

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**VLADA V REPUBLIKI SLOVENIJI KOT
DEJANSKA NOSILKA IZVRŠILNE OBLASTI**

Teodora Mišić

Ljubljana, december 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**VLADA V REPUBLIKI SLOVENIJI KOT DEJANSKA NOSILKA
IZVRŠILNE OBLASTI**

Kandidatka: Teodora Mišić
Vpisna številka : 04035685
Študijski program: visokošolski strokovni program Uprava prva stopnja
Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, december 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Teodora Mišić, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava I. stopnja, z vpisno številko 04035685, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Vlada v Republiki Sloveniji kot dejanska nosilka izvršilne oblasti.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Tjaša Brinovec, univ. dipl. profesorica slovenščine

Zagorje, december 2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

V parlamentarnem sistemu, ki ga je sprejela tudi Republika Slovenija, je dejanski nosilec izvršilne oblasti vlada. Vlada je tisti del oblasti, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije sodobne države. Od vseh temeljnih organov se vlada srečuje z največjimi izzivi, od vzpostavitve pravne države do upravljanja ekonomskih in socialnih funkcij. Za vlado je značilno, da je pri svojem delu dokaj neodvisna, vendar zaradi vzpostavljenega ravnotežja med državnimi organi, vlada za svoje delo odgovarja parlamentu. Parlament v precejšnji meri vpliva na oblikovanje vlade, poleg tega pa mora med njima obstajati obojestransko zaupanje za nemoteno izvajanje njunih nalog. Učinkovitost izvajanja vladnih funkcij pa je odvisna še od enega dejavnika, pri tem gre omeniti položaj vlade v sistemu organizacije oblasti, ki je v precejšnji meri odvisen od volilnega sistema.

Ključne besede: parlamentarni sistem, vlada, volilni sistem, stabilnost vlade

SUMMARY

GOVERNMENT IN REPUBLIC OF SLOVENIA AS AN ACTUAL HOLDER OF EXECUTIVE POWER

Even in parliamentary system, which Republic of Slovenia has accepted, the actual holder of executive power is government. Government is that part of authority, that is handling on most proximate manner with the most important functions of contemporary state. The executive authority is dealing with greatest challenges of all state bodies, from establishing the state of law towards directing economical and social functions. It is known that government is quite independent at her work, however because of established balance between state bodies government answers to parliament. Parliament, within substantial, extent influences on formulation of government and for undisturbed executing of their missions there must be a bilateral trust restored in order for them to undisturbely execute their missions. Efficiency of executing government missions depends upon one factor, that needs to be mentioned, and that is the position of government in the system of authority organization, that in significant extent depends upon the electoral system.

Key words: parliamentary system, government, stability of government

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	x
SEZNAM TUJIH IZRAZOV	xi
1 UVOD	1
2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI.....	3
2.1 NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI	3
2.2 NAČELO DELITVE OBLASTI.....	3
3 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI	5
3.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA	5
3.2 IZVRŠILNO-UPRAVNA FUNKCIJA	5
3.3 SODNA FUNKCIJA	6
4 SISTEMI ORGANIZACIJE OBLASTI.....	7
4.1 PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	7
4.2 PARLAMENTARNI SISTEM.....	7
4.3 PREDSEDNIŠKO-PARLAMENTARNI SISTEM.....	8
4.4 SKUPŠČINSKI SISTEM	8
5 DRŽAVNA UREDITEV REPUBLIKE SLOVENIJE	10
5.1 DRŽAVNI ZBOR.....	10
5.1.1 PREDSEDNIK IN PODPREDSEDNIKI DRŽAVNEGA ZBORA	11
5.1.2 POSLANSKE SKUPINE	11
5.1.3 DELOVNA TELESNA DRŽAVNEGA ZBORA	12
5.1.4 POLITIČNE STRANKE IN INTERESNE SKUPINE.....	12
5.1.5 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA.....	13
5.1.6 ZAKONODAJNI POSTOPEK	14
5.2 PREDSEDNIK REPUBLIKE.....	15
5.3 DRŽAVNA UPRAVA	16
5.4 VLADA.....	17
6 VOLILNI SISTEMI	19
6.1 VEČINSKI VOLILNI SISTEM.....	19
6.2 PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM	19
6.3 POLPROPORCIONALNI ALI KOMBINIRANI SISTEM	20
6.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI VOLILNIH SISTEMOV	20
6.4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI VEČINSKEGA VOLILNEGA SISTEMA.....	20
6.4.2 PREDNOSTI IN SLABOSTI PROPORCIONALNEGA VOLILNEGA SISTEMA	20
7 VLADA V REPUBLIKI SLOVENIJI KOT DEJANSKA NOSILKA IZVRŠILNE OBLASTI	22
7.1 OBLIKOVANJE VLADE V PARLAMENTARNIH SISTEMIH	22
7.2 OBLIKOVANJE VLADE V SLOVENIJI	23
7.3 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA OBLIKOVANJE VLADE.....	24
7.4 VOLITVE PREDSEDNIKA VLADE	24

7.5 IMENOVANJE MINISTROV	25
7.6 SESTAVA VLADE	26
7.6.1 PREDSEDNIK VLADE.....	27
7.6.2 MINISTRI.....	27
7.6.3 DRŽAVNI SEKRETARJI	27
7.6.4 POLOŽAJNI URADNIKI.....	28
7.6.5 STRATEŠKI SVETI	28
7.6.6 VLADNE SLUŽBE	28
7.7 FUNKCIJE VLADE	29
7.8 ODGOVORNOST VLADE	31
7.8.1 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ODGOVORNOSTI	31
7.8.2 ZAUPNICA IN NEZAUPNICA.....	31
7.8.3 POSLANSKO VPRAŠANJE IN INTERPELACIJA.....	33
7.8.4 INDIVIDUALNA IN KOLEKTIVNA ODGOVORNOST.....	35
8 PRENEHANJE VLADE.....	37
8.1 PRENEHANJE MANDATA VLADI IN PREDSEDNIKU VLADE.....	37
8.2 PRENEHANJE MANDATA MINISTROV.....	37
9 ZAKLJUČEK	39
LITERATURA IN VIRI	41
PRAVNI VIRI	43
INTERNETNI VIRI	44

KAZALO PONAŽORITEV

Tabela 1: Odstopi ministrov	25
Slika 1: Sestava vlade	26

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DZ – Državni zbor

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

RS – Republika Slovenija

SEZNAM TUJIH IZRAZOV

Checks and balances – sistem zavor in ravnovesij

Decrets - uredba

Impeachment – ustavna obtožba

1 UVOD

Načelo delitve oblasti je postalo, za razliko od načela enotnosti oblasti, prevladujoče načelo sodobnih državnih ureditev. Montesquieu, ki je oblikoval to načelo, je razdelil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ter postavil pravilo, da mora vsako od teh oblasti izvajati različen organ, ki mora biti s strani drugih organov omejen, s čimer bi se omejila oziroma preprečila zloraba oblasti. Ta sistem imenujemo sistem zavor in ravnovesij.

V parlamentarnem sistemu oblasti je glavni nosilec izvršilne oblasti vlada, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije države. Kljub temu da ima vlada pri upravljanju države tako pomembno funkcijo, je njena usoda odvisna od številnih dejavnikov. Od nastanka, pa vse do prenehanja vlade pri tem igra ključno vlogo parlament.

Ustava določa, da predsednika vlade voli državni zbor na predlog predsednika republike, predsednik vlade pa mora državnemu zboru še predlagati v imenovanje kandidate za ministre. Že tu se pojavlja izrazita vloga parlamenta, saj le-ta odloča kateri kandidat bo imenovan v ministra in tako vpliva na oblikovanje vlade. Tudi delovanje vlad, ni povsem prepuščeno njej sami. Ker je vlada za svoje delo odgovorna parlamentu, je od njega tudi odvisen njen obstoj. Če vlada ne uživa več zaupanja s strani parlamenta, pride lahko do razpustitve vlade. Zato je njuno razmerje zelo pomembno. Nesoglasja med njima lahko privedejo do zamenjave vlade, prav tako pa tudi parlamenta. Parlament tudi sprejme zakon, s katerim odreja okvir delovanja vlade.

Obstoj in stabilnost vlade pa ni odvisen samo od parlamenta, temveč je pomembno tudi to, kakšen volilni sistem izbere država. V sodobnih demokratičnih družbah lahko najdemo kar nekaj vrst volilnih sistemov. Najpogostejši so večinski, proporcionalni in kombinacija teh dveh – polproporcionalni oziroma mešani volilni sistem. Znano je da so v večinskem sistemu vlade močne in stabilne, sistem je preglednejši in ga volivci lažje razumejo, vladna politika je jasna itd. Vlade, ki so izvoljene na podlagi večinskega volilnega sistema so praviloma trdne in dolgotrajnejše. Prednosti enega sistema pa so lahko slabosti drugega. Tako je za proporcionalni sistem značilno, da predstavlja večjo zastopanost interesov volivcev, kar pa prinaša večjo nestabilnost, saj je proces sprejemanja kompromisov daljši ali celo nemogoč in lahko privede do tega, da takšna vlada odstopi predčasno.

Ker ima vlada tako pomembno vlogo pri delovanju države, sem ji zato v diplomski nalogi namenila osrednjo vlogo.

Cilj diplomske naloge je predstaviti vpliv in vlogo vlade v parlamentarnem sistemu. Pri tem se bom osredotočila tudi na odnos med parlamentom in vlado ter kako lahko volilni sistem vpliva na stabilnost vlade. Zastavljene hipoteze bom dokazovala v teoretičnem delu. Moji hipotezi sta:

H1: Nastanek, delovanje in prenehanje vlade je v precejšnji meri odvisno od parlamenta in

H2: Za boljši politični položaj in večjo stabilnost vlade je bolje imeti večinski volilni sistem.

Diplomsko delo sem razdelila na tri sklope. V uvodnem delu sem predstavila namen in cilje diplomske naloge. Postavila sem hipotezi in predstavila uporabljeno metodologijo, ki mi bo v pomoč pri zbiranju, analizi in interpretaciji podatkov v diplomskem delu. V teoretičnem delu sem opredelila organizacijo in delitev državne oblasti, v nadaljevanju sledi predstavitev državne ureditve Republike Slovenije, osredotočila pa sem se predvsem na vlado, njen nastanek, delovanje in prenehanje ter vpliv parlamenta na njeno delovanje. Predstavila sem tudi vpliv volilnih sistemov na večjo stabilnost vlade. V zaključku so predstavljene ugotovitve, ki sem jih predstavila v uvodnem delu.

Za zbiranje in interpretacijo potrebnih informacij bom uporabila deskriptivno metodo. V pomoč mi bo analiza primarnih virov, podatke pa sem črpala tudi iz sekundarnih virov kot so članki v revijah in na internetu in v monografskih publikacijah.

2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI

Organizacija državne oblasti določa okvir, v katerem se določa položaj organov, ki izvajajo temeljne funkcije državne oblasti in njihova medsebojna razmerja. Poznamo dve temeljni načeli organizacije državne oblasti, in sicer načelo enotnosti oblasti in načelo delitve oblasti.

2.1 NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI

»Za načelo enotnosti oblasti, za katero se je zavzemal Rousseau¹, je značilno predvsem to, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva. Ni deljiva in je osredotočena v enem samem državnem organu, praviloma v zakonodajnem telesu. V sistemu enotnosti oblasti so drugi državni organi podrejeni temu osrednjemu organu. To se nanaša zlasti na zakonodajno in izvršilno oblast, pri čemer je izvršilna oblast podrejena zakonodajni oblasti kot izrazu ljudske suverenosti in splošne volje.« (Kaučič in Grad, 2003, str. 170). Zakonodajna oblast ne sprejema le zakonov, temveč tudi spremlja njihovo izvrševanje, saj bi se sicer izvršilna oblast dejansko lahko izognila svoji podrejenosti zakonodajni oblasti. »Enotnost oblasti torej pomeni, da je oblast osredotočena v enem državnem organu, ki je sicer lahko v nedemokratskih ureditvah monarh, šef države in podobno, v demokratičnih državah pa parlament kot predstavnik ljudstva. V sistemu enotnosti oblasti so drugi državni organi podrejeni temu osrednjemu organu. To načelo je bilo le redko uveljavljeno, najdemo ga lahko samo v švicarski ureditvi.« (Grad et al., 1996, str. 50).

2.2 NAČELO DELITVE OBLASTI

»Za razliko od načela enotnosti oblasti, je načelo delitve oblasti tisto načelo, ki je postalo prevladujoče v mnogih sodobnih državnih ureditvah. Razvijati se je začelo že v 17. in 18. stoletju. Najprej se je pojavilo v Angliji, kasneje pa še v Franciji. Najbolj jasno je to načelo izoblikoval Montesquieu² v svojem delu *De l'Esprit des Lois*, ki je ločil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno ter pri tem zahteval, da mora vsako od teh oblasti izvajati različna oseba in različen državni organ, ta pa je s strani drugih organov tudi omejen. Vendar pa naj bi različne državne oblasti ne bile v celoti ločene med seboj, temveč naj bi med seboj sodelovale in se nadzorovale - checks and balances³. Temelj tega je preprečevanje zlorabe oblasti, kar naj bi služilo uveljavitvi politične demokracije in svobode posameznika.« (Kaučič in Grad, 2003, str.170). V znameniti francoski deklaraciji

1 Jean-Jacques Rousseau je bil razsvetljenski mislec, katerega politične ideje so vplivale na francosko revolucijo, na razvoj teorije socializma in rast nacionalizma.

2 Mislec Charles de Secondat, Baron de Montesquieu je bil izjemno pomemben družbeni in politični komentator svojega časa. Danes je najbolj poznan po ideji ločitve oblasti na izvršno, zakonodajno in sodno. Delitev oblasti, ki naj bi zagotavljala ravnotežje moči je danes implementirana v večini zahodnih (liberalnih) demokracij.

3 Sistem checks and balances oziroma sistem "zavor in ravnotežja" predpostavlja ločitev oblasti na tri dele: izvršno (danes vlada, včasih pa kralj), zakonodajno (parlament) in sodno. To naj bi zagotavljalo ločitev in razpršitev oblasti ter uravnoteženost med temi tremi deli države, posledično pa naj bi prinašalo tudi legitimnost sami oblasti.

o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 (ki je še vedno sestavni del francoske ustavne ureditve) je celo zapisano, da družba, v kateri ni uveljavljeno načelo delitve oblasti, sploh nima ustave in ni svobodna.

»V sodobni teoriji pa sta se ustvarila dva različna pogleda na interpretiranje načela delitve oblasti. Prvi je organizacijska neodvisnost, ki pomeni, da organi ene oblasti ne smejo izhajati iz organov druge oblasti ali biti od njih postavljeni, temveč da ima vsak lastno, samostojno osnovo oblikovanja. Prav tako noben organ ne sme politično odgovarjati drugemu, kar pomeni, da noben organ ne sme imeti možnosti razrešitve drugega organa. Funkcionalna neodvisnost pa pomeni, da je vsaka oblast oziroma organ do konca neodvisen pri svojem delovanju in da ne sme imeti noben organ nobene možnosti, da se vmešava v delovanje drugega organa.

