Vlade sprožil ustavno obtožbo.¹³⁷

S tako spremembo bi se glede na Predlog št. 1, ki je bil predhodno predstavljen,¹³⁸ še dodatno poenostavilo oblikovanje Vlade, ki bi bilo popolnoma v rokah predsednika Vlade, z njegovo izvolitvijo bi bili še bližje delujoči Vladi, kot bi bili po sprejetju predloga Strokovne skupine. Predsednik Vlade bi imel še večji vpliv, večjo odgovornost. Državni zbor bi Vlado nadziral na enak način kot po katerih prej predstavljenih predlogih, tudi s to ureditvijo ni skladna interpelacija zoper posameznega ministra, poslanci opozicije bi tovrsten nadzor uveljavljali preko poslanskih vprašanj. Kljub uvažanju značilnosti švedskega sistema v slovenski ustavni red, bi bilo smiselno obdržati institut konstruktivne nezaupnice, nezaupnico bi se torej še vedno izreklo na način, da bi se z večino glasov vseh poslancev izvolilo novega predsednika

¹³⁶ M. Krivic, Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«), v: Teorija in praksa 27 (1990), 10-11, str. 1187.

¹³⁷ M. Krivic, Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«), v: Teorija in praksa 27 (1990), 10-11, str. 1187.

¹³⁸ Glej podglavje 5.4. Drugi možni načini oblikovanja vlade.

Vlade. Institut bi morda v praksi lažje zaživel, saj bi bile težave v zvezi z imenovanjem ministrov v Državnem zboru odpravljene. Novi predsednik Vlade namreč ne bi imel takšnih težav s sestavo Vlade, kot jih ima sedaj, saj o novih ministrih ne bi odločal Državni zbor.¹³⁹

Še vedno pa bi predsednik Vlade pri imenovanju in razreševanju ministrov ostal odvisen od določenih dejavnikov, npr. od koalicijskih razmerij, samovoljno razreševanje in imenovanje ministrov bi lahko povzročilo izstop določene stranke iz koalicije in tako razpad celotne Vlade.¹⁴⁰

Ker je z našo ureditvijo državne oblasti pri nas uveden parlamentarni sistem, poslanci pa si očitno ne želijo večjega približevanja nemškemu modelu, bi mogoče veljalo razmisliti tudi o morebitni spremembi naše ureditve v smeri klasičnega parlamentarnega sistema. Vendar ima tudi v tem sistemu veliko vlogo šef države kot stabilni element izvršilne veje oblasti, poslancem pa prevelike, četudi navidezne pristojnosti Predsednika republike ne odgovarjajo.¹⁴¹ V skladu z navedenim sem pripravil tretjo možno modifikacijo veljavne ureditve v smeri klasičnega parlamentarnega sistema, Predlog št. 3, ki bo predstavljen v nadaljevanju.

Poslanci so v preteklosti že predlagali uvedbo klasične nezaupnice v naš sistem,¹⁴² si čimer bi se dokončno izničil pomen instituta konstruktivne nezaupnice. To ne bi bilo nujno slabo, saj je pomen instituta konstruktivne nezaupnice v naši ureditvi že skoraj izničen zaradi imenovanja ministrov v Državnem zboru, poleg tega pa je konstruktivna nezaupnica koristna le, ko imamo v parlamentu več parlamentarnih strank. V primeru, da bi se število strank v parlamentu zmanjšalo, bi se torej še zmanjšal pomen konstruktivne nezaupnice. Nezaupnici Vladi bi sledile volitve novega predsednika Vlade, v primeru, da ta ne bi bil izvoljen, pa bi neuspehim volitvam sledil razpis novih volitev. Ker bi se takšno nezaupnico doseglo z enako večino, kot je predpisana za konstruktivno nezaupnico, bi bila v praksi lažje uporabljiva, saj se ne bi bilo treba poenotiti o novem predsedniku Vlade.¹⁴³

¹³⁹ J. Pogorelec, Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1079.

¹⁴⁰ J. Pogorelec, Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1079.

¹⁴¹ Glej podglavje 2.3.3. Odstopanja naše ureditve od klasičnega parlamentarnega sistema.

¹⁴² EPA 1925-V z dne 14.6.2011.

¹⁴³ J. Pogorelec, Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (2011), str. 1087–1088.

Spremembe v smeri klasičnega parlamentarnega sistema bi prinesle imenovanje predsednika Vlade s strani Predsednika republike, ta pa bi na predlog predsednika Vlade imenoval tudi ministre. Pred začetkom delovanja bi se imenovana Vlada morala predstaviti v parlamentu, ki bi ji moral izreči zaupnico, da bi lahko začela delovati (investitura).¹⁴⁴ Poslanci bi z glasovanjem o investituri Vlade ohranili nadzor nad personalno sestavo Vlade, moč predsednika Vlade pa bi bila v primerjavi s sedanjo ureditvijo vseeno večja. Z vpeljavo instituta klasične nezaupnice bi se omogočilo lažje uveljavljanje odgovornosti Vlade, s povečanjem možnosti razpustitve Državnega zbora pa bi se tudi povečal vpliv ljudstva na razreševanje spora med parlamentom in Vlado. Tudi pri tem predlogu bi s predlagano ureditvijo postal nezdržljiv institut interpelacije zoper posameznega ministra, nadzor Državnega zbora nad delom Vlade pa bi se izvajal z vsemi ostalimi za ta namen predvidenimi sredstvi. Z uveljavitvijo takšnega modela pa bi bil odpravljen eden od večjih problemov naše ureditve oblikovanja Vlade, to je glasovanje o Vladi v dveh krogih.¹⁴⁵

Sam problem razreševanja parlamentarne krize¹⁴⁶, to pomeni težav pri oblikovanju, delovanju in prenehanju Državnega zbora in Vlade, bi se lahko reševalo tudi v smeri podelitve večjih pristojnosti Predsedniku republike, saj ima šef države v drugih parlamentarnih sistemih širše možnosti samostojne presoje o razpustitvi parlamenta in razpisu predčasnih volitev, v našem sistemu pa je Predsednik republike precej omejen, saj lahko po sedanji ureditvi razpusti Državni zbor le, če ta nikakor ne more izvoliti predsednika Vlade. Seveda bi moral Predsednik republike znotraj takšnih postopkov sodelovati s predsednikom Vlade ter parlamentarno večino, vendar pa se zdi malo verjetno, da bi se Državni zbor strinjal s povečanjem pristojnosti Predsednika republike.¹⁴⁷

6. SKLEP

Tako kot v večini evropskih držav je tudi pri nas sprejet parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti. Naša ureditev se zgleduje po nemški, ki s sistemom konstruktivne nezaupnice stremi k stabilnosti oblasti. Vendar pa nemški model v našo ureditev ni bil sprejet

¹⁴⁴ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo* (2016), str. 502–503.

¹⁴⁵ J. Pogorelec, *Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij*, v: *Dnevi slovenskih pravnikov* (2011), str. 1088.

¹⁴⁶ Razreševanje parlamentarne krize je večplasten in ločen problem, in ni osrednji predmet razprave v tej magistrski nalogi.

¹⁴⁷ I. Kaučič, *Vloga predsednika republike v parlamentarnem sistemu*, v: *Dnevi slovenskih pravnikov* (2011), str. 1057–1059.

dosledno, saj v Nemčiji predsednika vlade voli parlament, ministre pa imenuje šef države na predlog šefa vlade. V naši ureditvi pa je, za razliko od nemške, oblikovanje Vlade popolnoma v rokah Državnega zbora, ki po izvolitvi predsednika Vlade imenuje tudi ministre, to pa našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem skupščina praviloma sama oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. Poleg tega v naši ureditvi institut interpelacije zoper posameznega ministra povečuje individualno odgovornost ministrov, kar izničuje pomen konstruktivne nezaupnice in se ne sklada s sodobnimi parlamentarnimi sistemi.