V sodobnih ustavnih ureditvah je organizacija oblasti le relativna, ker imajo organi, ki izvajajo posamezno oblast, možnost v večji ali manjši meri vplivati na oblikovanje in delovanje drugih organov.« (Grad, 1996, str. 51).

3 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI

Smisel delitve oblasti ni samo v sami razdelitvi funkcij med različne organe, ampak je njen smisel tudi v tem, da so nosilci državnih funkcij med seboj omejeni, uravnoteženi in nadzorovani, predvsem in najpomembneje pa je, da mora biti sama oblast omejena (Novak, 2003).

3.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA

»Zakonodajna funkcija je tista funkcija države, v okviru katere državna oblast izdaja zakone kot najvišje pravne akte in s tem postavlja tudi okvir in meje izvajanju drugih oblastnih funkcij.« (Kaučič in Grad, 2000). V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo hkrati tudi predstavniško telo, za katerega se najpogosteje uporablja izraz parlament. Začetki parlamenta so se najprej pojavili v Angliji, kasneje pa so ga sprejele tudi številne evropske države. Je ustavni organ, kar pomeni, da je nujen za državno delovanje in kot tak ustavno obvezen. Ker parlament predstavlja voljo in interese celotnega ljudstva, državljani na neposrednih in splošnih volitvah volijo poslanske skupine, ki jih zastopajo. Mandatna doba navadno traja štiri leta. Predstavniško telo je kot upravni organ neodvisen od drugih organov. Ostale funkcije parlamenta so še: ustvarjanje legitimnosti⁴, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, sprejemanje in nadzor državnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično ter administrativno dejavnostjo rekrutacija in socializacija, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Grad, 2000, str. 73). »Brez zakonodajnega telesa je delovanje demokratične države nemogoče.« (Hague in Harrop; v Ferfila, 2006, str. 101).

3.2 IZVRŠILNO-UPRAVNA FUNKCIJA

»Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo funkcije sodobne države, zato je izvršilna oblast dejansko najpomembnejša in najmočnejša oblast.« (Kaučič in Grad, 2000, str. 259). Glavni nosilec te oblasti je vlada, ki deluje dokaj samostojno in neodvisno. Kljub temu pa ima vlada tudi določene obveznosti, saj mora za svoja dejanja odgovarjati parlamentu in je od njega do določene mere odvisna. Le parlament lahko vladi izglasuje nezaupnico, kar privede do odstopa vlade. »Izvršilno funkcijo izvajajo ministri in predsednik države, upravni del izvršilne oblasti pa različni upravni organi. Vlada tako predstavlja vrh izvršilne oblasti in je istočasno najvišji organ državne uprave.« (Rupnik et al., 1996). Kot najpomembnejša naloga vlade se pojavlja uresničevanje interesov določene stranke oziroma strankarskih koalicij⁵. »Politične stranke nastopajo kot akterji, ki oblikujejo vlado, njihov glavni cilj pa je oblastno delovanje, ki ga dosežejo z izvolitvijo mandatarja iz strankarskih vrst. Vlada se oblikuje, ko predsednik države podeli mandat za sestavo vlade vodji politične stranke, ki

4 Legitimnost. Legitimnost pomeni predvsem upravičenost, sprejemljivost, lahko pa nenazadnje tudi pravičnost nekega družbenega ravnanja ali družbene institucije.

5 Koalicija. Koalicija je trenutno združenje različnih skupin, partij ali strank.

je na volitvah prejela največ glasov in s tem tudi večino v parlamentu.« (Grad et al, 1996, str. 92).

Člani vlade ne morejo istočasno opravljati funkcij v državnih, sodniški in v organih lokalne skupnosti ter funkcij javnega značaja.

Čeprav izvršilno oblast v Republiki Sloveniji predstavljajo predsednik republike, vlada in upravni organi, predstavlja vlada nedvomno najpomembnejšega nosilca izvršilne oblasti.

3.3 SODNA FUNKCIJA

Poleg zakonodajne in izvršilne funkcije obstaja še tretja funkcija, to je sodna funkcija, ki jo izvajajo sodišča. Sodna funkcija je v razmerju do ostalih dveh funkcij bližje izvršilni funkciji, ker prav tako izvršuje zakone, ki se izdajajo v okviru zakonodajne funkcije. Deluje le na pobudo drugih subjektov. Postopek mora pred sodiščem sprožiti pristojni organ, oziroma pristojna oseba. Sodno funkcijo izenačujemo tudi z besedo »sodstvo«, ki zajema tako sodno funkcijo kot tudi subjekte, ki jo izvajajo. Poleg sodstva pa je v ustavi opredeljen tudi izraz pravosodje. V ožjem pomenu pravosodje pomeni sodno funkcijo, v širšem pa vključuje subjekte in organe, ki delujejo na podlagi pravosodja. Sodstvo mora biti pri svojem delu samostojno in politično ter ekonomsko neodvisno, torej vezano samo na ustavo in zakone. Država pa mora poskrbeti za preprečitev poseganja drugih državnih organov v delo sodstva. »Sodstvo lahko vpliva na zakonodajno vejo oblasti s presojo zakona pred ustavnim sodiščem, na izvršilno vejo oblasti pa s presojo zakonitosti aktov, ki jih izdajajo državni organi. Po drugi strani pa ima velik vpliv na sodstvo predvsem državni zbor, ki voli del članov sodnega sveta in tudi razrešuje sodnike.« (Kaučič in Grad, 2000. str. 285).

4 SISTEMI ORGANIZACIJE OBLASTI

4.1 PREDSEDNIŠKI SISTEM

Predsedniški sistem je nastal v ZDA. Značilno je, da so kongres, predsednik države in vrhovno sodišče ZDA med seboj enakopravni.

Kongres je sestavljen iz dveh domov, katerih člani se volijo neposredno. Kongres samostojno in v celoti opravlja zakonodajno funkcijo in sestoji iz predstavniškega doma. Ta predstavlja celotno ljudstvo ZDA. Senata pa predstavlja dvainpetdeset ameriških držav. Člani obeh domov so voljeni neposredno.

»Izvršilno funkcijo vodi predsednik države in je hkrati tudi šef države ter vrhovni šef izvršilne oblasti, ki mu je podrejen celotni upravni aparat države. Voli se za dobo štirih let. Vrhovno sodišče predstavlja vrh sodne funkcije. Med najpomembnejše pristojnosti se zagotovo šteje ustavno-sodna kontrola.« (Grad et al., 1996, str. 59).

Kongres z zakoni določa naloge izvršilni in sodni oblasti in jih s tem, da določa državni proračun. Vendar je omejevanje obojestransko. Predsednik države lahko uveljavi pravico do suspenzivnega veta, ker je za uveljavitev zakona potreben njegov podpis. Po drugi strani pa predsednik ne more predlagati zakona v sprejem.

Vrhovno sodišče pa vpliva na ostali veji oblasti z razglasitvijo njunih predpisov za neustavne. Predsednik pa vpliva na njegovo delovanje s tem, da imenuje njegove člane, vendar s soglasjem senata, torej zgornjega doma kongresa. »Med organi ni mogoče vzpostaviti politične odgovornosti, temveč se lahko predsedniku ali vrhovnemu sodniku odvzame funkcija samo na podlagi obtožbe, torej posebne vrste kazenske odgovornosti.« (Grad, 1999, str. 53). Glede funkcionalne neodvisnosti pa velja sistem checks and balances poskrbi, da lahko določena veja oblasti vpliva na delovanje druge. »Kot rečeno, je predsednik države politično neodgovoren kongresu, ker je voljen s strani ljudstva, toda kongres mu postavlja okvire in meje z zakoni, učinkovito pa omejuje njegovo oblast zlasti z neizglasovanjem državnega proračuna. Na drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti kongresa, torej sta drug od drugega neodvisna. Čeprav je predsednik politično neodgovoren, je podvržen posebni obliki kazenske odgovornosti (impeachment⁶).« (Kaučič in Grad, 2003, str. 175).

4.2 PARLAMENTARNI SISTEM

Parlamentarni sistem se je najprej razvil v Angliji, kasneje pa se je uveljavil v večini evropskih držav. Zakonodajno oblast je v celoti opravljal parlament, izvršilno kralj, sodna oblast pa je imela manj pomembno vlogo. Tak sistem se je obdržal do konca 18. stoletja, nato pa je kralj izgubil nadzor nad izvršilno oblastjo. To oblast je prevzela vlada, ki pa je postala odgovorna parlamentu. Monarh ni imel več vpliva na zakonodajno in izvršilno

⁶ Impeachment je ustavna obtožba zoper uradnika. Je formalen postopek, pri katerem se uradnika obtoži nezakonite dejavnosti. Rezultat je odvisen od posamezne države, lahko vodi do razrešitve uradnika ali druge kazni.

funkcijo. Začele so nastajati politične stranke, kar je posledično vplivalo na to, da je parlament postal predstavnik vsega ljudstva.

Za parlamentarni sistem je torej značilno, da je vlada odgovorna parlamentu in da lahko nastane in deluje samo dokler ima podporo v parlamentu. Medsebojno ravnotežje med izvršilno in zakonodajno oblastjo pa se kaže zlasti v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi. Tako parlament lahko vladi izglasuje nezaupnico, zaradi česar mora vlada odstopiti, na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izglasovana nezaupnica, zahteva od predsednika države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. »V praksi je morda najpomembnejše, da parlament sprejema državni proračun, ki pomeni učinkovito sredstvo omejevanja izvršilne oblasti. Vlada tudi sama lahko sproži preverjanje ali ima še podporo v parlamentu, s tem da sproži vprašanje nezaupnice. Na drugi strani šef države nima v tem sistemu dejanske oblasti in je zgolj simbolični šef izvršilne oblasti, ki jo dejansko izvaja vlada.« (Kaučič in Grad, 2003, str. 176).

4.3 PREDSEDNIŠKO-PARLAMENTARNI SISTEM

Ima značilnosti tako predsedniškega, kot parlamentarnega sistema. Razvil se je v Franciji in ga imenujemo tudi polpredsedniški sistem. Sistem izhaja iz parlamentarnega sistema, v katerem ima predsednik precej močan položaj, zato je bolj podoben predsedniškemu sistemu. Predsednik se voli neposredno. Pristojnosti, ki so mu dodeljene, pa so veliko večje od tistih, ki jih ima šef države v parlamentarnem sistemu. Torej je položaj parlamenta precej šibkejši, kot je to običajno v parlamentarnem sistemu. Predsednik ni samostojni nosilec izvršilne oblasti, saj sodeluje z vlado, ki jo vodi, ta pa je formalno vezana na parlament. Naloge predsednika so predvsem skrb za delovanje obeh vej oblasti.

»Predsednikove pristojnosti so skupne, ki jih izvaja skupaj s prvim ministrom na podlagi njegovega sopodpisa, ter lastne, ki jih izvaja sam. Predstavlja in zastopa državo, poveljuje vojski ter sklepa mednarodne sporazume, ima pa tudi suspenzivni veto. Poleg tega ima predsednik republike še pomembne pristojnosti v razmerju do parlamenta in vlade. Imenuje prvega ministra in predseduje sejam vlade.« (Grad, 1999, str. 61).

V tem sistemu je predsednik politično neodgovoren.

Vlada določa in vodi državno politiko. Odgovorna je parlamentu. Vladi se lahko izglasuje nezaupnica, ampak samo v primeru kadar je izvoljena z absolutno večino⁷. Najprej mora odstopiti minister. Odločitev ali bo imenovan novi minister ali bo razpuščen parlament pa ostaja predsedniku republike.

Parlament, ki ga sestavljata narodna skupščina in senat opravlja zakonodajno funkcijo v mejah z ustavo.

4.4 SKUPŠČINSKI SISTEM

»Izhaja iz načela enotnosti oblasti, kar pomeni, da vsa oblast izhaja iz ljudstva. Različne funkcije državne oblasti izvajajo različni državni organi, vendar pa je tu vsa oblast osredotočena in izhaja iz enega organa. Skupščina je torej najvišji organ oblasti, vse

⁷ Absolutna večina je večina vseh članov parlamenta, ne glede na njihovo prisotnost.

druge organe voli in jih odpokliče. Izvršilni organ je tako organizacijsko kot tudi funkcionalno popolnoma podrejen skupščini, saj ga skupščina voli in razrešuje in mora v celoti izvajati politiko skupščine.

Skupščinski sistem je bil uveljavljen v nekdanji Sovjetski zvezi in drugih nekdanjih socialističnih državah, sicer pa je tak sistem uveljavljen v Švici (konventski sistem).« (Kaučič in Grad, 2003, str. 178).

5 DRŽAVNA UREDITEV REPUBLIKE SLOVENIJE

5.1 DRŽAVNI ZBOR

»Državni zbor je osrednje predstavniško telo, ki v obliki zakonov sprejema najpomembnejše družbene odločitve. Sestavlja ga 90 poslancev. Poslanci so izvoljeni na splošnih volitvah na temelju enakega, neposrednega in tajnega glasovanja. Poslanski mandat traja štiri leta, če ne pride do predčasnih oziroma izrednih volitev. V državni zbor se vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti.« (URS, 80. člen).

Poslanci opravljajo svojo funkcijo poklicno, kar pomeni, da ne smejo opravljati drugih funkcij, ki si po zakonu nezdružljive s poslansko funkcijo, na primer ne smejo biti člani državnega sveta, ne smejo opravljati funkcije v organih lokalne skupnosti ali opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije. So predstavniki ljudstva.

Dolžnosti in pravice poslancev so:

- predlagajo državnemu zboru v obravnavo in sprejem zakon ali drugi akt,
- predlagajo naj državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom,
- predlagajo naj državni zbor odredi preiskavo o zadevah javnega pomena,
- dajejo poslanske pobude in postavljajo vladi ali posameznemu ministru poslanska vprašanja,
- zahtevajo od organov državne uprave in organov lokalnih skupnosti obvestila in pojasnila, ki so potrebna v zvezi z delom v volilni enoti,
- najmanj trije poslanci imajo skupaj pravico ustanoviti poslansko skupino,
- skupina najmanj desetih poslancev ima pravico vložiti predlog za izvolitev novega predsednika vlade ali sprožiti v državnem zboru interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra,
- predlagajo naj državni zbor obtoži predsednika republike pred ustavnim sodiščem itd.

Poslanec uživa poslansko imuniteto⁸ od potrditve do prenehanja mandata. Poslanec tako ni odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

⁸ Poslanska imuniteta je tradicionalni privilegij poslancev, ki jim je zagotovljen z ustavo. Namen poslanske imunitete je zagotavljanje neodvisnosti in samostojnega delovanja poslancev. Z imuniteto se poskuša preprečiti onemogočanje poslancev s strani izvršilne in sodne oblasti.