Koalicijske stranke poskušajo uveljaviti svojo politiko in interese, nasproti pa jim stojijo opozicijske stranke, katerih naloga je predstavljanje zapostavljenih interesov politične manjšine, zato so potrebni različni instrumenti in pravice, ki omogočajo vpliv na koalicijske stranke. Glavne naloge opozicije so nadzor, kritika, predlaganje alternativ ter zastopanje zapostavljenih interesov. Opozicija lahko poskuša sooblikovati politiko in v ta namen lahko predlaga sprejem določene odločitve. Če je z delom Vlade ali posameznega ministra nezadovoljna, lahko s poslanskimi vprašanji zahteva pojasnila, njihovo odgovornost pa uveljavlja z interpelacijo. Za uveljavljanje odgovornosti ima opozicija v Državnem zboru na voljo še nezaupnico in zaupnico, pravno odgovornost pa uveljavlja preko ustavne obtožbe. Opozicija lahko tudi razišče sporna dejanja in dogodke, za kar ima na voljo institut parlamentarne preiskave. Politična manjšina mora biti za uspešnost svojega delovanja dobro organizirana in argumentirano predstavljati svoje alternative. Ker pa ima koalicija v Državnem zboru večino, jo ta lahko vedno preglasuje, če ne gre za odločitve, za sprejem katerih se zahteva kvalificirana večina. Opozicija mora torej delovati konstruktivno, za uspešno sodelovanje med koalicijo in opozicijo pa mora biti koalicijska večina pripravljena sprejeti kritiko opozicijskih strank.

Za izboljšanje razmerij med nosilci oblasti ter večjo notranjo konsistentnost naše ustavne ureditve sta bili predlagani dve spremembi Ustave, ki naj bi krepili položaj predsednika Vlade ter kolektivno odgovornost ministrov.

Predlog poslancev je predvideval, da bi Državni zbor istočasno glasoval o kandidatu za predsednika Vlade ter listi ministrov, ki bi jo moral ta pred glasovanjem predložiti Državnemu zboru. Sprememba bi predsedniku Vlade omogočala, da v trajanju mandata sam razreši in imenuje do eno tretjino ministrov, večje kadrovske spremembe pa bi moral vezati na vprašanje zaupnice. Taka ureditev ni uveljavljena v nobeni državi, zato je v praksi še

nepreizkušena in bi lahko pri oblikovanju Vlade povzročila vrsto zapletov. Predlog poslancev položaja predsednika Vlade ne bi okrepil, ministre bi lahko imenovala dva različna organa, kar nasprotuje temeljnim načelom parlamentarnega sistema, možnost uporabe instituta konstruktivne nezaupnice v praksi pa bi se s tem še zmanjšala.

Predlog Strokovne skupine, po katerem bi predsednika Vlade izvolil Državni zbor, ministre pa bi na predlog predsednika Vlade imenoval Predsednik republike, bi našo ureditev približal nemški, kar bi bilo logično, saj se naša ureditev opira na nemški model. Sprememba bi prinesla hitrejše oblikovanje Vlade ter v primerjavi s predlogom poslancev omogočila lažjo uporabo instituta konstruktivne nezaupnice tudi v praksi. Vloga predsednika Vlade bi se okrepila, z ukinitvijo interpelacije zoper posameznega ministra pa bi se precej bolj dosledno uveljavila kolektivna odgovornost Vlade, individualna pa bi se izvajala v razmerju do predsednika Vlade.

V magistrski nalogi so bili predstavljeni tudi tri možne spremembe načina oblikovanja Vlade in vplivi teh sprememb na našo ureditev.

Predlog št. 1 predvideva, da bi predsednika Vlade na predlog Predsednika republike volil Državni zbor, ministre pa bi na predlog predsednika Vlade imenoval Predsednik republike. Vendar pa bi se minister pred imenovanjem moral predstaviti parlamentarni komisiji, pristojni za posamezen resor, ki bi o kandidatu za ministra Državnemu zboru lahko predlagala odklonilno mnenje. Če bi Državni zbor s predpisano večino sprejel odklonilno mnenje, Predsednik republike kandidata za ministra ne bi mogel imenovati na predviden položaj. Predlog ohranja razmerja med nosilci oblasti, ki so značilna za parlamentarne sisteme, odpravlja glasovanje o Vladi v dveh krogih, povečuje moč predsednika Vlade in kolektivno odgovornost Vlade. S predlogom bi bil odpravljen institut interpelacije zoper posameznega ministra, ki se ne bi skladal z novim sistemom, ohranil pa bi se institut konstruktivne nezaupnice. Vlada bi bila z izvolitvijo predsednika Vlade skoraj že oblikovana, hkrati pa bi Državnemu zboru imel določen vpliv na personalno sestavo Vlade.

S Predlogom št. 2 bi v naš sistem vnesli nekatere značilnosti švedskega. Predsednika Vlade bi še vedno volil Državni zbor na predlog Predsednika republike, ministre pa bi imenoval in razreševal predsednik Vlade samostojno. Odstranili bi torej vmesni člen pri oblikovanju Vlade, Predsednika republike. S tem predlogom bi v primerjavi z ostalimi predlogi še

poenostavil postopek oblikovanja Vlade. Povečala bi se moč predsednika Vlade, ki pa bi ostal odvisen od določenih dejavnikov, npr. koalicijskih razmerij, prav tako bi moral delovati znotraj pravnih okvirov, v nasprotnem primeru bi poslanci zoper njega lahko sprožili postopek ustavne obtožbe. Tudi s tem predlogom je neskladen institut interpelacije zoper posameznega ministra, smiselno pa bi bilo obdržati institut konstruktivne nezaupnice.

S Predlogom št. 3 bi se z sprejetjem instituta klasične nezaupnice približali ureditvam klasičnih parlamentarnih sistemov. Na ta način bi se izničil pomen instituta konstruktivne nezaupnice, kar pa ne bi bilo nujno slabo, saj je njegov pomen že sedaj precej zmanjšan zaradi imenovanja ministrov v Državnem zboru. Po tem predlogu bi Predsednik republike imenoval predsednika Vlade, na njegov predlog pa še ministre. Nova Vlada bi se morala pred začetkom delovanja predstaviti Državnemu zboru, ki bi ji moral za začetek delovanja izreči zaupnico (investituro). Institut interpelacije zoper posameznega ministra je neskladen s tem predlogom, vendar bi uvedba klasične nezaupnice omogočila lažje uveljavljanje odgovornosti Vlade. Povečala bi se moč predsednika Vlade, odpravljeno pa bi bilo tudi dvojno glasovanje o Vladi.

Vsak izmed predlogov sprememb Ustave našo veljavno ureditev spreminja v določeno različico parlamentarnega sistema, pri čemer ni zanemarljivo, da nekateri izmed predlogov še niso preizkušeni v praksi in se tako njihovih učinkov in posledic ne da z gotovostjo napovedati. Menim, da bi bila najbolj smiselna sprememba Ustave v skladu s predlogom Strokovne skupine, vendar se sprejem predloga glede na odzive poslancev ne zdi verjeten. Moč predsednika Vlade povečujeta tudi Predlog št. 2 in Predlog št. 3 iz te naloge, hkrati pa Državnemu zboru jemljeta možnost neposrednega vpliva na personalno sestavo Vlade, zato sem mnenja, da bi poslanci zavrnili tudi ta dva predloga, predlog poslancev pa ne rešuje problemov, ki jih vsebuje že naša trenutna ureditev.

V skladu z navedenim, z ozirom na ostanke skupščinskega sistema v naši ureditvi in stališča poslancev, se mi glede na našo prakso in tradicijo najbolj smiselno in primeren zdi sprejem Predloga št. 1 iz te naloge.¹⁴⁸ Morda bi sprejem predloga lahko služil kot začetek tranzita od naše veljavne ureditve do sprejema predloga Strokovne skupine, saj se zdi, da je preskok iz ene v drugo ureditev pri nas nemogoč. Predlog št. 1 namreč predvideva enak način oblikovanja Vlade kot predlog Strokovne skupine. Predsednika Vlade bi torej volil Državni

¹⁴⁸ Glej podpoglavje 5.4. Drugi možni načini oblikovanja vlade.

zbor na predlog Predsednika republike, ministre pa bi na predlog predsednika Vlade imenoval Predsednik republike. Vendar bi po Predlogu št. 1 iz te naloge Državni zbor z možnostjo sprejetja odklonilnega mnenja za posameznega kandidata za ministra ohranil določen nadzor nad personalno sestavo Vlade, kar si Državni zbor glede na mnenja poslancev tako želi. Predlog ohranja razmerja med nosilci oblasti, ki so značilna za sodobne parlamentarne sisteme, odpravlja dvojno glasovanje o Vladi, premika težišče h kolektivni odgovornosti ministrov, odpravlja institut interpelacije zoper posameznega ministra, vendar pa ohranja institut konstruktivne nezaupnice. Predlog tudi povečuje moč predsednika Vlade in mu daje pristojnost imenovati in razreševati ministre skozi celotno trajanje mandata, ministri pa bi se pred imenovanjem morali predstaviti parlamentarni komisiji, pristojni za posamezen resor. Predlog št. 1 vseeno ni idealen, saj odpira možnost zlorab v obliki zavračanja legitimnih kandidatov za ministre zaradi strankarskih interesov, ter možnost izvajanja strankarskih pritiskov na člane parlamentarnih komisij. Predlog št. 1 predstavlja nekakšen kompromis med sedaj veljavno ureditvijo in predlogom Strokovne skupine, in lahko kot tak služi kot dobro izhodišče za nadaljnje spremembe Ustave v smeri predloga Strokovne skupine.