5.1.1 PREDSEDNIK IN PODPRESEDNIKI DRŽAVNEGA ZBORA

Predsednik državnega zbora predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo. Njegove pristojnosti so:

- sklicuje in vodi seje državnega zbora,
- podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme državni zbor,
- skrbi za sodelovanje državnega zbora z državnim svetom, vlado, predsednikom republike in drugimi državnimi organi,
- skrbi za sodelovanje s predstavniškimi telesi drugih držav, mednarodnimi parlamentarnimi institucijami in mednarodnimi organizacijami,
- dodeljuje zadeve v obravnavo delovnim telesom državnega zbora,
- odloča o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi državnega zbora.

Državni zbor ima največ tri podpredsednike, ki mu pomagajo pri njegovem delu in ga nadomeščajo v času njegove odsotnosti in so vključno s predsednikom za svoje delo odgovorni državnemu zboru.

Kabinet predsednika državnega zbora sestavljajo šef kabineta, višji svetovalci, svetovalci in strokovno-tehnični delavci, ki pomagajo predsedniku državnega zbora pri izvrševanju njegovih nalog.

Generalni sekretar vodi službe, ki opravljajo strokovne, administrativne in tehnične naloge, s katerim se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora. Sekretar državnega zbora pomaga predsedniku državnega zbora pri pripravi in vodenju sej, skrbi za objavljane zakonov in drugih aktov državnega zbora in opravlja druge zadeve, ki jih določajo predpisi in poslovnik državnega zbora. Funkcija sekretarja državnega zbora je predvsem osredotočena na pripravo in izvedbo sej državnega zbora.

Kolegij predsednika je posvetovalno telo predsednika državnega zbora.

5.1.2 POSLANSKE SKUPINE

Ustava v 82. členu določa, da : »so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.« Njihovo vključevanje v parlamentarne poslanske skupine je prostovoljno in jih ne obvezuje pri sprejemanju odločitev. Formalno gledano so poslanske skupine le oblika delovanja poslancev, dejansko pa so posamezne poslanske skupine praviloma sestavljene iz članov iste politične stranke, zaradi česar člani posamezne poslanske skupine nastopajo s svojimi stališči bolj ali manj usklajeno oziroma enotno.

Poslanec je lahko član le ene poslanske skupine. Le-te ustanovijo poslanci, ki so bili izvoljeni z istoimenskih list, in poslanci, ki so člani iste parlamentarne stranke.

Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci.

Dvoje ali več poslanskih skupin se lahko združi v eno poslansko skupino. Posamezna poslanska skupina ima predvsem naslednje pravice:

- da preko svojega predstavnika še pred splošno razpravo poslancev v državnem zboru predstavi svoje skupno stališče,
- da zahteva prekinitev dela državnega zbora zaradi posvetovanja v skupini svojih članov,

- da poda predloge k okvirnem programu dela državnega zbora zaradi posvetovanja v skupini svojih članov,
- da zahteva od predsednika državnega zbora, da poda zboru pojasnila v zvezi z opravljanjem svoje funkcije,
- da zahteva sklic delovnega telesa državnega zbora,
- da tudi v tretji obravnavi predloga zakona predlaga zakonski amandma⁹,
- da predloži državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, kadar kandidat za to mesto ni izvoljen po prvem glasovanju.

5.1.3 DELOVNA TELESA DRŽAVNEGA ZBORA

»Delovna telesa državnega zbora so odbori in komisije, ki se ustanovljajo za preučevanje posameznih družbenih področij, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih in za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj, ter za pripravo, preučevanje in obravnavo predlogov zakonov ter drugih aktov državnega zbora.« (Vilfan et al., 1995).

Državni zbor ima naslednje odbore:

- odbor za gospodarstvo,
- odbor za infrastrukturo in okolje,
- odbor za kmetijstvo in gozdarstvo,
- odbor za finance in kreditno-monetarno politiko,
- odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ,
- odbor za mednarodne odnose,
- odbor za notranje zadeve in pravosodje,
- odbor za obrambo,
- odbor za znanost in tehnologijo in razvoj,
- odbor za zdravstvo, delo, družino in socialno politiko,
- odbor za kulturo, šolstvo in šport,
- odbor za spremljanje uresničevanja resolucije o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti.

»Službe državnega zbora sestavljajo posebne organizacijske enote, ki opravljajo strokovne in druge naloge za državni zbor, za njegova delovna telesa in poslance. Pri opravljanju svojih nalog službe med seboj sodelujejo in usklajujejo delo. Takšne službe so npr. služba za pripravo in izvedbo sej državnega zbora, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, služba za mednarodne odnose itd.« (Vilfan et al., 1995).

5.1.4 POLITIČNE STRANKE IN INTERESNE SKUPINE

Pojem politična stranka je skozi zgodovino zamenjal kar nekaj različnih opredelitev. LaPalombara in Weiner (LaPalombara in Weiner v: Fink-Hafner, 2001) poudarjata: »da so politične stranke tvorba modernih in modernizirajočih se političnih sistemov.« Eldersveld

⁹ Amandma je parlamentarni izraz za spremembo ali dopolnitev besedila akta zakonodajnega telesa, ki ga obravnava zakonodajno telo in ga sprejme na podlagi glasovanja.

(Eldersveld v: Fink-Hafner, 2001) pravi: »da je politična stranka družbena skupina, sistem smotrnih dejavnosti, ki potekajo po značilnih vzorcih znotraj širše družbe.« Najboljši približek definiciji politične stranke sta podala Ippolito in Walker (Ippolito in Walker, 1980), in sicer: »Politične stranke so tiste organizacije, ki se razlikujejo od drugih organizacij, ki tudi poskušajo vplivati na javne oziroma vladne politike, predvsem na način, da poskušajo izvoliti svoje kandidate v vlado, imajo mobilizacijsko sposobnost in se ukvarjajo z izjemno širokim obsegom interesov, usmerjenih k javnim politikam«.

Stranke v sodobnih družbah opravljajo številne raznolike naloge, zlasti naslednje:

- povezovanje med vlada in vladajočimi,
- agregacija različnih interesov,
- oblikovanje in izvajanje kolektivnih ciljev družbe,
- strukturiranje volilnih glasov,
- integriranje in mobilizacija množice državljanov,
- rekrutiranje voditeljev za javne funkcije,
- oblikovanje javnih politik,
- socializacija državljanov in
- socializacija elite.

Interesne skupine so zasebna združenja, ki predstavljajo številne skupine in interese v komunikaciji z vlado, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast. Oblast jih zanima kot avtoriteta, na katero naslavljajo svoje zahteve, oziroma v katero usmerjajo svoje pritiske, kadar želijo, da se ohranijo ali uveljavijo njihovi posamični ali posebni interesi v javnih politikah. Lahko rečemo, da interesne skupine želijo vplivati na vlado, da bi ta sprejela javno politiko v korist njenih interesov, oziroma da ne bi spremenila veljavne javne politike. Blondel (Blondel v Fink-Hafner, 2001) pa poudarja: »da se lahko interesna skupina spremeni v politično stranko, ko se udeleži volitev in se začne boriti za oblast.«

5.1.5 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor ima kot najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi naslednje pristojnosti:

- odloča o spremembi ustave in jo razglašča,
- sprejema zakone, državni proračun in zaključni račun državnega proračuna,
- ratificira¹⁰ mednarodne pogodbe,
- sprejema poslovnik državnega zbora, nacionalne programe, deklaracije, resolucije¹¹, priporočila, stališča itd.,
- razpisuje referendum,
- odloča o nezaupnici in zaupnici vladi,
- odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem,
- odloča o imuniteti poslancev, sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov,

¹⁰ Ratifikacija - sprejetje, potrditve, odobritev.

¹¹ Resolucija je na sestanku, zborovanju ali kongresu sprejeta javna izjava o pomembnem vprašanju.

- odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil.

5.1.6 ZAKONODAJNI POSTOPEK

V 89. členu Ustave Republike Slovenije je določeno: »da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku«, v 88. členu pa je določeno: »da lahko zakone predlagajo in imajo torej možnost zakonske iniciative vlada, posamezen poslanec in 5000 volivcev.« Zakonodajni postopek je podrobneje določen v Poslovniku Državnega zbora. Poznamo redne zakonodajne postopke, skrajšane ter nujne postopke za sprejem zakona.

Zakonodajni postopek se začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem ter vladi.

»Redni zakonodajni postopek se prične s prvo obravnavo« (PoDZ, 121. člen) s posredovanjem predloga zakona poslancem. Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga poslancem zahteva, da Državni zbor opravi splošno razpravo o predlogu zakona in na koncu razprave sklepa o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Če je primeren, se zakonodajni postopek nadaljuje, v nasprotnem primeru pa se postopek zaključí.

»Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato še na seji Državnega zbora. V drugi obravnavi se opravi razprava o členih ali delih predloga zakona in glasovanje o členih ali delih predloga zakona.« (PoDZ, 125. člen). »V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona« (PoDZ, 126. člen). »Po drugi obravnavi se pripravi pregled vseh sprejetih členov. Državni zbor preide na glasovanje o zakonu, ki se lahko opravi najprej po preteku 24 ur po končani drugi obravnavi predloga zakona, predsedujoči pa določi, kdaj bo Državni zbor opravil glasovanje o zakonu.« (PoDZ, 139. člen).

»V tretji obravnavi Državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Na podlagi odločitve Državnega zbora zakonodajno-pravna služba pripravi končno besedilo zakona.« (PoDZ, 141. člen).

Predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb. V skrajšanem postopku se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji.

»Vlada lahko predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč itd. Predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, se uvrsti na prvo sejo Državnega zbora po odločitvi kolegija.« (PoDZ, 143. člen). V nujnem postopku za sprejem zakona se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, ki so določeni v rednem zakonodajnem postopku.

5.2 PREDSEDNIK REPUBLIKE

Predsednik republike je izvoljen za dobo petih let in je za isto funkcijo lahko voljen največ dvakrat zaporedoma. Mandatna doba je lahko v izrednih primerih krajša (smrt predsednika, odstop, itd.) ali daljša (vojna ali razglasitev izrednega stanja). »Ob morebitnem podaljšanju mandatne dobe morajo biti volitve novega predsednika republike opravljene najkasneje 15 dni pred iztekom podaljšane mandatne dobe prejšnjega predsednika, ob predčasnem prenehanju mandata pa najkasneje 105 dni po prenehanju mandata prejšnjega predsednika republike.« (URS, 1991, 103. člen).

Od prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika, funkcijo predsednika republike začasno opravlja predsednik državnega zbora. Predsednik državnega zbora začasno opravlja funkcijo predsednika republike tudi med zadržanostjo predsednika republike, ponekod pa to funkcijo opravlja predsednik vlade.

Funkcija predsednika republike je nezdržljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica, kar pomeni, da ne sme opravljati nikakršne funkcije ali dela v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, zavodih, podjetjih in drugih organizacijah. Lahko pa je član ali funkcionar politične stranke ali društva.

»Predsednik organizira svoje službe v uradu predsednika republike. Vanj so vključeni generalni sekretar, njegov namestnik, šef kabineta in svetovalci, ki jih imenuje predsednik republike, pa tudi druge službe, ki opravljajo strokovne in organizacijske naloge za predsednika.« (Kaučič in Grad, 2003, str. 260).

Pristojnosti predsednika republike so dokaj številne. Razvrstimo jih lahko v štiri skupine: klasične funkcije, pristojnosti na zakonodajnem področju, pristojnosti na izvršilnem področju in izredne pristojnosti predsednika republike.

- a) Klasične funkcije: predstavlja državo, postavlja in odpoklicuje veleposlanike ter poslanike republike, sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov, podeljuje odlikovanja in častne naslove, povišuje generale in admirale.
- b) Pristojnosti na zakonodajnem področju. Predsednik republike nima možnosti formalnega in neposrednega vplivanja na sprejemanje zakona oziroma na njegovo vsebino. To lahko posredno doseže le tako, da na zahtevo državnega zbora ali na lastno pobudo izreče svoje mnenje o posameznem vprašanju. Predsednik ima pravico in tudi dolžnost z ukazom razglašati zakone najkasneje osem dni po njihovem sprejetju. Pristojen je razpisati volitve v državni zbor, sklicati prvo sejo novo izvoljenega državnega zbora. Izjemoma lahko tudi razpusti državni zbor pred potekom mandata v primeru, da državni zbor po večkratnih poskusih ne more izvoliti predsednika vlade ali da mu po zavrtni nezaupnici vladi ne uspe izvoliti predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnice. Predsednik republike je dolžan razpustiti državni zbor, če nastopijo z ustavo določeni pogoji ali okoliščine. Predsednik ima pravico predlagati v izvolitev državnemu zboru sodnike ustavnega sodišča, pet članov sodnega sveta in varuha človekovih pravic, v imenovanje pa tri člane računskega sodišča in devet članov sveta Banke Slovenije. Predsednik državnega zbora je dolžan predsednika republike obveščati o dejstvih, pomembnih za izvrševanje njegovih pristojnosti, ter

o sejah državnega zbora in mu pošiljati vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora.

- c) Pristojnosti na izvršilnem področju. Te so bolj omejene. Med najpomembnejše štejejo njegova mandatarska pooblastila in imenovanje nekaterih najvišjih državnih funkcionarjev. Takih pristojnosti v naši ureditvi nima, saj ima samo predlagalno pravico, to je pravico predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. Kljub temu ne gre podcenjevati vloge predsednika republike pri oblikovanju vlade, zlasti ob morebitnih političnih zastojih in težavah pri sklepanju vladnih koalicij. Čeprav je predsednik republike po ustavi pristojen tudi za imenovanje državnih funkcionarjev, kadar je to določeno z zakonom, mu zakoni takih pristojnosti niso poverili. Pristojen je le, da državnemu zboru predlaga v izvolitev ali imenovanje kandidate za ustavne sodnike, člane sodnega sveta, varuha človekovih pravic ipd.
- d) Izredne pristojnosti. V razmerah, ko je moteno ali celo onemogočeno normalno delovanje ustavnega in političnega sistema, ustave pooblaščajo predsednika republike, da začasno prevzame nekatere pristojnosti institucij. Na primer, ko se državni zbor ne more sestati, predsednik republike na predlog vlade:
- odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi ter o uporabi obrambnih sil;
 - izdaja uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo države in na človekove pravice in temeljne svoboščine (Kaučič in Grad, 2003).

Predsednika republike voli ljudstvo. Ne voli ga državni zbor, kar pomeni, da za svoje delo ni politično odgovoren državnemu zboru. Odpoklicati ga ne more niti ljudstvo niti državni zbor. Predsednik ostaja v svoji funkciji do poteka petletnega mandata, vendar ga lahko državni zbor obtoži (impeachment) pred ustavnim sodiščem kršitve ustave ali hujše kršitve zakona pri opravljanju njegove funkcije. Ta z dvotretjinsko večino glasov obtoženega odloči ali je obtoženi oproščen ali odloči, če je obtožba utemeljena. V tem primeru predsedniku republike preneha funkcija.

5.3 DRŽAVNA UPRAVA

»Začetki državne uprave segajo v 17. stoletje, izhodišče za njen nastanek pa je ideja o trojni delitvi državne oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oziroma upravno oblast. Takratna uprava se je ukvarjala z vsemi upravnimi zadevami, bila je aparat, ki je deloval po navodilih absolutističnega vladarja, saj takrat še ni bilo zakonov in drugih državnih predpisov.« (Šmidovnik, 1985, str. 16). Državna uprava je ožji pojem kot uprava in kot javna uprava, zato vse, kar na splošno velja za upravo in javno upravo, velja tudi za državno upravo. Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene. Državna uprava mora biti prilagojena državi.

Država je odgovorna, da se uresničujejo vse tiste naloge, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe, ne glede na to, kdo jih neposredno izvršuje. Nekatere naloge sodobna država upravlja preko državne uprave, za druge pa je ustanovila posebne

organizacije (javne službe ali javna podjetja), ki so tesno povezane z državnim aparatom. Državna uprava ni samo instrument oblasti, temveč izvaja tudi neoblastvene naloge.

Funkcije državne uprave delimo na tri dele:

- Eksekutivna funkcija zajema izdajanje izvršilnih predpisov kot splošnih upravnih aktov, odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo.
- Kurativna funkcija spremlja stanje na področjih, za katera so ustanovljeni in dajejo pobude za reševanje vprašanj ter problemov na teh področjih.
- Servisna funkcija. Pri tej funkciji gre predvsem za najrazličnejše strokovne naloge, k njim pa sodi tudi priprava abstraktnih pravnih aktov, zlasti zakonov in predpisov, ki jih izdaja vlada. Sem spada tudi opravljanje vsakovrstnih drugih opravil, ki so potrebna za učinkovito delovanje zakonodajnega in izvršilnega organa (Godec, 1993).

Državna uprava je sestavljena iz sistema organov, ki so prilagojeni različnim vrstam državnih funkcij. Glede na funkcije, ki jih opravljajo, ločimo predvsem tri vrste državnih organov: zakonodajne, sodne in upravne. V praksi pa se pojavlja tudi politično-izvršilna funkcija. Upravni organ imenuje predstavniški organ, deluje po njegovih smernicah in sprejema odločitve predstavniškega organa. Organe ustanavljajo s svojimi akti, praviloma z zakoni. Običajno se na predlog vlade ustanovi ali odpravi določen upravni organ. Obstaja več načel, ki služijo kot podlaga za ustanavljanje upravnih organov:

- Po resornem načelu se upravni organi oblikujejo glede na vrsto dela,
- Pri funkcionalnem načelu se posamezen upravni organ ustanovi za opravljanje določene upravne funkcije,
- Po teritorialnem načelu se upravni organi ustanovijo za določeno območje.

5.4 VLADA

»Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije sodobne države – tako klasično represivno funkcijo kot tudi socialne in ekonomske funkcije države. Izvršilna funkcija se srečuje z največjimi izzivi, s katerimi se sooča državna organizacija, zato je ta funkcija še posebej pomembna za državo. Izvršilna funkcija mora zadovoljevati zahteve po ekonomski in še posebej finančni koordinaciji, po socialni državi, po vzpostavljanju pravne države itd. Ta oblast se izmed vseh državnih organov srečuje z najbolj konkretnimi vprašanji v družbi, zato mora biti pripravljena na nenehne želje oziroma zahteve, ki jih postavlja razvoj družbe, ter reševati vse težave in zaplete, ki pri tem nastajajo. Prav tako se od nje zahteva vse hitrejši odziv na pereče probleme in njihovo reševanje.« (Grad, 2000, str. 119).

Učinkovitost delovanja izvršilne funkcije je odvisna od kar nekaj dejavnikov, ti so položaj vlade v organizaciji državne oblasti, strankarski sistem, volilni sistem, normativni okviri položaja vlade itd.

Vlada je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave, glede na obliko organizacije državne oblasti lahko izvršilno funkcijo izvajajo različni organi. »V predsedniškemu sistemu je to predsednik države, ki je dejanski šef izvršilno upravne oblasti (vlade) in jo izvaja preko državne uprave oziroma administracije, v

parlamentarnem sistemu pa je značilen odnos med vlado kot kolegijskim organom in parlamentom in njuna enakopravnost, ki se kaže predvsem v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi (nezaupnica vladi in razpust parlamenta). Dokler ima vlada podporo v parlamentu, je samostojni ustvarjalec politike.« (Grad et al., 1996, str. 149).

Prvi zametki vlade so nastali že v 18. stoletju v Veliki Britaniji. Njen predhodnik v času, ko je monarh še dejansko vodil izvršilno oblast, je bil organ, imenovan Privy Council, ki je svetoval monarhu kot nosilcu izvršilne oblasti in izvajal njegove odredbe. Sestanke s člani tega organa je monarh skliceval v prostoru, imenovanemu kabinet, zaradi česar so se tudi člani tega organa, ki so vodili državno upravo, začeli imenovati kabinet. V tem času so bili to najvišji državni uradniki, ki so izvajali kraljeve odredbe in mu tudi odgovarjali za svoje delo. Ko je v začetku 18. stoletja prestol zasedla hannovrska dinastija, je monarh prenehal sklicevati Privy Council in se tudi sicer ni dosti ukvarjal z izvajanjem izvršilne oblasti. Zato se je kabinet kmalu odvrnil od monarha in se začel obračati k parlamentu, v katerem so se začele vse bolj uveljavljati politične stranke. S krepitvijo vloge kabineta je začela upadati vloga Privy Councila in njegove naloge je začel prevzemati kabinet.

S krepitvijo vloge parlamenta je vlada (kabinet) v začetku 18. stoletja postala za svoje delo (politično) odgovorna parlamentu in ne več monarhu. V skladu s takim razvojem monarh tudi ni več postavljajl ministrov, temveč mu je ostala samo še izbira prvega ministra. Tako se je izoblikoval običaj, da monarh podeli mandat za sestavo vlade vodji politične stranke oziroma vodji ene od strank, ki tvorijo večinsko koalicijo strank v parlamentu. Značilno za angleško ureditev je, da so ministri in drugi člani vlade lahko imenovani samo izmed poslancev. Angleška vlada je tradicionalno sestavljena iz ožjega dela vlade, ki ga tvorijo pomembnejši ministri (kabineta), in širšega dela vlade, vlada je tesno povezana s parlamentom, saj lahko deluje samo, če ima v njem večinsko podporo, pa tudi zato, ker so lahko člani vlade samo poslanci. Angleški model vlade je bil kasneje z večjimi ali manjšimi spremembami sprejet tudi na evropski celini in v drugih državah s parlamentarnim sistemom.

Tako v monarhični kot tudi v republikanski obliki sodobnega parlamentarnega sistema je šefu države tudi pri imenovanju ministrov preostala samo še simbolična vloga, saj določi le mandatarja za sestavo vlade in lahko njegov predlog le formalno potrdi. V kontinentalnem modelu praviloma tudi ni tako tesne povezave med parlamentom in vlado kot v britanskem modelu, saj praviloma ni potrebno, da je minister tudi poslanec. Ponekod pa je celo izrecno določena nerazdružljivost funkcije poslanca s funkcijo člana vlade. Značilno za kontinentalne parlamentarne sisteme je tudi, da je navadno v parlamentu večje število političnih strank, kar daje delovanju takih sistemov bistveno drugačno vsebino kot britanskemu (Grad et al., 1996).

6 VOLILNI SISTEMI

Volitve so v demokratičnih družbah način izbiranja predstavnikov volivk in volivcev, ki jih bodo zastopali v parlamentu, to pomeni, da lahko odločajo v njihovem imenu. Pri tem je pomembno, kakšen volilni sistem ima država. Volilne sisteme lahko razdelimo v tri družine – večinski, proporcionalni in kombinirani sistem.

6.1 VEČINSKI VOLILNI SISTEM

Najpogostejša delitev tega sistema je delitev na enokrožne in dvokrožne sisteme. Enokrožni sistem je trenutno najpogosteje uporabljen sistem v svetu in ga najdemo v Veliki Britaniji, ZDA, Kanadi, Indiji in v številnih afriških državah. Pri tem sistemu je država razdeljena na enočlanske volilne enote. Imenujemo ga tudi sistem relativne večine, ker zmaga tisti kandidat, ki osvoji največ glasov.

»Dvokrožni sistem zagotavlja, da je izvoljen tisti kandidat, ki ga v svoji volilni enoti podpira večina volivcev. V primeru, da noben od kandidatov ne osvoji večine v prvem krogu, se v drugem krogu pomerita prvouvrščena kandidata iz prvega kroga. Tako v večini primerov zmagovalni kandidat osvoji absolutno večino glasov, od tega tudi ime »večinski sistem z absolutno večino«. Ta sistem uporabljajo številne države: Francija, Kuba, Iran, Moldavija, Ukrajina, Makedonija, Madžarska ...« (Toplak, 2000).

»Poznamo pa še alternativno glasovanje, ki temelji na načelu absolutne večine, vendar ne zahteva ponavljanja glasovanja, ker se volivec ne odloča samo za enega kandidata, temveč poleg izbranega kandidata označi še tistega oziroma tiste, ki bi jih volili v drugem krogu, v primeru, da njegov kandidat ne bi bil izvoljen v prvem krogu. Potrebna je večina glasov za izvolitev kandidata, če pa večine ne dobi noben kandidat, sledi izločitev tistega, ki je dobil najmanj glasov. Ti glasovi se potem prištejejo kandidatom, ki so bili označeni na drugem mestu. Postopek se ponavlja, dokler kdo od kandidatov ne dobi večine, ki je potrebna. Alternativno glasovanje je za volivce precej zapleteno, zato se ga skoraj ne uporablja, najdemo ga le še v Avstraliji.« (Grad, 2004, str. 69).

6.2 PROPORCIONALNI VOLILNI SISTEM

Proporcionalni sistem izhaja iz načela, da morajo dodeljeni predstavniki mandati procentualno ustrezati dobljenim glasovom na volitvah, kar omogoča boljše zastopanje različnih političnih interesov. V predstavniskem telesu naj bi bile zastopane vse politične skupine družbe in to v deležih, kot jih v družbi predstavljajo. Sistem naj bi zagotovil takšno sestavo parlamenta, v kateri bi se popolnoma odražala politična struktura družbe. Čisti proporcionalni sistem ne pozna volilnih enot, saj ozemlje celotne države predstavlja eno volilno enoto. Značilno za ta sistem je, da volivec ne odloča o posameznih kandidatih, pač pa o strankarskih listah. Sistem je po svetu precej razširjen, uporabljajo ga skoraj vse države Zahodne Evrope, tudi Slovenija. »Sistemi se med seboj precej razlikujejo,

predvsem po načinu transformiranja glasov v predstavnške sedeže. Za to se uporabljajo različne matematične formule, kot so npr. Harejev¹², D´Hondtov¹³ sistem.« (Toplak, 2000, str. 39).

6.3 POLPROPORCIONALNI ALI KOMBINIRANI SISTEM

Sem uvrščamo sisteme, ki jih ni mogoče uvrstiti niti v proporcionalni niti v večinski sistem. Države skušajo najti kombinacijo, ki bi združila pozitivne lastnosti obeh, odpravila pa negativne. To lahko dosežemo z kombinacijo obeh, pri načinu glasovanja – z dvojnimi glasovanjem, kjer se polovica predstavnškega telesa voli po večinskem, druga po proporcionalnem sistemu. Ali pa poskusimo v posameznem sistemu uvesti nekatere elemente drugega sistema s čimer se doseže pozitivne lastnosti obeh.

6.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI VOLILNIH SISTEMOV

Države po svetu najpogosteje uporabljajo večinski in proporcionalni volilni sistem, zato bom v tem poglavju pozornost posvetila le prednostim in slabostim teh dveh sistemov.

6.4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI VEČINSKEGA VOLILNEGA SISTEMA

Znano je, da se pri tem sistemu uporabljata sistem absolutne in sistem relativne večine. Slabost absolutne večine je, da pogosto prihaja do ponovitve glasovanja, v primeru kadar noben od kandidatov ne doseže več kot polovice vseh glasov, pri relativni večini pa lahko pride do tega, da je zmagovalni kandidat predstavnik manjšine. Vlade v večinskem sistemu so močne in stabilne, politično prizorišče je preglednejše, razmejitev odgovornosti za odločanje in izvrševanje vladne politike je jasna. Vlade, ki so izvoljene na podlagi večinskega volilnega sistema, so praviloma trdne in dolgotrajne in so velikokrat tudi ponovno izvoljene. Prednost večinskega sistema je predvsem v tem, da je enostavnejši, preglednejši in praviloma omogoča volivcem odločanje med kandidati, ki so po njihovem mnenju najprimernejši. Slabe strani tega volilnega sistema pa so diskriminacija manjših strank, npr. etnične manjšine, ki jo lahko trajno izključi iz parlamenta.

6.4.2 PREDNOSTI IN SLABOSTI PROPORCIONALNEGA VOLILNEGA SISTEMA

Pri proporcionalnem sistemu število volilnih glasov predstavlja število mandatnih mest. Število mest je sorazmerno porazdeljeno s številom dobljenih glasov, natančno izraža voljo volivcev in ne pozna izgubljenih glasov. Za ta sistem je značilna večja zastopanost vseh interesov v predstavnškem telesu, kar pa prinaša nestabilnost in lahko privede celo do tega, da predstavnško telo ne more sprejeti nobene odločitve. Kar zadeva oblikovanje vlade v proporcionalnem sistemu, Warwick (v Toplak) poudarja: »da se vpliv volilnega

12 Harejev sistem ali sistem enostavne kvote. Harejevo kvoto dobimo, če število vseh glasov, ki so v volilni enoti bili oddani, delimo s številom kandidatov, ki naj bi bili izvoljeni iz te enote.

13 D´Hondtov sistem. Ko se uporablja le d´Hondtov sistem, se najprej izračuna absolutno število glasov, ki jih je dobila lista. Kandidatne liste nato poravnamo v stolpce in te glasove delimo z ena. Lista z največjim povprečjem dobi poslanski mandat. Nato absolutne glasove list delimo z dva, tri itd., dokler niso razdeljeni vsi mandati.

sistema odraža tako, da je proces oblikovanja vlade dolgotrajnejši, včasih celo neuspešen. Oblikovana vlada je heterogena, ima več strank, zato nobeni stranki ne uspe v celoti uresničiti svojega programa. Postopki odločanja so zaradi sprejemanja kompromisov daljši.« Ta sistem je bistveno bolj zapleten kot večinski sistem, je tudi vzrok za nestabilne koalicijske vlade in s tem slabi položaj parlamenta. Njegova največja pomanjkljivost je, da onemogoča, volivcu, ki lahko odloča samo o strankah, odločati o tem, katere osebe bodo v njegovem imenu in njegovih interesih odločale v parlamentu. Farrel (v Farrel, 2001, str. 49) še opozarja: »da koalicijske vlade »pozabljajo« na odgovornost, ker so sestavljene po volitvah, in glede na skrivne dogovore med voditelji strank. Predvolilne obljube strank so pozabljene, ker v ospredje vstopa boj za oblast in moč, želje volivcev so prezrte.«

7 VLADA V REPUBLIKI SLOVENIJI KOT DEJANSKA NOSILKA IZVRŠILNE OBLASTI

7.1 OBLIKOVANJE VLADE V PARLAMENTARNIH SISTEMIH

»V parlamentarnem sistemu se vlada praviloma oblikuje tako, da šef države (predsednik republike, monarh) podeli mandat za sestavo vlade vodji tiste politične stranke, ki je na volitvah dobila večino v parlamentu, oziroma vodji ene od strank, ki tvorijo strankarsko koalicijo. Mandatar sestavi vlado in se z njo predstavi v parlamentu, ki mu mora izreči zaupnico (investituro), da lahko vlada začne delovati.« (Grad in dr., 1996, str. 151). Oseba, ki jo imenujejo za mandatarja, mora podati predlog članov vlade v imenovanje predsedniku države, ki nato imenuje predlagane člane vlade. Člani vlade so lahko ponekod izbrani izmed poslancev, ni pa nujno, saj lahko član vlade postane tudi oseba, ki ni bila izvoljena za poslanca. Ponekod pa je celo izrecno določena nezdržljivost funkcije poslanca s funkcijo člana vlade.

Dejansko oblikovanje vlade je seveda odvisno od strankarske sestave parlamenta. Če ima v parlamentu ena sama stranka večino svojih poslancev, je oblikovanje vlade preprosto in učinkovito. Vodja stranke dobi mandat in oblikuje vlado iz pripadnikov svoje stranke. Če je vladna koalicija sestavljena iz dveh ali več strank in še posebej, če je sestavljena iz večjega števila strank, pa je postopek oblikovanja vlade v praksi bistveno bolj zapleten. Tedaj je namreč v celoti odvisen od volje političnih strank in njihove pripravljenosti ter sposobnosti skleniti dogovor o koaliciji strank za ustanovitev in delovanje skupne vlade, o razdelitvi funkcij v vladi itd. V takem primeru dobi mandat za sestavo vlade navadno vodja stranke, ki ima v parlamentu med vsemi strankami največje število poslancev (stranka relativne večine¹⁴), ki pa mora pridobiti k sodelovanju toliko drugih strank, da imajo skupaj večino poslancev v parlamentu in so pripravljene oblikovati skupno vlado z njim na čelu. Če mu to ne uspe, mora mandat za sestavo vlade vrniti šefu države in ves postopek se začne znova. V primeru, da po več poskusih ne uspe oblikovati vlade, se včasih oblikuje manjšinska vlada, katere obdobje vladanja pa je navadno kratko. Sestavljena je iz strokovnjakov in je navadno zgolj prehodna. Če na noben način ne pride do oblikovanja vlade oziroma nobena vlada ne dobi zaupnice, sledi razpustitev parlamenta in nove volitve parlamenta, ki lahko politično strankarsko strukturo parlamenta bolj ali manj spremenijo in olajšajo tudi oblikovanje vlade.

Obstajajo pa tudi sistemi, ki ne poudarjajo vloge šefa države pri postavitvi vlade ali pa njegovo vlogo močno krepijo. Tu je vloga parlamenta okrepljena s tem, da neposredno izvoli samo predsednika vlade. Tak sistem delno teži k enotnosti oblasti in zmanjšuje pomen šefa države v razmerju do vlade, čeprav v glavnem ne spreminja osnovnih razmerij med parlamentom in vlado, kot so značilna za parlamentarni sistem. Imamo pa tudi sisteme kjer je vloga šefa države okrepljena, tako da ne samo simbolično, temveč tudi dejansko vodi vlado.

¹⁴ Relativna večina je večina vseh članov parlamenta, glede na njihovo prisotnost.

7.2 OBLIKOVANJE VLADE V SLOVENIJI

Način oblikovanja vlade je odvisen od tega ali ima ena stranka v parlamentu večino svojih poslancev, kar omogoča enostavno oblikovanje vlade. Mandat se podeli vodilnemu v stranki ta pa iz svojih članov oblikuje vlado. Bolj zapleten proces pri oblikovanju vlade se pojavi, če koalicijo sestavlja več strank. V tem primeru se mandat podeli stranki oziroma vodji stranke, ki ima v parlamentu največje število poslancev. Postopek oblikovanja je odvisen od »volje političnih strank in njihove pripravljenosti in sposobnosti skleniti dogovor o koaliciji strank za ustanovitev in delovanje skupne vlade, o razdelitvi funkcij v vladi itd« (Grad in dr., 1996, str. 152). Predsednika vlade voli državni zbor, in sicer na predlog predsednika republike, ki se pred tem posvetuje z vodji poslanskih skupin v državnem zboru. Predsednik vlade se praviloma izvoli z večino glasov vseh poslancev, na tajnem glasovanju. V štirinajstih dneh mora biti kandidat izvoljen, če ne se ponovno predlaga istega ali drugega kandidata, lahko pa svojega kandidata predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Če tudi v tem primeru ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Lahko pa državni zbor v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene izvesti nove volitve predsednika vlade. Ta je v tem primeru izvoljen že z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kar omogoča tudi vzpostavitev manjšinske vlade. Če propade tudi ta poskus, seveda pride do razpusta državnega zbora in predčasnih volitev.

Vendar pa z izvolitvijo predsednika vlade še ni oblikovana vlada, ker mora izvoljeni predsednik vlade predlagati ministre v imenovanje državnemu zboru. Pred imenovanjem v državnem zboru se mora poleg tega vsak minister predstaviti pristojni komisiji državnega zbora. Parlament nato izreče zaupnico, ki odloča o nadaljnji usodi vlade. Na predlog predsednika vlade državni zbor tudi razrešuje ministre.

To pa našo ureditev v precejšnji meri približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. Taka ureditev tudi omogoča pretiran vpliv parlamenta na kadrovsko zasedbo vlade, kar mandatarju onemogoča sestaviti vladno ekipo po lastni volji in izbiri. Poleg tega je v taki ureditvi težko oblikovati vlado. Lahko se tudi zgodi, da velik del ministrskih mest ni zasedenih, kar nujno otežuje ali celo onemogoča delo vlade. V skrajnem primeru se lahko zgodi celo, da vlada sploh ni oblikovana, kar pa lahko pripelje celo do razpusta parlamenta. Predsednik vlade pri nas, za razliko od klasičnega parlamentarnega sistema, pridobi svoj mandat od parlamenta in ne od predsednika republike.

Predsednik vlade mora predlagati imenovanje ministrov najkasneje v petnajstih dneh po svoji izvolitvi. Če tega ne stori v tem času ali pa ne v dodatnem roku, ki mu ga lahko določi državni zbor, mu preneha funkcija predsednika vlade.

Vlada lahko nastopi svojo funkcijo že, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, vendar pa mora državni zbor po treh mesecih po nastopu funkcije vlade imenovati še ostale ministre, drugače se smatra, da je funkcija predsedniku vlade prenehala.

7.3 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA OBLIKOVANJE VLADE

Oblikovanje vlade je odvisno od strankarske sestave parlamenta. Oblikovanje vlade je enostavno in učinkovito takrat, ko je v parlamentu ena sama stranka, ki ima večino svojih poslancev. Mandat dobi vodja stranke, ta oblikuje vlado iz članov svoje stranke, ostalo je formalnost. Če pa je v parlamentu sestavljen iz več strank, pa je dejansko oblikovanje vlade precej bolj zapleteno. Volja političnih strank ter njihova pripravljenost in sposobnost skleniti dogovor o koaliciji strank za ustanovitev in delovanje ter o razdelitvi funkcij, so dejavniki od katerih je odvisno, kako se bo oblikovala vlada. Mandat praviloma dobi poslanec iz članov vodstva stranke, torej vodja stranke, ki ima v parlamentu med vsemi strankami največje število poslancev. Ta mora pridobiti k sodelovanju toliko drugih strank, da imajo skupaj večino poslancev v parlamentu in so pripravljeni oblikovati skupno vlado z njim na čelu. Če mu to ne uspe, mora vrniti mandat za sestavo vlade šefu države in ves postopek se začne znova.

7.4 VOLITVE PREDSEDNIKA VLADE

Ustava v 111. členu določa, da predsednik republike po posvetovanju z vodji poslanskih skupin predloži državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. Predsednika vlade voli državni zbor, in sicer na predlog predsednika republike. Predsednik republike mora kandidata za predsednika vlade predlagati državnemu zboru najkasneje v 30 dneh. Volitve predsednika vlade se opravijo na seji državnega zbora, ki mora biti najprej 48 ur in najkasneje 7 dni po prejemu predloga kandidata. Na tej seji predlagani kandidat predstavi programske zasnove vlade. Predsednik vlade se izbira s tajnim glasovanjem, praviloma z večino glasov vseh poslancev. Predsednik republike, prav tako pa tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev lahko v štirinajstih dneh predlagajo ponovno istega ali drugega kandidata, če kandidat ni izvoljen. Posebej se glasuje, če nastopa več kandidatur za mesto predsednika vlade, vendar ima tu prednost predsednik republike, saj se najprej glasuje o njegovem kandidatu, in šele nato, če ta ni izvoljen, tudi o ostalih kandidatih po vrstnem redu kot so bili predlogi vloženi. Vse to velja, dokler ni eden od kandidatov izvoljen, torej se lahko tudi glasuje do konca o vseh predlaganih kandidatih.

Če tudi v tem primeru ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. »Vendar je možen še en poskus, da se prepreči razpustitev državnega zbora. Državni zbor lahko namreč v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene izvesti ponovne volitve predsednika vlade. Ta je v tem primeru izvoljen že z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kar omogoča tudi vzpostavitev manjšinske vlade. Če propade tudi ta poskus, pride seveda do razpustitve državnega zbora in predčasnih volitev.« (Kaučič in Grad, 2008, str. 298). Predsednik vlade in ministri izrečejo po izvolitvi oziroma po imenovanju pred državnim zborom prisego.

7.5 IMENOVANJE MINISTROV

Prvi odstavek 112. člena ustave določa, da ministre imenuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Za nemški sistem je značilno, da je oblikovanje vlade v celoti v rokah državnega zbora, v naši ureditvi pa državni zbor ne imenuje samo ministrov, temveč se mora pred tem vsak minister posebej predstaviti komisiji državnega zbora, kar še dodatno povečuje negotovost imenovanja posameznega ministra. Najkasneje v petnajstih dneh po svoji izvolitvi, mora predsednik vlade predlagati imenovanje ministrov, v primeru, da tega ne stori v dodatnem roku, ki ga določi državni zbor, mu preneha funkcija predsednika vlade. O imenovanju ministrov poslanci glasujejo tako, da glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti. Po zakonski ureditvi se šteje, da vlada lahko nastopi svojo funkcijo že, če sta imenovani več kot dve tretjini ministrov kar je določeno tudi z zakonom. V primeru, da državni zbor po treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, ugotovi, da je funkcija predsednika vlade in njegovih ministrov prenehala.

Imenovanje ministrov ima v parlamentarnem sistemu kar nekaj slabosti. Omeniti je treba, da predsednik države nima več vpliva na imenovanje ministrov, po današnji ureditvi je to sedaj naloga parlamenta, kar predsedniku vlade onemogoča oziroma otežuje, da po lastni volji in izbiri oblikuje svojo vladno ekipo. Posledica tega je heterogenost ekipe, poleg tega tudi manjša učinkovitost vlade kot celote. Zaradi načina imenovanja ministrov so le-ti odgovorni parlamentu in ne predsedniku vlade, ki jih lahko vsak hip zamenja.

Da bi bila naša ureditev oblikovanja vlade učinkovita, bi bilo treba opustiti imenovanje ministrov preko državnega zbora in uvesti spremembe v ustavi, kjer bi bilo določeno, da bi ministre imenoval predsednik republike na predlog predsednika vlade.

Tabela 1: Odstopi ministrov

POSLANCI/-KE	LETO	RAZLOG Odstopa
Gregor Golobič (minister za šolstvo)	2011	Posledica mnogih elementov, nestrinjanj in nesprejetih predlogov.
Darja Radič (ministrica za gospodarstvo)	2011	Razlog odstopa je nezaupanje vladi s strani ljudstva, nesprejemanje določenih ukrepov vlade, ki bi pripomoglo k izboljšanju trenutnega stanja v RS, nestrokovnost vlade
Irma Pavlinič Krebs (ministrica za javno upravo)	2011	Nevzdržni pogoji za delovanje, nestrokovnost vlade...
Majda Širca (ministrica za kulturo)	2011	Vse manjša podpora vladi, neupoštevanje podanih ukrepov.
Henrik Gjerkeš (minister za lokalno samoupravo)	2010	Vožnja pod vplivom alkohola.
Matej Lahovnik (minister za gospodarstvo)	2010	Afera Ultra
Milan Pogačnik (minister za kmetijstvo)	2010	Afera Bulmastifi
Simona Dimic	2010	Afera z obnovo hiše v Murglah, ki naj bi jo obnavljali

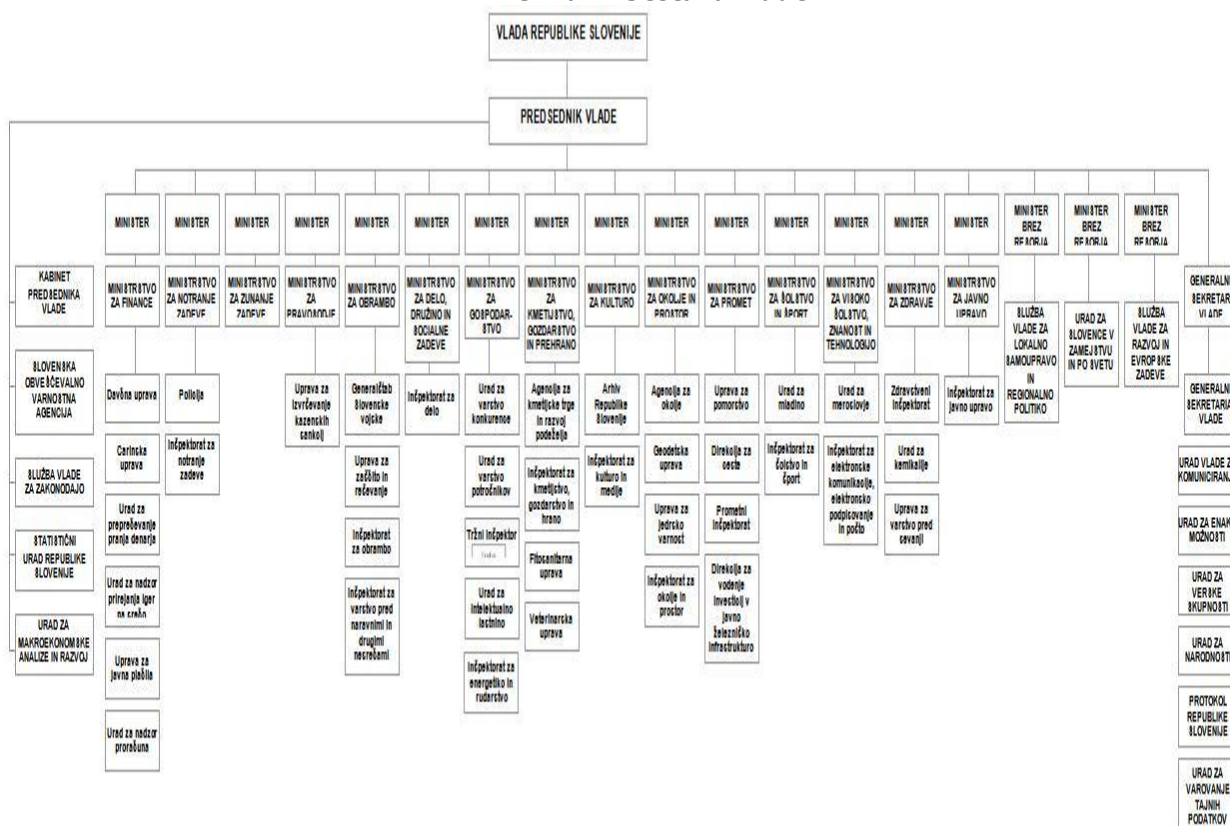
(vodja kabineta)		Vegradovi delavci z materialom iz Celovških dvorov, sporno sodelovanje z družbo Dars, posli agencije Escape
Sonja Bukovec (sekretarka na MOP)	2010	Afera Bulmastifi
Borut Miklavčič (minister za zdravstvo)	2010	Zdravstveni razlogi, sporna nabava cepiva proti ptičji gripi
Zlata Ploštajner (ministrica za lokalno samoupravo)	2008	Zdravstveni in osebni razlogi
Karl Erjavec (minister za okolje in prostor)	2008	Ugotovljene nepravilnosti na MOP v poročilu računskega sodišča
Slavko Ziherl (državni sekretar)	2008	Ne strinjanje z imenovanjem nekdanjega zunanjega ministra Dimitrija Rupla

Vir: lasten

7.6 SESTAVA VLADE

110. člen ustave določa, da vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri. Vlada je kolegijsko telo.

Slika 1: Sestava vlade



Vir: Vlada RS

7.6.1 PREDSEDNIK VLADE

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado in sklicuje ter vodi njene seje. V primeru odsotnosti predsednika vlade lahko ta določi ministra, ki ga v tem času nadomešča, vendar ne v primeru, ko je potrebno glasovanje o zaupnici, in tudi ne takrat, ko se imenujejo ali razrešujejo ministri.

7.6.2 MINISTRI

Vlado sestavljajo ministri, ki vodijo posamezne resorje, poleg njih pa ima lahko vlada tudi ministre brez resorja.

Vsak minister predstavlja ministrstvo, ga usmerja, nadzoruje delo ministrstev in organov v njegovi sestavi, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki so določene z zakonom ali drugimi predpisi.

Področja, ki jih nadzorujejo ministrstva, so:

- finance,
- notranje zadeve,
- zunanje zadeve,
- pravosodje,
- obramba,
- delo, družina in socialne zadeve,
- gospodarstvo,
- kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana,
- kultura,
- okolje in prostor,
- promet,
- šolstvo in šport,
- visoko šolstvo, znanost in tehnologija,
- zdravje in
- javna uprava.

Vlada ima lahko tudi največ dva ministra brez resorja, ki pomaga/-ta predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrstev v okviru pooblastil, ki mu/-jima da predsednik vlade.

V naši ureditvi je nezdružljivost ministrske funkcije določena v zakonu (URS, 1991, 82. člen). Ta določa: »da predsednik vlade in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade.«

7.6.3 DRŽAVNI SEKRETARJI

Vsako ministrstvo ima lahko po enega državnega sekretarja, ki pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih le-ta da. Državni sekretar lahko na podlagi pisnega pooblastila nadomešča ministra v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pomaga pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter pri predlaganju gradiv v

obravnava vladi. »Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade. Vlada lahko tudi na predlog predsednika vlade ali ministra brez resorja imenuje državnega sekretarja, ki pomaga predsedniku vlade oziroma ministru pri opravljanju funkcije v okviru danih pooblastil, s tem da ima tudi minister brez resorja lahko največ enega državnega sekretarja.« (Pavlič Možina, 2005, str. 9).

Državnemu sekretarju preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom in avtomatično s prenehanjem funkcije tistega, ki ga je predlagal v imenovanje.

7.6.4 POLOŽAJNI URADNIKI

Generalni direktorji opravljajo in vodijo upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva. Na predlog pristojnega ministra generalne sekretarje imenuje vlada prek poprej opravljenega natečajnega postopka po določilih zakona o javnih uslužbencih. Ministrstva imajo tudi generalnega sekretarja, ki vodi strokovno delo na področju upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva.

Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru.

7.6.5 STRATEŠKI SVETI

Predsednik vlade lahko ustanovi strateške svete. Z aktom o ustanovitvi se določijo naloge in delovno področje strateškega sveta. Strateški sveti glede na področje na katerem delujejo, svetujejo, pripravljajo in obravnavajo določena mnenja za predsednika vlade. Ustanavlja jih predsednik vlade za svoje potrebe. Prav tako pa predsednik vlade imenuje člane strateškega sveta. Z aktom o ustanovitvi se določijo naloge in delovno področje strateškega sveta.

7.6.6 VLADNE SLUŽBE

»Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor, ki je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade.« (Pavlič Možina, 2005, str. 10).

Vladne službe so:

- Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve,
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko,
- Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu,
- Urad vlade za komuniciranje,
- Protokol Republike Slovenije,
- Urad za makroekonomske analize in razvoj,

- Statistični urad Republike Slovenije,
- Služba vlade za zakonodajo,
- Urad za enake možnosti,
- Urad za verske skupnosti,
- Urad za narodnosti,
- Urad za varovanje tajnih podatkov,
- Slovenska obveščevalno-varnostna agencija,
- Služba Vlade RS za podnebne spremembe.

Vlada pa lahko ustanovi servise, centre in druge oblike služb, ki skrbijo za organizacijske, tehnične in druge naloge za svoje potrebe in za potrebe drugih državnih organov. Predstojnike vseh teh služb imenuje in razrešuje vlada, predstojnikom služb pa preneha funkcija z odstopom ali razrešitvijo. Predlog predpisov, ki jih sprejema vlada ali jih predlaga v sprejem državnemu zboru, se pripravijo v pristojnih ministrstvih ali vladnih službah. Vsi predlagatelji so dolžni pri izdelavi predlogov predpisov in drugih gradiv sodelovati z vladno službo za zakonodajo, ker naj bi zagotovilo njihovo skladnost z zahtevami pravnega sistema in pravne tehnike.

7.7 FUNKCIJE VLADE

Funkcije vlade v naši ustavi niso opredeljene z zakonom. Ker je vlada po zakonu najvišji organ državne uprave RS in organ izvršilne oblasti so njene funkcije po zakonu predvsem izvajanje politike, določene s strani državnega zbora, ter izvajanje zakona državnega zbora. Vlada vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa državni zbor. Prav tako pa sama sprejema ali predlaga državnemu zboru sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih. Vse funkcije, ki jih vlada izvaja morajo biti v okviru ustave in v skladu z zakonom.

Način dela vlade je določen v poslovníku vlade. V drugem členu zakona o vladi je posebej določeno, da mora vlada vse svoje naloge oziroma funkcije izvrševati v okviru ustave in v skladu z zakonom o vladi. »Vlada opravlja tako politično izvršilno funkcijo kot tudi izvršilno upravno funkcijo. V okviru prve funkcije predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejetje zakone in druge akte (iniciativna funkcija) ter skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru druge funkcije deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (koordinativna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje upravnih organov. Prek ministrov kot članov vlade pa tudi neposredno vodi posamezne upravne organe.« (Kaučič in Grad, 2008, str. 295).

Delegirana zakonodaja določa, da ima vlada pravico tudi sama izdajati zakone oz. akte z zakonsko močjo po pooblastilu parlamenta. »V Franciji pa ima vlada že neposredno na podlagi ustave pooblastilo, da ureja številna vprašanja, ki sicer sodijo na zakonodajno področje, sicer ne v obliki zakona, temveč s posebno vrsto uredb (decrets).« (Kaučič in dr., 2003, str. 200).

Pravica vlade, da predlaga zakone v sprejem DZ, je določena že v ustavi (88. člen), pa tudi v zakonu o vladi, po katerem lahko vlada predlaga DZ v sprejetje zakone, druge predpise in splošne akte ter določitev politike za posamezna družbena področja.

»Vlada je po zakonu o vladi pooblaščen tudi sama izdajati splošne in posamične pravne akte. Splošni akt vlade, ki ga izda za izvrševanje zakona, je uredba. Z uredbo vlada podrobneje ureja in razčlenjuje razmerja, ki so sicer določena z zakonom, pri čemer je pri ureditvi posameznega vprašanja vezana na namen zakonske ureditve in merila, določena z zakonom. Vlada torej razmerij ne more urejati na novo in se mora pri svojem urejanju držati vsebine zakonske ureditve. V nasprotnem primeru bi bila uredba protizakonita. Za take uredbe vlada po zakonu ne potrebuje posebnega pooblastila. Pač pa ga potrebuje za izdajo uredb, s katero ureja način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb. Glede slednjega je seveda treba upoštevati, da se pravice in obveznosti državljanov po ustavi lahko določijo samo z zakonom. Zato bi bilo protizakonito, da bi uredba urejala vprašanja, za katera nima zakonska pooblastila. Vlada lahko sprejema tudi odloke, s katerimi ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen.« (Grad in Kaučič, 2008, str. 295).

Vlada vodi in usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrov, da le-ta usklajeno izvršujejo svoje funkcije, daje jim politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov in skrbi, da ministrstvo usklajeno izvršujejo svoje funkcije.

S poslovníkom in sklepi se uredi notranja organizacija in delo vlade, o posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti pa vlada izdaja odločbe kot posamične pravne akte. Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme sklep. Predpise in druge pravne akte sprejema praviloma v enofaznem postopku, redko v dvofaznem.

Vlada kot kolegijsko telo deluje praviloma na sejah, katere sklicuje šef vlade in jim tudi predseduje. Način dela vlade je v temeljih lahko določen že z zakonom, podrobneje pa ga vlada navadno uredi s svojim poslovníkom.

»Ustava določa, da predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov.« (URS, 1991, 114. člen). Po zakonu predsednik usmerja in vodi delo vlade, pri čemer skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Pri tem ima predsednik vlade pravico dajati ministrom tudi zavezujoče napotke za njihovo delo. Predsedniku vlade pomaga pri delu podpredsednik vlade, ki ga predsednik vlade sam določi izmed ministrov.

»Vlada dela in odloča na sejah, pri čemer velja pravilo, da lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina njenih članov, odloča pa z večino glasov vseh članov (absolutna večina). Način dela vlade podrobneje določa njen poslovník.« (ZVRS, 1993, 22. člen).

Urad predsednika vlade in druge vladne službe opravljajo za vlado strokovne in druge naloge. Te službe so služba vlade za zakonodajo, služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter druge službe.

V praksi pristojna ministrstva ali vladne službe pripravljajo predloge predpisov; pogosteje so to ministrstva, ker imajo več posebnih znanj in podatkov s posameznega področja kot vladne službe. Zaradi skladnosti predpisov z zahtevami pravnega sistema, so predlagatelji predpisov dolžni sodelovati z vlado službo za zakonodajo.

7.8 ODGOVORNOST VLADE

V naši ustavni ureditvi se politična odgovornost ministra uveljavlja večinoma na načine, kot so običajni v parlamentarnih sistemih, čeprav je tudi nekaj posebnosti, ki izhajajo predvsem iz nekaterih odstopov naše ureditve od klasičnega parlamentarnega sistema. Njihov učinek je predvsem v tem, da zavirajo in otežujejo uveljavljanje politične odgovornosti ministra in vlade kot celote.

7.8.1 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI ODGOVORNOSTI

Značilnost parlamentarnega sistema se pri odgovornosti vlade kaže v tem, da vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Odgovornost se kaže ravno v tem, ali še ima podporo v parlamentu ali ne. Odgovornost je lahko individualna ali kolektivna. Ustava v 110. členu določa, da so vlada in posamezni ministri odgovorni državnemu zboru. Zakon o vladi pa določa v 4. členu: "Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave." Seveda velja, da so za vlado skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Čeprav je vlada odgovorna državnemu zboru, pa je samostojen državni organ. Po načelu delitve oblasti je vlada pri opravljanju svojih funkcij samostojna. To pomeni, da ni vezana na navodila državnega zbora, temveč je samostojna nosilka izvršilne funkcije. Zakon o vladi določa v 3. členu, da je "vlada samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora." Nekatero določbo poslovnika državnega zbora samostojnost vlade zmanjšujejo. Na primer na način, da poslovnik vladi nalaga, da mora vsako leto poročati o svojem delu v preteklem letu in da na zahtevo državnega zbora le-temu poroča o izvrševanju politike. Tu lahko ugotovimo, da gre za razmerja, ki niso v skladu s parlamentarnim sistemom.

7.8.2 ZAUPNICA IN NEZAUPNICA

Vlada lahko preveri podporo v parlamentu na dva načina. Prvi je z glasovanjem o zaupnici vladi, drugi način pa z glasovanjem o nezaupnici vladi. V primeru neizglasovane zaupnice oziroma izglasovane nezaupnice, vlada ugotovi izgubo podpore v parlamentu in mora odstopiti. Lahko pa se tudi razpusti parlament in razpišejo nove volitve, vendar tudi v tem

primeru vlad preneha s svojo funkcijo. ključnega pomena je kdo prvi sproži glasovanje, vlada ali parlament

7.8.2.1 Zaupnica

Zaupnica se navadno uporablja takrat, ko želi vlada ugotoviti ali še uživa podporo parlamenta. Lahko pa se vprašanje o zaupnici postavi tudi na primer ob glasovanju o zakonu ali kakšni drugi zadevi. Izid glasovanja torej odloči ali poslanci zakon podpirajo ali ne. Glasovanje o zaupnici lahko zahteva predsednik vlade. Pred glasovanjem ima predsednik vlade pravico obrazložiti svojo zahtevo. Med zahtevo o glasovanju in samim glasovanjem mora preteči najmanj osemindeset ur in največ sedem dni od vložitve zahteve.

Že ob oblikovanju vlade lahko predsednik vlade preizkusi podporo parlamenta, saj vlada že ob začetku svojega dela potrebuje zaupnico v parlamentu. Zaupnica, kot podlaga za začetek opravljanja funkcije vlade je značilnost klasičnega parlamentarnega sistema. V nemški različici parlamentarnega sistema pa ob oblikovanju vlade zaupnica ni potrebna, saj že parlament sam izvoli predsednika vlade. Tu je podpora že očitna, zaradi česar glasovanje ni potrebno.

Torej glasovanje o zaupnici se sproži takrat, ko želi predsednik vlade ugotoviti kolikšno podporo parlamenta še uživa, lahko pa se glasovanje veže tudi na določen zakon ali kakšno drugo zadevo. Včasih pa želi predsednik vlade zgolj preveriti kaj o njenem delu misli parlament ali pa želi prehiteti morebitno preverjanje dela vlade s strani parlamenta. Navadno se zahteva z glasovanje o zaupnici uporabi takrat, ko vlada ne začuti zadostne podpore parlamenta, ki se lahko kaže kot zavračanje zakonskih predlogov, kar vladi v veliki meri otežuje delo. V praksi pa se lahko glasovanje o zaupnici uporablja tudi v disciplinske namene. Grad (v Grad et al., 1996, str. 310) poudarja da, je : »razlog za glasovanje o zaupnici stanje nediscipliniranosti poslancev vladne stranke ali strank vladne koalicije oziroma razhajanja med strankami vladne koalicije, zato hoče šef vlade izglasovati zaupnice. Izglasovana nezaupnica v takem primeru pomeni, da sta se notranja povezanost in trdnost vladne večine v parlamentu ponovno okrepila. Taka poteza je seveda dokaj tvegana, saj lahko pride do tega, da zaupnica ni izglasovana, zaradi česar mora vlada odstopiti. Na drugi strani pa lahko izglasovana zaupnica okrepi položaj vlade.« Do uveljavitve nezaupnice ponavadi ne pride, če v vladi prevladuje ena stranka oziroma, če ima ena stranka večino glasov, ker je prisotna trdna strankarska disciplina. Povsem drugače pa je za koalicije v večstrankarskem sistemu, saj je značilno, da vlada hitro izgubi strankarsko podporo v parlamentu, kar privede do izglasovanja nezaupnice in posledično odstopom vlade.

7.8.2.2 Nezaupnica

Zahtevo po glasovanju o nezaupnici, za razliko od glasovanja o zaupnici, poda parlament, največkrat v primerih, ko se kaže, da vlada izgublja podporo parlamenta. Odgovornost vlade je v ustavi jasno opredeljena, ustavodajalec pa želi z ureditvijo odgovornosti vlade državnemu zboru ustvariti takšen sistem, kjer bi bila stabilnost vlade v veliki meri okrepljena.

Sistem konstruktivne nezaupnice, ki se uporablja v Nemčiji določa, da državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade.

Različica parlamentarnega sistema, ki ga uporabljamo v naši ureditvi zahteva, da mora pred vložitvijo za izvolitev novega predsednika vlade in samimi volitvami preteči vsaj osemindvajset ur razen, če država v vojnem ali izrednem stanju ali, če državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev ne določi drugače. Funkcija dosedanjega predsednika vlade in njegovim ministrom preneha z trenutkom, ko se izvoli novi predsednik vlade. Od trenutka, ko se razreši dotedanji predsednik vlade, do zaprisege nove vlade, dotedanja vlada po določilih ustave opravlja vse tekoče posle. Pod tekoče posle se smatra samo nujne odločitve, ne začnjenja pa novih večjih ali pomembnejših aktivnosti, ne predlaga novih politik in zakonov itd. »Malo drugače je urejena konstruktivna nezaupnica v primeru, da je bil dotedanji predsednik vlade izvoljen z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev. Naša ureditev je po nemškem modelu sprejela le temeljno zamisel, po kateri se lahko nezaupnica izreče samo tako, da državni zbor z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Ta ideja zagotavlja stabilnost izvršilne funkcije, kajti z izvolitvijo novega predsednika vlade oziroma kanclerja je praktično že tudi oblikovana nova vlada.« (Grad et al., 1996, str. 308).

V slovenski ureditvi je določeno, da mora parlament še imenovati ministre.

Interpelacija je poslansko vprašanje, namenjeno vladi kot celoti ali posameznemu ministru. Je v obliki razprave, ki ocenjuje delo vlade ali ministra. Lahko se konča s sklepom, lahko pa se nadaljuje v glasovanje o nezaupnici. Če pride do izglasovane nezaupnice lahko razumemo kot razrešitev.

7.8.3 POSLANSKO VPRAŠANJE IN INTERPELACIJA

Obe obliki uveljavljanja ministrske odgovornosti sta namenjeni uveljavljanju individualne odgovornosti, interpelacija pa tudi kolektivne odgovornosti ministra. Poslansko vprašanje namreč lahko le posredno privede do kolektivne odgovornosti ministrov.

7.8.3.1 Poslansko vprašanje

Poslansko vprašanje postavljajo člani parlamenta vladi ali posameznemu ministru. Namen poslanskega vprašanja je, da dobi poslanec odgovor na vprašanje ali informacijo o neki določeni zadevi ali pa želi poslanec s poslanskim vprašanjem opozoriti ostale poslance in javnost na nestrokovno delo ministra ali vlade oziroma pokazati napake v delu, ki ga opravlja.

Poslansko vprašanje je pravica poslancev in se uporablja kot način izvajanja nadzora nad vlado ali ministri in pomeni tudi odgovornost vlade do parlamenta. Poslanska vprašanja ureja Poslovnik državnega zbora. Poslovnik natančno določa, da mora biti poslansko vprašanje postavljeno v vprašalni obliki in ne v trdilni, navadno ga postavljajo poslanci opozicije. Pri odgovoru lahko ministru pomagajo tudi njegovi uradniki.

Vprašanja poslancev se postavljajo na rednih sejah državnega zbora, kjer se praviloma določi posebna točka dnevnega reda za tovrstna vprašanja. Pri obravnavi vprašanj in

pobud poslancev morajo biti na seji državnega zbora navzoči vsi ministri. V primeru, da je minister odsoten ga lahko nadomešča državni sekretar.

Poslanec lahko postavi vprašanje v ustni ali pisni obliki. Če je vprašanje postavljeno v ustni obliki, mora vlada ali posamezen minister podati odgovor na isti seji, če pa tega ni zmožen, mora razlog utemeljiti na seji, odgovor pa v roku treh dneh pred naslednjo sejo podati v pisni obliki. Vlada ali minister mora na vprašanje odgovoriti v pisni obliki najkasneje v treh dneh pred naslednjo sejo. Poslanec, ki je postavil vprašanje, lahko predlaga, naj se o odgovoru vlade opravi razprava v državnem zboru, na zahtevo najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine pa se razprava o odgovoru vlade mora opraviti.

Ker gre pri poslanskem vprašanju samo za dialog med poslancem in ministrom ali vlado, poslansko vprašanje ne privede do glasovanja o nezaupnici vladi, lahko pa se ob tovrstnih vprašanjih oblikuje določeno stališče do dela vlade. Poslansko vprašanje je pomemben način uveljavljanja odgovornosti vlade parlamentu.

Ministri in vlada morajo biti ves čas pripravljeni odgovarjati na vprašanja poslancev, saj lahko nesposobnost ministra pravilno odgovoriti na določeno vprašanje poslanca v očeh javnosti ustvari vtis, da je vlada neprimerna oziroma svoje delo ne opravlja korektno. »S tega vidika poslanska vprašanja pomenijo na neki način kontrolo politične javnosti nad delom posameznih ministrov kot tudi vlade kot celote. Poslanska vprašanja zato navadno bolj kakor drugo parlamentarno delo burijo politično javnost, čeprav za razliko od interpelacije ostajajo v tem okviru.« (Grad et al., 1996, str. 311).

7.8.3.2 Interpelacija

Interpelacija je vrsta vprašanja, ki ga lahko sproži najmanj deset poslancev. Z interpelacijo poslanci razpravljajo o delu vlade ali posameznega ministra in se smatra kot sredstvo političnega nadzora nad delom vlade. »V Franciji se je uporabljala kot ustno vprašanje, ki sta mu sledila razprava in glasovanje o stališču skupščine. V obravnavi so lahko sodelovali tudi drugi poslanci, torej ne samo tisti, ki so postavili vprašanje. Obravnava se je končala z glasovanjem o resoluciji, s katero je skupščina odločala o tem, da preide na naslednjo točko dnevnega reda. Ob tem pa je lahko skupščina sprejela tudi stališče do dela vlade. Negativno stališče je v praksi povzročilo odstop vlade, torej dejansko izglasovanje nezaupnice vladi. Kasneje pa je Francija opustila interpelacijo ter ponovno uveljavila in dala ustrezno težo poslanskim vprašanjem, ker ta mnogo manj usodno posegajo v položaj vlade, ki jo je hotela bolj osamosvojiti v razmerju do parlamenta kot prejšnja ureditev. Anglija ni nikoli sprejela interpelacije v svojo ureditev, pač pa so jo uvedle mnoge države na evropskem kontinentu (Belgija in Nemčija).« (Grad et al., 1996, str. 312).

Razlika med interpelacijo in poslanskim vprašanjem, je v tem, da se poslansko vprašanje uporablja kot trajno politično nadzorstvo nad delom vlade in posamičnimi ministri, ki pa neposredno ne ogroža položaja vlade. Interpelacija pa je sredstvo, ki predstavlja za vlado večji pritisk, v primeru, da parlament ni zadovoljen z njenim delom, kar povzroči posebno obravnavo in glasovanje. Razlikujeta se tudi po vsebini, postopku, izvedbi in posledicah.

Interpelacija se od poslanskega vprašanja razlikuje po tem, da vsebuje vprašanje o nekem načelnem vprašanju politične narave in se ponavadi začne le na zahtevo več

poslancev, konča pa se lahko brez posebnega sklepa, lahko z nekim sklepom ali s stališčem parlamenta o obravnavanem vprašanju, lahko pa celo z glasovanjem o nezaupnici vladi. Po drugi strani pa se poslansko vprašanje navadno nanaša na nek posamičen položaj in se vedno začne z vprašanjem posamičnega poslanca in konča z odgovorom nanj.

Interpelacija se uporablja v korist opozicije, ki z njo lahko doseže celo odstop vlade in razpustitev parlamenta s predčasnimi parlamentarnimi volitvami. V primeru izglasovane nezaupnice vladi ali posamičnemu ministru se postavlja vprašanje, na kakšen način državni zbor odloča o nezaupnici vladi ali ministru, če se na ta način zaključi razprava o interpelaciji. V vsakem primeru z interpelacijo nasprotniki najlažje in z najmanj tveganja preizkušajo trdnost položaja vlade v parlamentu in trdnost vladne koalicije.

Posledice interpelacije z ustavo niso določene, razen možnosti da se vladi ali ministri izreče nezaupnica. Določa pa druge možne posledice poslovnika vlade. In sicer v skladu s poslovníkom se lahko interpelacija konča na dva različna načina. Interpelacija se lahko izreče s sklepom, ki ga predložijo poslanci ali skupina najmanj desetih poslancev, s katerim se oceni delo vlade ali ministra. Lahko pa se zaključi kot glasovanje o nezaupnici ministru ali vladi. Poslovník določa, da gre v vsakem primeru lahko samo za konstruktivno zaupnico, kar pomeni, da se lahko na podlagi razprave o interpelaciji začne postopek za izglasovanje nezaupnice vladi, ki mora potekati v skladu s pravili. »Načelo delitve oblasti ni dovolj jasno razvidno, razmerja med vlado in državnim zborom pa niso v skladu z parlamentarnim sistemom. Posledica takega stanja je, da pristojnosti niso dovolj jasne in zato tudi odgovornost ni dovolj razvidna. Lahko bi se reklo, da je moč vladajoče koalicije v takem primeru šibkejša in opozicija močnejša. Zatorej je težje sprejemati odločitve v samem državnem zboru, predvsem pa veliko število zavrnjenih predlogov vlade in njena precejšnja neaktivnost pri reševanju perečih problemov.« (Grad et al., 1996, str. 312).

7.8.4 INDIVIDUALNA IN KOLEKTIVNA ODGOVORNOST

Velika Britanija je bila prva država v kateri se je uveljavila politična odgovornost. Monarhu, ki je predstavljal izvršilno oblast, so bili podrejeni in odgovorni vsi ministri. Z uvedbo parlamentarnega sistema je moč monarha začela slabeti, dosedanjo odgovornost ministrov pa je nadomestila politična odgovornost. Tudi kolektivna odgovornost se je prva pojavila v Veliki Britaniji. Razvila se je do te mere, da ministri brez dovoljenja prvega ministra niso smeli izražati lastnih političnih mnenj. V sodobnih parlamentarnih ureditvah pa poznamo tako individualno kot kolektivno odgovornost ministrov.

Ker ministri opravljajo dvojno funkcijo, tako člana vlade kot predstojnika določenega ministrstva, se tudi njihova odgovornost smatra kot dvojna. Kolektivna odgovornost se kaže v politični odgovornosti vlade kot celote in hkrati njenih članov, ministri pa tudi politično odgovarjajo za lastna dejanja.

Zakon o vladi v 17. členu podrobneje določa, »da so ministri odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje, odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti.«

7.8.4.1 Individualna odgovornost

Individualna odgovornost pomeni, da mora vsak minister odgovarjati za delo ministrstva, ki ga vodi in tudi za lastno delo. Odgovarja pa tudi za delo svojih podrejenih. Kakovost vodenja in organizacija dela v ministrstvu ter individualno delovanje ministrstva v parlamentu so prav tako dejavniki za katere odgovarja minister individualno.

Individualna odgovornost se lahko uveljavlja na dva načina, z interpelacijo ali s poslanskim vprašanjem, ki posledično lahko privedeta do tega, da ministru preneha funkcija. Lahko pa minister tudi sam uveljavlja politično odgovornost in odstopi sam, s tem mu seveda funkcija ministra preneha.

Povod za uveljavitev politične odgovornosti lahko poda parlament oziroma člani parlamenta, ki lahko zahtevajo glasovanje o nezaupnici vladi ali ministru ali postavljajo poslanska vprašanja. Lahko pa se zgodi, da predsednik vlade sam uveljavi politično odgovornost glede posamičnega ministra. Razlogi za to so lahko različni.

7.8.4.2 Kolektivna odgovornost

Značilnost za kolektivno odgovornost je to, da vsak minister kot član vlade odgovarja za delo vlade kot celote. Torej, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade, čeprav se z odločitvijo vlade ne strinja ali je celo glasoval proti njeni odločitvi. Svoje odgovornosti za odločitve vlade je lahko oproščen samo v primeru, da s funkcije ministra odstopi. Celó dolžan je podpirati vse njene odločitve, ne glede na to ali se strinja z njimi. Zato lahko minister kritizira vlado šele potem, ko je odstopil s svoje funkcije.

Pomen kolektivne odgovornosti je, da lahko vlada učinkovito deluje in se uveljavlja nasproti parlamentu samo kot celota, ne pa prek posamičnih ministrov. Zato v državah s parlamentarnim sistemom individualna odgovornost slabi, okrepljen položaj šefa vlade pa mu omogoča, da sam zamenja ministra, ki ni več primeren za opravljanje ministrske funkcije.

Za parlamentarni sistem je značilno, da vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je odgovorna za svoje delo. Izguba podpore v parlamentu se kaže tako, da parlament zavrača njene predloge zakonov in kritizira njeno delo in delo posameznih ministrov. Ta kritika se najpogosteje izraža v poslanskih vprašanjih, v razpravi ob sprejetju proračuna in ob predložitvi poročil vlade.

Način uveljavljanja politične odgovornosti vlade so praviloma pravno urejeni in določeni v ustavi, podrobneje pa v parlamentarnem poslovniku.

Najpomembnejša načina uresničevanja politične odgovornosti vlade parlamentu sta glasovanje o zaupnici in nezaupnici vladi, ki lahko privedeta do tega, da mora vlada zaradi izgube podpore v parlamentu odstopiti s svoje funkcije in svoj položaj prepustiti na novo oblikovani vladi. Do prenehanja funkcije zaradi nezaupnice pa lahko pride tudi na podlagi vložene interpelacije, iz katere se razvije glasovanje o nezaupnici vladi.

8 PRENEHANJE VLADE

8.1 PRENEHANJE MANDATA VLADI IN PREDSEDNIKU VLADE

V parlamentarnem sistemu, ki ga poznamo tudi pri nas, vlada opravlja svojo funkcijo toliko časa kot traja mandat državnega zbora, lahko pa je ta čas tudi krajši, če pride do izgube podpore v parlamentu pri čemer pride do izglasovane nezaupnice ali neizglasovane zaupnice. Vlada kot celota nastopi takrat, ko je oblikovana, po zakonu o vladi lahko pa celo prej, in sicer zakonsko določeno je, da vlada lahko nastopi s svojo funkcijo, ko sta imenovani dve tretjini ministrov.

Vlada preneha s svojim mandatom z dnem, ko preneha mandat državnega zbora ter s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Ustava v 115. členu splošno opredeljuje pravilo glede prenehanja funkcije predsednika in ministrov vlade: »Funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra, morajo pa opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov«. Ko prenehanjem funkcija predsednika vlade preneha funkcija tudi vsem članov vlade. Predsedniku vlade pa lahko preneha funkcija tudi, če izgubi podporo državnega zbora, ali pa po njegovi volji oziroma zaradi njegovih osebnih okoliščin, namreč če odstopi ali trajno ni zmožen opravljati svoje funkcije. Zakon o vladi (12. člen) še posebej določa, : »da lahko predsednik vlade in posamezen minister odstopi, pri čemer mora predsednik o svojem odstopu obvestiti ministre, minister pa predsednika vlade.« Za razliko od predsednika vlade, kateremu traja mandat, dokler ga ima celotna vlada, lahko funkcija ministru preneha tudi med trajanjem mandata vlade. Ustava omenja kot način prenehanja funkcije ministra razrešitev in odstop, lahko pa preneha tudi po drugi poti, ministru se prekine mandat tudi zaradi nezmožnosti opravljanja dela. Do prisege nove vlade morajo predsednik in njegovi ministri opravljati tekoče posle. Enako velja tudi v primeru, da se na podlagi interpelacije izglasuje nezaupnico vladi, ter takrat, kadar se izvoli nov predsednik vlade, ker stari vladi ni bila izglasovana zaupnica.

Kaj zajema pojem »tekoči posli«, ni nikjer natančno določeno, lahko pa to določbo razumemo tako, da se v tem času opravljajo dolžnosti vlade, ki izvirajo iz zakonov in drugih predpisov, ter nujnih ukrepov, ki jih terjajo razmere. Torej vlada sprejema samo nujne odločitve, ne začanja pa novih, večjih, pomembnejših dejavnosti, definitivno pa ne sprejema novih zakonov, ne sprejema predpisov in ukrepov, ki niso nujni ipd.

8.2 PRENEHANJE MANDATA MINISTROV

V različni parlamentarnega sistema, ki ga uporabljamo v slovenski državni ureditvi mandat ministrov in vlade kot celote traja dokler jim državni zbor izkazuje svojo podporo. Dokler je predsednik vlade v funkciji, se šteje, da uživa ne samo on temveč tudi ministri večinsko podporo državnega zbora.

Za razliko od predsednika vlade, kateremu traja mandat, dokler ga ima celotna vlada, lahko funkcija ministru preneha tudi predčasno. Ustava omenja sicer samo razrešitev in

odstop, vendar lahko do prenehanja pride tudi na drugačen način. Namreč ministru se prekine mandat tudi takrat, kadar se ugotovi nezmožnost opravljanja ministrske funkcije. Poleg tega lahko državni zbor izglasuje nezaupnico vladi, in sicer s sprožitvijo interpelacije o delu vlade ali posameznega ministra, ali tako da v ustavno določenem postopku izvoli novega predsednika vlade, s čimer je dotedanji predsednik vlade razrešen z njim pa tudi vsi ministri. Predsednik vlade pa lahko tudi sam zahteva glasovanje o zaupnici vladi, pri čemer lahko ob neizvolitvi in na ustavno določen način, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve.

Predsednik vlade lahko predlaga razrešitev posameznega ministra, o njegovem predlogu pa odloči državni zbor.

Predsednik vlade in posamezen minister lahko odstopi, s tem da mora predsednik o svojem odstopu obvestiti ministre, ministri pa predsednika vlade. Predsednik vlade in vsak minister ima pravico svoj odstop obrazložiti v državnem zboru. Z odstopom predsednika vlade preneha tudi funkcija ministrov. O odstopu predsednika vlade ali posameznega ministra državni zbor ne glasuje, temveč samo ugotovi dejstvo, da je odstop podan. Izvolitev novega predsednika vlade in imenovanje ministrov se opravi po postopku in pravilih, ki sicer veljajo za izvolitev predsednika in imenovanje ministrov.

Vlada lahko opravlja svojo funkcijo, če ima najmanj dve tretjini članov, to stanje pa ne more biti trajno, temveč lahko traja največ tri mesece. Če predsednik vlade v tem času ne predlaga v imenovanje nove ministre, ki bi nadomestili tiste, ki so odstopili s svoje funkcije ali so bili razrešeni, s tem preneha funkcija ministrom, ki so še ostali.

Torej 115. člen ustave določa, da:« funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra, morajo pa opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov.«

9 ZAKLJUČEK

V naši ustavni ureditvi predstavlja sam vrh izvršilne oblasti vlada. Izvršilna funkcija se srečuje z največjimi izzivi, s katerimi se sooča državna organizacija, zato je ta funkcija še posebej pomembna za državo. Izvršilna funkcija mora zadovoljevati zahteve po ekonomski in še posebej finančni koordinaciji, po socialni državi, po vzpostavljanju pravne države itd. Ta oblast se izmed vseh državnih organov srečuje z najbolj konkretnimi vprašanji v družbi, zato mora biti pripravljena na nenehne želje oziroma zahteve, ki jih postavlja razvoj družbe in reševati vse težave ter zaplete, ki pri tem nastajajo. Prav tako se od nje zahteva vse hitrejši odziv na pereče probleme in njihovo reševanje.

Od same postavitve pa do odstopa oziroma prenehanja se vlada sooča s številnimi izzivi. Predvsem s strani parlamenta. Že pri samem oblikovanju se vlada sreča s prvim izzivom. Predsednik države poda državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, ki v naslednjih dneh odloči o njegovi usodi. Vendar pa z izvolitvijo predsednika vlade še ni oblikovana vlada, ker mora izvoljeni predsednik vlade predlagati ministre v imenovanje, poleg tega pa se morajo ti še predstaviti pristojni komisiji državnega zbora, za razliko od nemške ureditve, kjer državni zbor imenuje samo predsednika vlade, ta pa potem po svoji presoji določi ministre.

Tekom delovanja vlade mora le-ta ves čas uživati podporo parlamenta, saj lahko v nasprotnem primeru pride do odstopa vlade. Podpora parlamenta se kaže na dva načina – z glasovanjem o zaupnici vladi ali nezaupnici vladi. Glasovanje o zaupnici lahko zahteva šef vlade, da preveri, ali vlada še uživa podporo parlamenta. Izglasovana pomeni, da sta se notranja povezanost in trdnost vladne večine v parlamentu ponovno okrepila. Po drugi strani pa lahko nastopi tveganje, če zaupnica ni izglasovana, čemur sledi odstop vlade. Glasovanje nezaupnice se ponavadi sproži takrat, ko se kaže, da vlada izgublja podporo v parlamentu in se pojavljajo nove koalicijske vlade. Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Dotedanja vlada mora opravljati tekoče posle do zaprisege nove vlade. Glasovanja o nezaupnici pa se lahko zgodi tudi neposredno, na podlagi interpelacije. Ta se lahko konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra, lahko pa se nadaljuje z glasovanjem o nezaupnici vladi kot celoti ali posameznemu ministru. Iz tega torej sklepam, da ima parlament precejšen vpliv na sestavo, delovanje in obstoj vlade.

Parlament pa ni edini dejavnik, ki vpliva na stabilnost vlade. Tu se pojavlja še volilni sistem. Volitve v parlament se izvedejo na podlagi volilnega sistema, ki je po navadi lahko večinski ali proporcionalni. Lahko pa vsebuje elemente enega in drugega. Večinski volilni sistem omogoča preprosto oblikovanje vlade, po katerem dobi stranka večino sedežev v parlamentu in mandat za oblikovanje vlade. Oblikovanje vlade je hitrejše in njeno delovanje stabilnejše. Prednost večinskega sistema je tudi v tem da je preglednejši, politične naloge so bolj jasne, sistem pa tudi omogoča volivcem odločanje med kandidati, za katere so po njihovem mnenju najprimernejši. Vlade, ki so izvoljene na podlagi

večinskega volilnega sistema, so praviloma trdne in dolgotrajne ter velikokrat tudi ponovno izvoljene. Po proporcionalnem sistemu delitve mandatov pride v parlament več strank, kar pomeni, da je tudi večja zastopanost vseh interesov, kar pa prinaša nestabilnost in lahko privede celo do tega, da predstavniško telo zaradi sprejemanja kompromisov ne more sprejeti nobene odločitve. Ta sistem je bistveno bolj zapleten kot večinski sistem, je tudi vzrok za nestabilne vlade in s tem slabi položaj parlamenta. Po tem lahko sklepam, da je večinski volilni sistem primernejši za večjo stabilnost in obstoj vlade.

LITERATURA IN VIRI

1. FARREL, M. David (2001), *Electoral systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, New York
2. FERFILA, Bogomir (2006), *Metodološki preseki primerjalnih politik in primerjalnih sistemov*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana,
3. FINK – HAFNER, Danica (2001) *Politične stranke*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana,
4. FINK – HAFNER, Danica in Damjan Lajh (2005) *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
5. GABER, Slavko (1996), *Volilni sistemi: zbornik*, Krtina, Ljubljana
6. GRAD, Franc (1996) *Volitve in volilni sistem*, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana,
7. GRAD, Franc (1999) *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana,
8. GRAD, Franc (2000) *Parlament in vlada*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana,
9. GRAD, Franc (2004), *Volitve in volilni sistemi*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana,
10. GRAD, Franc (et al.) (1996) *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana,
11. IPPOLITO, Dennis S. in WALKER, Tomas G. (1980), *Political parties, interest groups and public policy*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall,
12. KAUČIČ, Igor in GRAD, Franc (2000), *Ustavna ureditev Slovenije*, Gospodarski vestnik, Ljubljana
13. KAUČIČ Gori, Igor in GRAD, Franc (2003), *Ustavna ureditev Slovenije*, GV založba, Ljubljana,
14. KAUČIČ, Igor in GRAD, Franc (2008), *Ustavna ureditev Slovenije*, GV založba, Nova Gorica
15. KOCJANČIČ, Rudi (2001) *VIII dnevi slovenske uprave*, zbornik, Visoka upravna šola, Portorož,
16. KOCJANČIČ, Rudi (et al.) (2003), *Ustavno pravo Slovenije*, Visoka upravna šola, Ljubljana,
17. LUKŠIČ, Igor (2001), *Politični sistem Republike Slovenije*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana,
18. NOVAK, Marko (2003), *Delitev oblasti : medigra prava in politike*, Cankarjeva založba, Ljubljana,
19. PAVLIČ MOŽINA, Simona (2005), *Vlada Republike Slovenije*, Urad vlade za informiranje, Ljubljana
20. RAKOČEVIČ, Slobodan (1994), *Državna uprava : vloga, položaj, organizacija, delovanje*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana,
21. RUPNIK, Janko (et al.) (1996), *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Posebni del, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor,

22. ŠMIDOVNIK, Janez (1985), *Teoretične osnove upravljanja*. Višja upravna šola, Ljubljana,
23. TOPLAK, Jurij (2000), *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*, Nova revija, Ljubljana,
24. VILFAN, Sergij (et al.) (1995), *Državni zbor Republike Slovenije*, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana,

PRAVNI VIRI

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. (1993). Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS) , Ur. list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009.
3. (1992). Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ), Ur. list RS, št. 44/1992, 13/1993-ZP-G, 60/1995, 14/1996 Odl. US: U-I-106/95, 36/1996 Odl. US: U-I-44/96, 67/1997 Odl. US: U-I-353/96, 20/1998 Odl.US: U-I-283/94, 22/1999 Odl. US: U-i-336-96, 31/2000 Odl. US: UI 354/96, 66/2000, 70/2000, 11/2003 Skl. US: U-I-417/02-7, 11/2003 Odl. US: U-I-261/02-12, 73/2003 Odl. US: U-I-346/02-13, 78/2006, 109/2006-UPB1, 54/2007 Odl. US: U-I-7/07-22, Up-1054/07-24, 49/2008 Skl. US: U-I-272/07-12.
4. (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl. US: u-l-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl. US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl. US: U-I-136/07-13.
5. (2002). Poslovník Državnega Zbora(PoDZ-1), Ur. list RS, št. 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007-UPB1, 105/2010.
6. (2001). Poslovník Vlade Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 43/2001, 23/2002 popr., 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011.

INTERNETNI VIRI

1. GODEC, Rupko (1993). O funkcijah državnih upravnih organov. *Upravni zbornik*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, str. 65-75
2. VATOVEC, Jadran (2010). Pahor z dotiki pozlatil krizo. *Slovenske novice*. 2010, št. 294, str. 2
3. SAJE, T. (2010). Troedinost brez boga. Dostopno 13.3.2010 na: <http://www.radiostudent.si/projekti/demokracija/teksti/12troedinost.html>
4. JARKOVIČ, M. (2009). Predlog za spremembo oblikovanja slovenske vlade. Dostopno 13.3.2010 na: <http://www.inovum.si/clanki/38-splosni-clanki/50-predlog-za-spremembo-oblikovanja-slovenske-vlade.html>
5. Ba. P. (2010). Nezaupnica Kresalovi ni bila izglasovana. *Delo*. 2010, str. 1
6. ROGLIČ, Meta (2010). Iz objektiva: Žongliranje s tehničnimi vladami in predčasnimi volitvami. *Novice Dnevnik*. 2010, str. 1
7. M.R. (2011). V vladi najbolj na udaru ministri stranke DeSUS. Dostopno 13.3.2010 na: <http://24ur.com/novice/slovenija/v-vladi-najbolj-na-udaru-ministri-stranke-desus.html>