7. LITERATURA

1. Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru: končno poročilo raziskave, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011, URL: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Raziskovalni_projekti/Grad__Franc_-_2011.PDF.
2. Bibič, Adolf: Racionalnost opozicije, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (ur. Drago Zajc), Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 1993, str. 61–77.
3. Cerar, Miro: Obtožba pred Ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), v: Javna uprava, 35 (1999), str. 244-245.
4. Cerar, Miro: Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2010, str. 1306–1317.
5. Državni zbor, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona št. EPA 1925-V, 13. 6. 2011.
6. Državni zbor, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, št. EPA 41-VII, 4. 9. 2014.
7. Državni zbor, Ustavna komisija, Strokovna skupina za področje postopka oblikovanja vlade, Mnenje o predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, EPA 41-VII, s predlogom stališč Ustavne komisije o osnutku ustavnega zakona, št. 001-02/14-9/10, 19. 5. 2015.
8. Grad, Franc; Kaučič, Igor; Zagorc, Saša: Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Ljubljana 2016.
9. Grad, Franc; Kristan, Ivan; Perenič, Anton: Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta, Ljubljana 2004.
10. Grad, Franc: Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.
11. Grad, Franc: Parlamentarno pravo, GV založba, Ljubljana 2013.
12. Grad, Franc: Poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica vladi, v: Dnevi slovenskih pravnikov, (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2010, str. 1289–1298.

13. Grad, Franc: Ustava in delovanje parlamentarnega sistema, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2011, str. 1047–1057.
14. Kaučič, Igor: Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2012, str. 1125–1135.
15. Kaučič, Igor: Referendum na zahtevo parlamentarne opozicije, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2010, str. 1317–1326.
16. Kaučič, Igor: Vloga predsednika republike v parlamentarnem sistemu, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2011, str. 1057–1067.
17. Krivic, Matevž: Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«), v: Teorija in praksa, 27 (1990) 10-11, str. 1185–1191, URL: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-PS27OBR8/1bb9a2b9-9345-44fb-8e31-395f70fc8e9a/PDF>.
18. Lukšič, Igor: Opozicija in vlada v senci, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (ur. Drago Zajc), Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 1993, str. 137–159.
19. Magnetogram 1. seje Ustavne Komisije Državnega zbora, 20. 1. 2015.
20. Magnetogram 2. nadaljevanja 1. seje Ustavne komisije Državnega zbora, 23. 6. 2015.
21. Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2010, str. 1298–1306.
22. Osnutek Ustavnega zakona UZ111,112,116,117 o spremembah Ustave Republike Slovenije, Ljubljana 2014.
23. Pogorelec, Janez: Oblikovanje vlade in konstruktivna nezaupnica, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2012, str. 1136–1149.
24. Pogorelec, Janez: Politična odgovornost, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2006.
25. Pogorelec, Janez: Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, v: Dnevi slovenskih pravnikov (ur. Marijan Kocbek), GV založba, Ljubljana 2011, str. 1078–1090.
26. Zajc, Drago: Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov, Fakulteta za družbene vede: Liberalna akademija, Ljubljana 2004.

Pravni viri:

1. Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
2. Zakon o parlamentarni preiskavi (ZPPre), Ur. l. RS, št. 63/93 in 63/94.
3. Zakon o sodniški službi (ZSS), Ur. l. RS, št. 94/07, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15 in 23/17 – ZSSve.
4. Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), Ur. l. RS, št. 64/07 109/12.
5. Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS, št. 24/05 , 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.
6. Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1), Ur. l. RS, št. 92/07 , 105/10, 80/13 in 38/17.
7. Poslovnik o parlamentarni preiskavi, Ur. l. RS, št. 63/93 in 33/03.

Spletni viri:

1. Preglobok poseg v ustavno ureditev, v: Dnevnik (2003), ogled 24.07.2018, URL: <https://www.dnevnik.si/65985>
2. Pristojnosti in funkcije, ogled 16.07.2018, URL: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora>