

.....
Ustavni položaj predsednika republike

Urednik:
dr. Igor Kaučič

LEX
LOCALIS



© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Naslov: Ustavni položaj predsednika republike

Urednik: prof. dr. Igor Kaučič (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

Recenzenta: prof. dr. Robert Podolnjak (Univerza v Zagrebu, Pravna fakulteta)
prof. dr. Jurij Toplak (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.511

USTAVNI položaj predsednika republike / urednik Igor Kaučič. - Maribor :
Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2016. - (Lex localis)

ISBN 978-961-6842-66-2
1. Kaučič, Igor, 1954-
286019840

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, <http://www.lex-localis.info>

Izdajatelj:

Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija
www.ustava.si, info@ustava.si

Odgovorna oseba založnika:

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, direktor

Uredništvo:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)

Cena: brezplačen izvod

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

© **Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor**

All rights reserved. No part of this book may be reprinted or reproduced or utilized in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.

Title: The Constitutional Position of President of the Republic

Editor: prof. dr. Igor Kaučič (University of Ljubljana, Faculty of Law)

Reviewers: prof. dr. Robert Podolnjak (University of Zagreb, Faculty of Law)
prof. dr. Jurij Toplak (University of Maribor, Faculty of Law)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.511

USTAVNI položaj predsednika republike / urednik Igor Kaučič. - Maribor :
Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2016. - (Lex localis)

ISBN 978-961-6842-66-2
1. Kaučič, Igor, 1954-
286019840

Publisher:

Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, Slovenia
www.lex-localis.press, info@lex-localis.press

Co-publisher:

Institute for Constitutional Law, Ljubljana
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia
www.ustava.si, info@ustava.si

For Publisher:

assoc. prof. dr. Boštjan Brezovnik, director

Editorial Board:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (University of Maribor, Slovenia), prof. dr. Marko Kambič (University of Ljubljana, Slovenia), prof. dr. Franc Grad (University of Ljubljana, Slovenia), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Macedonia), prof. dr. Vesna Kranjc (University of Maribor, Slovenia), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Germany), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Austria), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Croatia), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italy)

Price: free copy



Ustavni položaj predsednika republike

**Urednik:
dr. Igor Kaučič**

September 2016



The Constitutional Position of President of the Republic

**Editor:
dr. Igor Kaučič**

September 2016

Kazalo / Content

Predgovor Foreword	1
Uvod Introduction	3
Šef države v sistemih organizacije državne oblasti Head of the State in the Systems of State Organisation Franc Grad	11
Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike? Is a Constitutional Amendment a Sensible Solution for Changing the President's Powers? Ciril Ribičič	39
Predsednik Zvezne Republike Nemčije The President of the Federal Republic of Germany Arnold Rainer	63
Ustavni ustroj, razvoj in obeti hrvaške "hibridne" parlamentarne vladavine Constitutional Design, Development and Prospects of the Croatian "Hybrid" Parliamentary Government Branko Smerdel	73
Posebnosti položaja šefa države v novih evropskih demokracijah The Specialties of the Position of the Head of State in New European Democracies Tadej Dubrovnik	101
Družbene in osebne razsežnosti vloge predsednika republike Social role of the President of the Republic Albin Igličar	115
Volitve predsednika Republike Slovenije Election of the President of the Republic of Slovenia Igor Kaučič	129

Pasivna volilna pravica, kandidiranje in varstvo volilne pravice Right to Stand for Elections, Nomination of Candidates and Judicial protection of the Right to Vote Jadranka Sovdat	149
Novejši sistemi volitev šefa države Newer Election Systems of the Head of State Tadej Dubrovnik	185
Nezdružljivost funkcije predsednika republike Incompatibility of Office of the President of Republic Saša Zagorc	199
Zadržanost predsednika republike in njegovo nadomeščanje Deputisation in Case of Absence of the President of Republic Saša Zagorc	213
Imuniteta šefa države Immunity of the Head of State Dušan Štrus	213
Pristojnosti predsednika republike The Powers of the President of the Republic Miha Ribarič	255
Več demokratične legitimnosti z večjimi, ne manjšimi pristojnostmi predsednika republike More Democratic Legitimacy, with Larger, not Smaller Powers of the President of the Republic Andraž Teršek	283
Razmerje med predsednikom republike in parlamentom Relationship between the President of the Republic and the Parliament Franc Grad	297
Razmerje šefa države do zakonodajne in izvršilne oblasti The Relationship between Head of State and the Legislative and Executive Branch Tadej Dubrovnik	307

Predsednik republike kot vrhovni poveljnik obrambnih sil - prava ustavna funkcija in pripadajoče pristojnosti President of the Republic as the Supreme Commander of Defence Forces – Correct Constitutional Function and Associated Powers Peter Pavlin	333
Promulgacija zakona s strani predsednika republike Promulgation of Laws by the President of Republic of Slovenia Erik Kerševan	347
Pristojnosti predsednika republike v postopkih volitev in imenovanj Powers of the President of the Republic in the Election and the Appointment Procedures Igor Kaučič	365
Predlaganje in imenovanje sodnikov Proposing and Appointment of Judges Sebastian Nerad	389
Predsednik republike in volitve ustavnih sodnikov The President of the Republic and the Election of the Constitutional Court Judges Igor Kaučič	405
Položaj predsednika republike pri postopkih predlaganja in izvolitev sodnikov mednarodnih in naddržavnih sodišč The Position of the President of the Republic in the Procedures of Nomination and Election of Judges of International and Supranational Courts and Tribunals Samo Bardutzky	427
Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi State of Emergency: Powers and the Responsibility of the President Under the Slovenian Constitution Matija Žgur	439
Akti predsednika republike Acts of the President of Republic Saša Zagorc	457
Odgovornost predsednika republike v parlamentarnem sistemu Accountability of the President in the Parliamentary System Janez Pogorelec	479

Odgovornost predsednika republike	507
The Responsibility of the President of the Republic	
Ivan Kristan	
Seznam literature	521
List of References	

Predgovor

CIRIL RIBIČIČ

Inštitut za ustavno pravo ostaja kot izdajatelj te knjige zvest svoji zavezi, da se bomo ob tekočih zadevah, s katerimi se ukvarjamo, posvečali tudi poglobljeni znanstveno-raziskovalni dejavnosti in izdajanju znanstvene publicistike. Kot inštitut delujemo v okviru Društva za ustavno pravo, ki ga vodi prof. dr. Franc Grad, in želimo nadaljevati z bogatim izročilom tega društva pri organiziranju odprtih okroglih miz o aktualnih ustavnopravnih vprašanjih ter znanstvenih posvetovanj ob okroglih obletnicah sprejema Ustave RSlovenije iz leta 1991. Zato smo veseli, da smo lahko ob 25-letnici sprejema Ustave Republike Slovenije izdali to obsežno znanstveno monografijo.

Predsednik republike Slovenije je institucija, ki si zasluži celovito in poglobljeno znanstveno-raziskovalno obravnavo najmanj iz dveh razlogov. Prvi je v posebnostih slovenske ustavne ureditve, ki določa neposredne volitve predsednika republike in neobičajno strogo omejuje njegove pristojnosti. To mu omogoča, da igra vlogo lakmusovega papirja razpoloženja javnosti in se sklicuje na voljo volilcev, ne da bi mu to dajalo pravico pretiranega vmešavanja v delovanje zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. In drugi je v tem, da ima predsednik republike do neke mere obrobno vlogo le v miru, ki pa se podeseteri v času iskanja izhodov iz vsakovrstnih kriz današnjega časa, kot so ekonomska, finančna in begunska kriza, kriza evropskih integracij, kriza zaupanja v državno oblast in politiko, vladna kriza itd. S tega vidika je bil izbran pravi čas za izid monografije in za razpravo o njej.

Zahvaljujem se prof. dr. Igorju Kaučiču, ki je opravil zahtevno uredniško delo ter vsem avtorjem, še posebej prof. dr. Rainerju Arnoldu z Univerze v Regensburgu in prof. dr. Branku Smerdelu z zagrebškega vseučilišča. Zahvaljujem se tudi ugledni mednarodni reviji in založbi Lex Localis, ki jo vodi prof. dr. Boštjan Brezovnik, da je sprejela vlogo založnika monografije, vse bralce pa vabim, da se vključijo v razpravo o delovanju in prihodnjem razvoju funkcije Predsednika republike v Sloveniji.

NASLOV AVTORJA: dr. Ciril Ribičič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: ciril.ribicic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.1

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Foreword

CIRIL RIBIČIČ

The Institute for Constitutional Law as a publisher of this book remains true to its commitment that, in addition to the ongoing issues addressed by the institute, it will also focus on an in-depth scientific research and publishing of scientific publications. The institute operates within the Slovenian Constitutional Law Association, led by Prof. Dr. Franc Grad, and wishes to continue a rich tradition of this association in the organisation of open round tables on current issues of constitutional law and scientific conferences on anniversaries of the adoption of the Constitution of RS of 1991. We are therefore pleased to publish this comprehensive scientific monograph on the 25th anniversary of the adoption of the Constitution of Republic of Slovenia.

The President of the Republic of Slovenia is an institution that deserves a comprehensive and thorough scientific-research consideration for at least two reasons. The first lies in the peculiarity of Slovenian constitutional order, which provides direct presidential elections and unusually strict limitations of the President's powers. This allows him or her to play the role of the indicator of public mood and to refer to the voters' will, without giving him or her the right to unduly interfere in the functioning of legislative, executive and judicial powers. The other reason is the fact that the President of the Republic has a somewhat marginal role only in times of peace, but his or her role increases tenfold when solutions must be found in times of various crises, such as economic, financial and refugee crisis, crisis of European integration, crisis of confidence in state powers and politics, government crisis, etc. From this perspective, the right time was chosen to publish and discuss this monograph.

I would like to thank Prof. Dr. Igor Kaučič, who carried out the demanding editorial work, and all authors, especially Pr. Dr. Rainer Arnold, University of Regensburg, and Prof. Dr. Branko Smerdel, University of Zagreb. I would also like to thank the distinguished international journal and publisher Lex Localis, led by Prof. Dr. Boštjan Brezovnik, for accepting the role of the publisher of the monograph, and invite all readers to engage in a debate on the functioning and future development of the office of the President of the Republic of Slovenia.

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ciril Ribičič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: ciril.ribicic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.1

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

Uvod

IGOR KAUČIČ

Ustavnoppravna stroka si že vrsto let sistematično prizadeva monografsko obravnavati in objaviti rezultate znanstvenih, raziskovalnih in strokovnih rezultatov o najpomembnejših institutih in institucijah s področja ustavnega prava. Doslej je pri različnih založbah izšlo kar nekaj knjig, ki zaokroženo in poglobljeno obravnavajo organizacijo, pristojnosti in delovanje organov zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter posameznih ustavnih institutov znotraj njih. Pogrešamo pa osrednjo in celovito monografijo o predsedniku republike, o katerem je sicer na voljo kar nekaj prispevkov v strokovnih revijah. Pobudo za izdajo znanstvene monografije o predsedniku republike je prevzel Inštitut za ustavno pravo, ki deluje znotraj Društva za ustavno pravo Slovenije. K sodelovanju je povabil vse svoje člane, ki kot strokovnjaki s področja ustavnega prava preučujejo institucijo šefa države in o tem objavljajo strokovne prispevke. Vabilu se je odzvalo devetnajst avtorjev, poleg domačih tudi dva tuja ustavnopravna strokovnjaka.

Predsednik republike je šef države (državni poglavar) in skupaj z vlado sestavni del izvršilne oblasti. Obseg njegovih izvršilnih pristojnosti, zlasti pa samostojnost šefa države pri njihovem izvrševanju, je pomemben kazalec modela organizacije oblasti. V nekaterih parlamentarnih sistemih ima šef države širša, drugod ožja izvršilna pooblastila, ponekod pa so ta pooblastila (normativno ali dejansko) tako omejena, da jih komajda lahko štejemo za izvršilna. V takih sistemih je šef države brez pomembnejših možnosti vplivanja ali poseganja v izvršilno oblast. V sodobnih pogojih parlamentarnega sistema naj bi zagotavljal zlasti enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti, ki je pomembna za uresničevanje načela delitve oblasti.

V našem parlamentarnem sistemu ima predsednik republike pretežno reprezentativno in iniciativno funkcijo ter v primerjavi z drugimi šibkejši položaj. To velja tako za njegovo razmerje do zakonodajne in izvršilne kot tudi do sodne oblasti. Večino ustavnih pristojnosti izvršuje v razmerju do državnega zbora, bistveno manj pa do vlade. Ker mora delovati predvsem kot nevtralna in vmesna oblast, ga lahko izvzamemo iz klasične tridelne delitve oblasti. Predsednik republike se voli neposredno, kar mu objektivno

NASLOV AVTORJA: dr. Igor Kaučič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.2

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

krepi njegov položaj v organizaciji državne oblasti, čeprav njegove pristojnosti takega načina volitev same po sebi ne zahtevajo. Posebnost njegovega položaja je tudi v tem, da ustava ne predpisuje sopodpisa (kontrasignature) na njegove akte.

Pri preučevanju pristojnosti predsednika republike in iz njih izhajajočih razmerij do drugih organov oblasti je treba upoštevati, da je zgolj normativna obravnava nujno nepopolna. Ko gre za institucijo predsednika republike kot individualnega organa, jo v veliko večji meri kot druge oblastne institucije opredeljuje in obeležuje tudi konkretna oseba, ki to funkcijo opravlja. Dejanski položaj predsednika republike je zato v manjši meri odvisen od njegovih pravno določenih pristojnosti, temveč predvsem od tega, kakšno vsebino daje svoji dejavnosti in na kakšen način jo opravlja. To je pri nas še posebej izrazito, ker se, za razliko od evropskih parlamentarnih sistemov z dolgo tradicijo in že izoblikovanimi političnimi in ustavnimi konvencijami in standardi, ta institucija šele razvija in uveljavlja.

Znanstvena monografija z naslovom *Ustavni položaj predsednika republike* vključuje šestindvajset znanstvenih prispevkov, ki so smiselno uvrščeni v pet delov. Prispevki poglobljeno obravnavajo praktično vsa relevantna vprašanja šefa države s teoretičnega, zgodovinskega, primerjalnopravnega, razvojnega, normativnega vidika kot tudi njegovega delovanje v praksi.

V prvi del je vključenih šest prispevkov o splošnem in posebej o ustavnem položaju predsednika republike ter o njegovi vlogi v sistemu organizacije državne oblasti in v političnem sistemu. Predmet obravnave je tako položaj šefa države v različnih sistemih organizacije državne oblasti kot tudi njegove pristojnosti in delovanje v posameznem ustavnem in političnem sistemu. S tega vidika je obravnavan ne samo predsednik republike v Sloveniji, temveč tudi zvezni predsednik v Zvezni Republiki Nemčiji in predsednik Republike Hrvaške. Posebej je obravnavana institucija šefa v t.i. novih evropskih demokracijah, vzpostavljenih v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ter družbene in osebne razsežnosti vloge predsednika republike.

Drugi del monografije obravnava volitve predsednika republike. Avtorji treh znanstvenih prispevkov razpravljajo o različnih sistemih volitev predsednika republike, kandidiranju, volilni pravici in njenem varstvu ter o mandatni dobi. Poleg primerjalnega prikaza volilnih sistemov (posebej tudi v državah vzhodne Evrope) je poglobljeno in kritično analizirana ustavna in zakonska ureditev in praksa volitev slovenskega predsednika republike, vključno s predlogi za ustrežnejšo normativno ureditev.

V tretjem delu so predstavljene nekatere sestavine položaja predsednika republike, in sicer nezdržljivost funkcije, zadržanost in nadomeščanje predsednika republike ter njegova imuniteta. Poudarek je na institutih domačega predsednika republike, vendar so ti obravnavani tudi s primerjalnega prava.

Četrty, najobsežnejši del zajema dvanajst prispevkov o funkciji in pristojnostih predsednika republike. Poleg širših razprav o pristojnostih predsednika republike,

predlogih za ustrezne spremembe in primerjava s pristojnostmi predsednika republike v drugih evropskih parlamentarnih sistemih, so posebej obravnavane pristojnosti predsednika republike v razmerju do vseh organov državne oblasti. Posamezni prispevki obravnavajo funkcijo predstavljanja republike in poveljevanje obrambnim silam ter pristojnosti v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Razprave se nanašajo na razpis volitev, sklic in razpust parlamenta, sodelovanje na zasedanju parlamenta, promulgacijsko funkcijo, pristojnosti v postopkih volitev in imenovanj predsednika vlade, številnih nosilcev javnih funkcij, ustavnih sodnikov, sodnikov in drugih funkcionarjev, pristojnosti v izrednih razmerah in na pravne akte, ki jih sprejema predsednik republike pri izvrševanju teh pristojnosti.

Odgovornost predsednika republike je obravnavana v dveh razpravah petega dela. V prvi se avtor osredotoča na odgovornost šefa države v parlamentarnem sistemu vključno z različnimi vidiki in mehanizmi odgovornosti, v drugem prispevku pa je v ospredju ustavna obtožba predsednika republike, tudi z vidika uresničevanja v praksi.

Monografija vključuje prispevke o vlogi, ustavnem položaju, volitvah, pristojnostih in odgovornosti predsednika republike s teoretičnega, zgodovinskega, razvojnega, primerjalnega in pozitivno pravnega vidika. Seveda se tudi tokrat ni bilo mogoče izogniti prostorskim omejitvam, tako značilnim za take knjižne izdaje, zato bralce prijazno vabim, da se o teh zahtevnih strokovnih vprašanjih posvetujejo tudi z bogato (ustavno)pravno literaturo avtorjev zbornika kot tudi drugih domačih in tujih pravnih strokovnjakov. Izbor literature je zato priložen v posebnem seznamu ob koncu knjige.

Znanstvena monografija *Položaj in vloga predsednika republike* je posvečena petindvajseti obletnici Ustave Republike Slovenije.

Za pomoč pri pripravi monografske publikacije se zahvaljujem mag. Tadeju Dubrovniku, Iztoku Štefanecu in Nejcju Potočniku.

Introduction

IGOR KAUČIČ

Constitutional law theory has for many years systematically aspired to address and publish in the form of a monograph the results of scientific, research and professional efforts on the most important institutes and institutions in the field of constitutional law. Several books that comprehensively and thoroughly discuss the organisation, competence and functioning of legislative, executive and judicial authorities, as well as individual constitutional institutions within those authorities, have already been published by various publishing houses. For many years, however, a fundamental and comprehensive monograph about the President of the Republic, the topic which was otherwise addressed in several articles in professional journals, was needed. The Constitutional Law Institute, which operates within the Slovenian Constitutional Law Association, took the initiative to publish a scientific monograph about the President of the Republic. All its members who are as experts in the field of constitutional law researching the institution of the head of state and are publishing expert papers on this topic were invited to cooperate. Nineteen authors responded to the invitation, including two foreign experts in constitutional law.

The President of the Republic is the head of state and, together with the Government, a part of the executive branch. The scope of his or her executive powers, especially the independence of the head of state in the enforcement of these powers, is an important indicator of the model of organisation of powers. Executive powers of the head of state are more extensive in some parliamentary systems and less extensive in others, and might sometimes even be restricted to the extent (normatively or actually) that they can hardly be considered executive. In such systems, the head of state has no significant capacity to influence or affect the executive power. In modern conditions of a parliamentary system, the head of state should especially ensure the equality of legislative and executive powers, which is important for the realisation of the principle of separation of powers.

In our parliamentary system, the President of the Republic mainly holds representative and initiative function and has, compared to others, a weaker position. This applies to

CORRESPONDENCE ADDRESS: Igor Kaučič, Ph.D., Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.2

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at: <http://books.lex-localis.press>.

his or her relationship with both legislative and executive power, as well as the judiciary. The President of the Republic exercises most of his constitutional powers in relation to the National Assembly, and significantly less to the Government. Since he or she must primarily operate as a neutral and intermediate power, the President of the Republic may be excluded from the classical tripartite separation of powers. The President of the Republic is elected directly, meaning that his or her position in the organisation of state powers is objectively strengthened, even though his powers themselves do not require such manner of elections. Another peculiarity of his status lies in the fact that the Constitution does not require co-signing of his acts.

When examining the powers of the President of the Republic and the resulting relationships with other state authorities, it should be noted that a purely normative consideration is necessarily incomplete. When it comes to the institution of the President of the Republic as an individual authority, it is identified and determined by a specific person who carries out this function to a much greater extent than other authoritative institutions. The actual status of the President of the Republic therefore depends to a lesser extent on his or her legally defined powers, but rather on the content of his or her activities and the manner of their performance. This is especially prominent in Slovenia, where unlike in European parliamentary systems with a long tradition and the already established political and constitutional conventions and standards, this institution is just now being developed and asserted.

The scientific monograph entitled *Constitutional Status of the President of the Republic* includes twenty-six scientific papers, which are logically classified into five chapters. Contributions thoroughly address virtually all relevant issues related to the head of state from theoretical, historical, comparative, developmental, normative perspective, as well as its functioning in practice.

The first chapter, includes six articles on general and particularly on constitutional status of the President of the Republic and on his or her role in the system of organisation of state powers and in a political system. The subject is the status of the head of state in various systems of organisation of state powers, as well as his or her powers and functioning in a particular constitutional and political system. In addition to the President of the Republic of Slovenia, the Federal President of the Federal Republic of Germany and the President of the Republic of Croatia are also considered from this perspective. A special attention is also paid to the institution of the head of the so-called new European democracies, which were established during the 1990s, as well as social and personal dimensions of the role of the President of the Republic.

The second chapter of the monograph discusses presidential elections. Authors of three scientific papers examine various systems of presidential elections, candidacy, the voting right and its protection, and the term of office. In addition to a comparative presentation of electoral systems (also for Eastern Europe countries), they contain an in-depth critical analysis of constitutional and statutory regulation and practice of elections

for the President of the Republic of Slovenia, including proposals for a more appropriate normative regulation.

The third chapter presents some elements of the status of the President of the Republic, namely the incompatibility of functions, absence and substitution for the President, as well as his or her immunity. The focus is on the institution of Slovenian President of the Republic, but it is also addressed from a comparative perspective.

The fourth and most extensive chapter includes twelve articles on the functions and powers of the President of the Republic. In addition to broader discussions on the powers of the President of the Republic, proposals for suitable changes and comparison with the powers of the President of the Republic in other European parliamentary systems, his or her powers in relation to all state authorities are specifically addressed. Particular articles discuss the function of representing the republic and commanding armed forces, as well as the powers in relation to the legislative, executive and judiciary authorities. The papers are dealing with the calling of elections, convening and dissolution of the parliament, participation in parliament sessions, powers of promulgation, competencies in election procedures and appointment of the Prime Minister, of various state officials, judges of constitutional court, other judges and officials, powers in emergency situations and legal acts adopted by the President of the Republic when exercising these powers.

Accountability of the President of the Republic is addressed in two discussions in the fifth chapter. In the first article, the author focuses on the accountability of the head of state in a parliamentary system, including various aspects and mechanisms of accountability, while the second article focuses on the impeachment of the President of the Republic, also in terms of practical implementation.

The monograph includes contributions on the role, constitutional status, elections, powers and accountability of the President of the Republic from the theoretical, historical, developmental, comparative and positive-law perspective. Naturally, it was not possible to avoid the limitations of book length, so typical for such literary editions, and the readers wishing to further address these complex professional issues are kindly invited to consult the extensive (constitutional) legal literature of the publication's authors, as well as of other domestic and foreign legal experts. The selection of literature is therefore attached in the form of a separate list at the end of the book.

The scientific monograph *Constitutional Status of the President of the Republic* is dedicated to the twenty-fifth anniversary of the Constitution of the Republic of Slovenia.

I would like to thank Tadej Dubrovnik, Iztok Štefanec and Nejc Potočnik for their help in the preparation of the monograph.

Šef države v sistemih organizacije državne oblasti

FRANC GRAD

Povzetek Položaj šefa države se razlikuje v različnih ustavnih sistemih predvsem glede na značilnosti organizacije državne oblasti. Položaj šefa države je najmočnejši v predsedniškem sistemu, nekoliko šibkejši v polpredsedniškem sistemu, bistveno šibkejši v parlamentarnem sistemu in najšibkejši v skupščinskem sistemu. Glede na način pridobitve funkcije šefa države je razlika med monarhijo in republiko, kajti v republici je izvoljen, v monarhiji pa svoj položaj podeduje. Položaj šefa države je drugačen v zvezni državi kot v unitarni državi, kajti pristojnosti šefa države v federaciji so odvisne predvsem od pristojnosti, ki jih ima zvezna država na podlagi zvezne ustave. Šefi zvezne države so različno postavljeni na svoj položaj, kar je posredno odvisno tudi od oblike vladavine in sistema organizacije državne oblasti. Volitve šefa države so v glavnem odvisne od sistema organizacije državne oblasti in so lahko posredne ali neposredne. Položaj šefa države v naši ureditvi je posledica republikanske oblike vladavine, parlamentarnega sistema ter enovite države. Predsednik republike ima pri nas značilen položaj šefa države v parlamentarnem sistemu, vendar še nekoliko šibkejši, kot je to običajno. V neskladju z njegovim položajem pa je, da je neposredno izvoljen.

Ključne besede: • šef države • organizacija državne oblasti • volitve

NASLOV AVTORJA: dr. Franc Grad, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: franc.grad@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.3

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Head of the State in the Systems of State Organisation

FRANC GRAD

Povzetek The position of the Head of the State varies in the different constitutional systems, in particular on the characteristics of the state organization. The position of the Head of the State is the strongest in a presidential system, somewhat weaker in the semipresidential system, essentially weaker in the parliamentary system and the weakest in the assembly system. Depending on the mode of acquisition of the functions of the Head of State there is the difference between a Monarchy and a Republic, because in the Republic the Head of the State is elected, while in Monarchy its site is inherited. Besides is the difference between the position of the Head of the State in the federal state and its position in unitary state because the position of the Head of State in the Federal State depends a great deal on the powers that belong to the federal authorities based on the Federal Constitution. The Head of the State are variously placed on their sites, which indirectly also depend on the form of Government and the Organization of the State authorities. The elections of the Head of the State are largely dependent on the system of the Organization of the State authorities and may be direct or indirect. The position of Head of the State in our country is the result of a Republican form of Government, a parliamentary system and the unitary state. Comparing its position with other countries with parliamentary system the President of the Republic has rather weaker position. Inconsistent with his position, however, is to be directly elected.

Key words: • head of the state • organisation of the state • elections

CORRESPONDENCE ADDRESS: Franc Grad, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: franc.grad@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.3

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available online at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Šef države je eden od stebrov, na katerih temelji sodobna državna organizacija. Njegov položaj je povsod najvišji in najpomembnejši. Kljub temu pa se njegov položaj bodisi v celoti bodisi v posameznih prvinah precej razlikuje glede na značilnosti organizacijo državne oblasti, tako z vidika oblike vladavine, sistema organizacije državne oblasti kot tudi z vidika državne ureditve (Kušej, Pavčnik & Perenič, 1989: 55-57). Položaj šefa države je zato vedno in povsod posledica medsebojnega učinkovanja teh prvin, hkrati pa je njegov položaj tudi bistvena razločevalna prvina, na kateri temeljijo različne oblike državne organizacije, o katerih govorimo.

Položaj šefa države ima sicer bolj ali manj povsod določene temeljne značilnosti, ki se kažejo v tem, da je njegova temeljna funkcija, da predstavlja državo navzven in navznoter, poveljuje oboroženim silam države, imenuje visoke državne funkcionarje, ima posebna pooblastila v izrednih razmerah in podobno. Seveda pa se ravno glede pristojnosti položaj šefa države precej razlikuje, kar je odvisno od omenjenih značilnosti organizacije državne oblasti. Tudi načini pridobitve te funkcije se med seboj dokaj razlikujejo. Temeljna delitev pri slednjem je delitev na monarhijo in republiko.

2 Oblika vladavine

Razlika v položaju šefa države je najbolj očitna v državah z različno obliko vladavine. Oblika vladavine v državi je namreč odvisna prav od tega, kako je organiziran šef države in kakšen je njegov pravni položaj. Položaj šefa države se razlikuje tudi po tem, kakšne pristojnosti ima na izvršilnem področju in kakšen je njegov odnos do zakonodajne in sodne oblasti. Glede na to poznamo različne oblike tako monarhične kot tudi republikanske vladavine.

V sodobnem zgodovinskem razvoju je sprva prevladovala monarhija, kasneje pa republika, vendar pa sta vedno obstajali in sobivali obe obliki vladavine. V preteklosti je bila monarhija pogosto sinonim za nedemokratično ureditev, republika pa za demokratično ureditev. V sodobnih razmerah (vsaj za evropske monarhije) tega ni mogoče trditi, saj sodijo države z monarhično obliko vladavine praviloma med bolj demokratične evropske države.

2.1 Monarhija

V Evropi je monarh v srednjem veku pa tudi še globoko v novi vek obvladoval celotno državno oblast, v kasnejšem razvoju, ko sta se osamosvojili zakonodajna in sodna oblast, pa še vedno izvršilno oblast. Na koncu je monarh izgubil tudi izvršilno oblast, vendar pa se praviloma še vedno šteje za simboličnega šefa izvršilne oblasti, kar se kaže predvsem v tem, da podeljuje mandat za sestavo vlade in imenuje ministre. Kot šef države običajno tudi razrešuje spor med zakonodajno in izvršilno oblastjo, poleg tega pa še vedno imenuje nosilce najvišjih funkcij v državi. Monarh je pravzaprav stabilni del

državne oblasti, ki je ne samo neodvisen od političnih strank, ampak se tudi šteje, da je nad strankami. Zato pomeni simbol državne enotnosti.

V monarhiji ima šef države poseben položaj, ki se kaže v tem, da je pravno in politično neodgovoren, zato velja, da je monarh suverena oseba. Tak položaj monarh pridobi navadno z dedovanjem¹ po posebnem nasledstvenem redu (več Pitamic, 1927: 286-293) in praviloma opravlja svojo funkcijo dosmrtno – če sam ne odstopi (abdicira). Nasledstveni red je v sodobnih monarhijah praviloma določen že v ustavi. Tradicionalno obstajata v Evropi dva nasledstvena reda in sicer salijski (ki izključuje ženske iz nasledstva) ter angleško kastiljski, ki sicer daje prednost moškimi, vendar pa ne izključuje žensk.

Tako se je v Združenem kraljestvu prestol zasedal po ustaljenem nasledstvenem redu, ki ga je določil parlament že leta 1701 (Act of Settlement). Gre za kastiljski sistem, po katerem lahko zasedejo prestol tudi ženske, kar se je v zgodovini pogosto dogajalo, in tudi sedanji monarh je kraljica. Prestol lahko v vsakem primeru zasede le oseba, ki je anglikanske vere. Pred kratkim (leta 2013) pa je prišlo do velike spremembe, saj so po novem nasledstvenem redu ženske izenačene pri zasedbi prestola.

Z vidika razmerja šefa države do zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ločimo absolutno, ustavno in parlamentarno monarhijo. V Evropi se je v tem vrstnem redu monarhija tudi zgodovinsko spreminjala in s temi spremembami je slabila tudi moč monarha.

Za časa absolutne monarhije je vladar veljal za suverena, torej za najvišji in najmočnejši državni organ. Ta oblika vladavine je bila značilno zlasti za Francijo v 17. in 18. stoletju in znan je izrek francoskega kralja Ludvika štirinajstega »država, to sem jaz« (L'Etat, c'est moi). Monarh je v svoji osebi obvladoval vse tri veje oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), kasneje pa se je najprej osamosvojila sodna veja oblasti, zatem zakonodajna, končno pa (dejansko) tudi izvršilna veja oblasti.

Tako je absolutni monarhiji, zgodovinsko gledano, sledila najprej ustavna (konstitucionalna) monarhija, ki jo že lahko štejemo za prvo stopnjo razvoja sodobne monarhije in tudi sodobne demokratične države. Tu je razmerja med temeljnimi državnimi organi že določala ustava, monarh pa je na področju zakonodajne oblasti dobil enakovrednega partnerja v parlamentu. Monarh je sicer še vedno obvladoval izvršilno oblast, kajti ministri so delovali po njegovih navodilih in mu bili odgovorni. Parlament je ministre lahko samo obtožil zaradi protiustavnih in protizakonitih dejanj. Ustavni monarhiji sta bili n.pr. nemško cesarstvo in avstro-ogrsko cesarstvo. Pri sedanjih evropskih monarhijah gre za parlamentarne monarhije, v katerih parlament popolnoma prevladuje nad monarhom, zato ima položaj monarha zgolj simboličen pomen, ker nima več nobene dejanske oblasti. Parlament prevzame zakonodajno funkcijo, izvršilno funkcijo pa obvladuje vlada, ki je odgovorna parlamentu. Monarh je samo še nominalni šef izvršilne oblasti, ponekod (npr. na Švedskem) pa tudi to ne več.

Poseben je bil razvoj v Veliki Britaniji, kjer se ni uveljavila absolutna monarhija, temveč je več stoletij potekal boj za prevlado med kraljem in parlamentom. Tak razvoj se je začel že s sprejemom Velike listine o svoboščinah (Magna Carta Libertatum), s katero je bila kraljeva oblast precej omejena in podvržena nadzoru. V naslednjih stoletjih se je vse bolj krepila moč parlamenta na račun monarhove oblasti. V 16. in 17. stoletju je potekal velik ustavni spopad med monarhi in parlamentom, v katerem je prišlo celo do vojaškega spopada med kraljem Karlom I. iz dinastije Stuartov in parlamentom, v katerem je zmagal parlament. V tem času je bilo sprejetih več pomembnih dokumentov ustavnega značaja, ki so še naprej omejevali kraljevo oblast. Omeniti je treba zlasti Peticijo pravic (Petition of Rights) iz leta 1628 in Bill of Rights (1688). Odtlej je parlament prevladal nad kraljem, ki je sicer še nadalje vodil izvršilno oblast, vendar je moral izvrševati zakone, ki jih je sprejel parlament, in delovati v okviru finančnih sredstev, ki mu jih je ta dodelil na njegovo zahtevo.

Do nove pomembne spremembe v razmerju med kraljem in parlamentom je prišlo v 18. in 19. stoletju, ko se je uveljavil parlamentarni sistem, v katerem ministri niso več odgovarjali kralju, temveč parlamentu, kar označujemo kot parlamentarno monarhijo. Odtlej dalje pripada monarhu samo še simbolično vodstvo izvršilne oblasti. Vendar pa je v tradicionalnih monarhijah (zlasti v Veliki Britaniji) še vedno potrebno monarhovo sodelovanje pri izvrševanju državne oblasti, zlasti zakonodajnega telesa in vlade. Čeprav se v imenu monarha izvršuje vsa državna oblast, je njegova vloga predvsem simbolična in reprezentativna, kajti dejansko oblast imata v rokah parlament in vlada. Monarh lahko samo še kraljuje, ne pa vlada. Vse njegovo delovanje temelji na priporočilih in predlogih vlade, v katere delovanje se ne more neposredno vtikati. Monarhu se priznava samo pravica, da posredno vpliva na delovanje vlade s tem, da je povprašan za mnenje (the right to be consulted), da lahko opogumlja (the right to encourage) in da lahko svari (the right to warn).

Ne glede na to, da nima nobene dejanske oblasti, temveč so njegove funkcije zgolj simbolične, pa ima monarh veliko nalog. Te se nanašajo na vse veje oblasti. Tako odpira in zapira zasedanje parlamenta ter razpušča in sklicuje parlament. Monarh tudi imenuje najvišje funkcionarje v državi. Monarh pri vsem tem sam o ničemer ne odloča, na drugi strani pa brez njegovega sodelovanja ni mogoče izvesti odločitev, ki so dejansko odločitve parlamenta in vlade.

Sicer pa je britanski monarh predstavnik angleškega naroda oziroma države, pri čemer opravlja tipične naloge šefa države, kot so predstavljanje države navzven in navznoter, imenovanje veleposlanikov in sprejemanje poverilnih pisem tujih veleposlanikov, dajanje pomilostitev itd. V tem okviru vodi oborožene sile in v njegovem imenu se sklepajo mednarodne pogodbe. Monarh je pravzaprav stabilni del državne oblasti, ki je ne samo neodvisen od političnih strank, ampak se tudi šteje, da je nad strankami. Zato pomeni simbol državne enotnosti.

2.2 Republika

Položaj šefa države v republikanski obliki vladavine je nastal po vzoru monarha v parlamentarni monarhiji, kar se kaže še sedaj v njegovem položaju in njegovih funkcijah, ki niso bistveno drugačne kot monarhove. Šef države v republiki se največkrat imenuje predsednik republike, zvezni predsednik in podobno.

V republikah je položaj šefa države odvisen predvsem od oblike državne oblasti (predsedniški, parlamentarni ali skupščinski sistem). Pri tem gre predvsem za vprašanje, kakšen je vpliv šefa države na izvršilno funkcijo, kajti na drugi dve funkciji praviloma nima pomembnejšega vpliva. Položaj šefa države je najmočnejši v predsedniškem sistemu, nekoliko šibkejši v parlamentarno predsedniškem sistemu in najšibkejši v parlamentarnem sistemu, kjer je njegova oblast zgolj simbolične narave. V skupščinskem sistemu pa praviloma funkcije šefa države sploh ne poznajo. Delno pa je položaj šefa države odvisen tudi od državne ureditve, predvsem od tega ali gre za enovito ali pa zvezno državo.

Predsednik republike pridobi svojo funkcijo z izvolitvijo (neposredno ali posredno) in njeno trajanje je časovno omejeno (mandat). Ta je različno dolg, ponekod traja štiri leta (npr. v Združenih državah Amerike), drugod največkrat pet let. Za pet let je npr. voljen Nemški zvezni predsednik, kot tudi francoski predsednik republike. Slednji je bil do leta 2000 voljen celo za sedem let, kar pa še vedno velja za italijanskega predsednika republike. Ponekod je možno ponavljanje mandata, drugod pa je to omejeno. Praviloma opravlja to funkcijo ena oseba, čeprav jo v nekaterih ureditvah opravlja tudi kolektivni šef države. To je sicer redko in je bilo značilno predvsem za ureditve v bivših socialističnih državah.

Značilno za položaj šefa države je, da je politično neodgovoren, pač pa je pravno odgovoren za kršitve ustave pri svojem delovanju in zato podvržen obtožbi (impeachment). Postopek v zvezi z obtožbo se ne vodi pred rednimi sodišči, temveč je predsednik praviloma obtožen s strani parlamenta, o obtožbi pa odloča sam parlament (drugi dom) ali pa ustavno sodišče. Sankcija za ugotovljeno kršitev ustave je praviloma odvzem funkcije predsednika.

Značilna je ustavna ureditev ZDA, kjer je bil uveden predsednik kot republikanski šef države s podobnimi pooblastili, kot jih je imel takratni britanski monarh (zaradi česar pravijo ameriškemu predsedniku tudi »nekronani kralj«), vendar omejenem v svoji oblasti z načelom zavor in ravnovesij. Zanimivo pri tem je, da ima sedanji britanski monarh zaradi nastanka parlamentarne monarhije že več kot dvesto let neprimerljivo manjše pristojnosti kot ameriški predsednik, ki v sebi združuje funkcije šefa države in predsednika vlade v parlamentarnem sistemu in ki predstavlja simbolično enotnost Združenih držav in njenih državljanov. Predsednik ZDA dejansko opravlja funkcije šefa države v parlamentarnem sistemu, kot so predstavljanje in zastopanje države, poveljevanje oboroženim silam itd., obenem pa tudi funkcije šefa vlade, predvsem kot

vodja celotne zvezne državne uprave, ki jo usmerja predvsem prek Kabineta.

Posledica dosledno izvedenega načela delitve oblasti ter zavor in ravnovesij je tudi v tem, da je Predsednik politično neodgovoren. V tem pogledu je sicer položaj podoben kot v parlamentarnem sistemu, kjer je šef države tudi politično neodgovoren, vendar pa je tam politično odgovorna vlada kot dejanski vodja izvršilne oblasti. Predsednik ZDA pa ni samo šef države, temveč je tudi dejanski šef celotne izvršilne oblasti, zato njegova politična neodgovornost pomeni tudi neodgovornost izvršilne oblasti zakonodajni oblasti. Ker je Predsednik posebej izvoljen, ima lastno volilno bazo in zato odgovarja samo volivcem (kar se pokaže seveda samo, če kandidira na naslednjih volitvah), ne pa Kongresu. Zato je predsednik nedotakljiv ves čas trajanja njegovega mandata. Vendar pa tudi ameriški predsednik ni absolutno neodgovoren in nedotakljiv, kot je to npr. britanski monarh, temveč je kazensko odgovoren (impeachment).

Zelo močan položaj ima šef države tudi v parlamentarno predsedniškem sistemu, kjer si sicer izvršilno oblast deli z vlado, vendar je v tem razmerju močnejši partner. Sicer pa ima v tem sistemu šef države osrednji položaj v celotni organizaciji državne oblasti, ker skrbi za delovanje vseh vej oblasti in za kontinuiteto državne oblasti.

Položaj predsednika v parlamentarnem sistemu je podoben položaju britanskega monarha, kot se je razvil v zadnjih dvesto letih, za katerega je namreč značilno, da je njegova oblast samo še simbolična. V skupščinskem sistemu pa sploh ni posebne funkcije šefa države.

3 Sistem organizacije državne oblasti

Ne glede na obliko vladavine pa se položaj šefa države močno razlikuje glede na sistem organizacije državne oblasti. Državna oblast je organizirana tako, da se izvaja prek različnih funkcij (zakonodajne, izvršilne in sodne funkcije), ki jih izvajajo različni državni organi. V okviru organizacije državne oblasti je določen položaj temeljnih organov, ki izvajajo državne funkcije, in njihova medsebojna razmerja. Glede tega sta se uveljavila dva temeljna načela organizacije državne oblasti in sicer načelo delitve oblasti in načelo enotnosti oblasti. Tako načelo delitve kot enotnosti oblasti se nanaša na horizontalna razmerja med državnimi organi, torej na razmerja med organi, ki opravljajo različne funkcije državne oblasti na enaki ravni, ne pa na razmerja med državnimi organi višje in nižje ravni.² Za načelo enotnosti oblasti je značilno, da izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva. Zato je ni mogoče deliti in je osredotočena v enem samem državnem organu, praviloma v zakonodajnem telesu. Nasprotno pa načelo delitve oblasti izhaja iz prepričanja, da nobena od oblasti ne more biti najvišja, da morajo biti različne oblasti med seboj ločene (organizacijsko, funkcionalno in personalno), da mora vsaka svoj del oblasti izvajati relativno samostojno, pri tem pa je omejena od drugih oblasti. Temeljni pomen tega načela je po tem pojmovanju preprečevanje zlorabe oblasti, kar naj bi služilo uveljavitvi politične demokracije in svobode posameznika.

Iz različnih načel organizacije državne oblasti so se izoblikovali tudi različni sistemi organizacije državne oblasti, ki se ločijo predvsem na podlagi razmerij med temeljnimi državnimi organi, ki opravljajo temeljne oblastne funkcije države (zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo). Na tej podlagi ločimo tri temeljne oblike organizacije državne oblasti. Tako sta na podlagi načela delitve oblasti oblikovana predsedniški in parlamentarni sistem ter parlamentarno predsedniški oziroma polpredsedniški sistem, na podlagi načela enotnosti oblasti pa skupščinski oziroma konventski sistem.

Najmočnejši je seveda položaj šefa države v predsedniškem sistemu, kjer je predsednik države osebni nosilec izvršilne funkcije. Zelo močan je položaj šefa države tudi v polpredsedniškem sistemu, čeprav si izvršilno oblast deli z vlado. V parlamentarnem sistemu je praviloma njegova oblast zgolj reprezentativna in simbolična, podobno kot v sodobnih parlamentarnih monarhijah. Povsem drugače pa je to vprašanje urejeno v skupščinskem sistemu, kjer praviloma sploh ni posebnega organa, ki bi opravljal samo funkcijo šefa države, temveč to navadno opravlja kar kolektivni izvršilni organ, ki pa pri tem nima samostojnega položaja, saj je za svoje celotno delo odgovoren skupščini in zgolj izvršuje njena navodila.

Seveda na delovanje državne oblasti ne vpliva samo ustavna in siceršnja normativna ureditev, čeprav daje temeljni normativni okvir, v katerem smejo in morajo delovati državni organi. Zato je treba v vseh primerih pri analizi državne ureditve upoštevati tudi druge dejavnike, ki lahko pomembno vplivajo ne samo na praktično delovanje temveč tudi na različne normativne rešitve znotraj ustavnega okvira. Na dejansko uresničevanje ustavne zamisli namreč lahko vpliva veliko različnih dejavnikov, zlasti strankarski sistem, ki pa je s svoje strani v veliki meri odvisen od volilnega sistema.

3.1 Predsedniški sistem

Za predsedniški sistem je značilno predvsem, da izvršilno vejo oblasti vodi šef države kot individualni oziroma monokratični državni organ. Temeljne značilnosti tega sistema so sicer, da je šef države izvoljen s strani ljudstva, dalje, da ni politično odgovoren parlamentu in da neposredno vodi izvršilno oblast, kar pomeni predvsem državno upravo. V tem sistemu ima torej predsednik samostojen položaj nasproti parlamentu, ki ga zato ne more zamenjati med mandatom, temveč lahko samo obtoži (impeachment) in obsodi. Na drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti parlamenta. Delitev oziroma ločitev oblasti med zakonodajno in izvršilno oblastjo je zato v tem sistemu postavljena zelo jasno in dosledno.

Predsedniški sistem je nastal v Združenih državah Amerike in bil uveden z ustavo iz leta 1787. Zgledoval se je predvsem po takratni britanski ureditvi, v kateri je zakonodajna oblast pripadala parlamentu, izvršilna pa monarhu. Po ameriškem zgledu so ta sistem kasneje prevzele tudi nekatere druge države, zlasti v Latinski Ameriki, pa tudi nekatere azijske države (Južna Koreja in Filipini), pa tudi v nekaterih afriških državah. Vendar ta sistem v teh državah deluje zelo drugače kot v Združenih državah Amerike, vsekakor

bistveno manj demokratično, kar je mogoče pripisati zlasti povsem drugačnim družbenim razmeram in tradiciji.

V predsedniškem sistemu, kot se je razvil v Združenih državah Amerike, so nosilci zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti Kongres, Predsednik Združenih držav Amerike in Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. Zakonodajno funkcijo opravlja v celoti sam Kongres, sestavljen iz Predstavniskega doma (House of Representatives) in Senata. Pri tem Predstavniški dom predstavlja ameriško ljudstvo kot celoto in je voljen na podlagi enake volilne pravice, Senat pa predstavlja države članice ameriške federacije in vanj vsaka država voli po dva senatorja. Predstavniški dom in Senat o večini zadev iz pristojnosti Kongresa odločata enakopravno. Tako oba domova popolnoma enakopravno sprejemata zakone in državni proračun. Pač pa ima določeno prednost v nekaterih zadevah Predstavniški dom (zakonodajno iniciativo glede finančnih zakonov), v drugih pa Senat (glede nekaterih vprašanj zunanje politike in imenovanja zveznih funkcionarjev). Sicer pa imajo zakonodajno iniciativo izključno člani obeh domov.

Izvršilno funkcijo vodi predsednik, ki se voli za štiri leta in sicer formalno posredno, saj ga izvolijo posebni elektorji, ki so tudi sami (neposredno) izvoljeni, vendar po ustavnem običaju glasujejo za kandidata svoje stranke. Zaradi tega so formalno posredne volitve postale dejansko praviloma neposredne. Predsednik je hkrati šef države in vrhovni šef izvršilne oblasti, ki mu je podrejen celotni upravni aparat države.

Vrhovno sodišče kot najvišje zvezno sodišče v Združenih državah Amerike predstavlja vrh sodne funkcije in ima vrsto pristojnosti, najpomembnejša pa je gotovo, da opravlja ustavnosodno kontrolo. Vrhovno sodišče ima devet sodnikov, ki imajo trajni mandat (dokler se primerno obnašajo). Imenuje jih Predsednik Združenih držav Amerike v soglasju s senatom.

Medsebojna organizacijska neodvisnost Kongresa, Predsednika in Vrhovnega sodišča je zelo visoka, saj sta tako Kongres kot predsednik izvoljena s strani ljudstva, zato predsednik ni politično odgovoren Kongresu. Tovrstna neodvisnost Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike kot vrha sodne funkcije pa je zagotovljena s tem, da pri postavljanju sodnikov sodelujeta tako Kongres kot tudi predsednik. Predsednik namreč imenuje sodnike, vendar s soglasjem Senata, torej zgornjega doma kongresa. Najpomembnejše pa je, da 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.

Glede funkcionalne neodvisnosti pa velja sistem zavor in ravnovesij. Kongres z zakoni postavlja okvire in meje delovanja tako izvršilne kot tudi sodne oblasti, poleg tega pa učinkovito omejuje ti dve oblasti s tem, da določa državni proračun. Vendar ga pri izvajanju njegove oblasti omejujeta druga dva nosilca oblasti.

Kongres sicer v celoti opravlja zakonodajno funkcijo, vendar ima pri tem predsednik pravico do suspenzivnega veta, ker je za uveljavitev zakona potreben njegov podpis. Če ga odkloni, se zakon vendarle lahko sprejme, toda le, če ga v enakem besedilu sprejmeta oba domova z dvotretjinsko večino. Na drugi strani predsednik nima pravice predlagati Kongresu zakona. Kot rečeno, je Predsednik politično neodgovoren Kongresu, toda kongres mu postavlja okvire in meje z zakoni, učinkovito pa omejuje njegovo oblast zlasti z neizglasovanjem državnega proračuna. Predsednik imenuje visoke zvezne funkcionarje vključno z zveznimi sodniki, vendar pa lahko to stori samo s privoljenjem senata. Na drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti Kongresa, torej sta drug od drugega neodvisna.

Čeprav je predsednik politično neodgovoren, vendarle ni povsem neodgovoren, ker je podvržen posebni obliki kazenske odgovornosti, obtožbi (impeachment). O tem v celoti odloča Kongres, saj Predstavniški dom obtoži, Senat pa odloči o obtožbi in mu lahko odvzame funkcijo. Vrhovno sodišče izvaja svoj vpliv na delovanje ostalih vej oblasti zlasti s tem, da lahko razglasi njune predpise za neustavne.

V tem sistemu je torej vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij, dejansko delovanje tega sistema pa je tudi tu v precejšnji meri odvisno od strankarske podpore. Če namreč predsednikova politična stranka nima večine v Kongresu, je verjetnost, da bo Kongres nasprotoval predsedniku mnogo večja kot v nasprotnem primeru. Vendar je taka nevarnost v ameriškem primeru precej ublažena zato, ker v političnih strankah ni izrazite strankarske discipline.

3.2 Parlamentarni sistem

Parlamentarni sistem sicer temelji na načelu delitve oblasti in vsebuje njegove temeljne značilnosti, ki pa so izvedene bistveno manj dosledno kot v predsedniškem in tudi v polpredsedniškem sistemu. Za parlamentarni sistem je namreč značilno predvsem razmerje med parlamentom in vlado, kajti v tem sistemu so odnosi neodvisnosti ter medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v zelo majhni meri pa med sodno oblastjo in ostalima dvema. Zato se načelo delitve oblasti v tem sistemu kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti, pri čemer na strani izvršilne veje oblasti nastopa vlada kot dejanski nosilec izvršilne veje oblasti in šef države kot simbolni šef države. Pri tem ni bistvene razlike med položajem šefa države v monarhiji in republiki.

Parlamentarni sistem je nastal in se najprej razvil v Angliji, kjer se je sodna veja oblasti razmeroma zgodaj osamosvojila od drugih vej oblasti. Med nosilcema zakonodajne in izvršilne oblasti (parlamentom in kraljem) pa je v stoletjih boja za prevlado prišlo najprej do vzpostavitve ravnotežja med njima in dokaj ostre delitve oblasti med njima in sicer tako, da je zakonodajno oblast v celoti opravljal parlament, kralj pa izvršilno oblast. Tako stanje je trajalo približno do konca 18. stoletja, kasneje pa je kralj izgubil vsako nadzorstvo nad izvršilno oblastjo (razen čisto simboličnega), izvršilno oblast pa

je prevzela vlada, ki pa je postala za svoje delo odgovorna parlamentu. Monarhu je ostala zgolj reprezentativna funkcija, ne pa tudi dejanski vpliv na zakonodajno in izvršilno funkcijo.

Vzoru britanskega parlamentarnega sistema so sledile z večjimi ali manjšimi spremembami tudi druge države, zlasti države celinske Evrope. Pri tem se je izoblikoval nekakšen model republikanske oblike parlamentarnega sistema, ki ima nekatere skupne značilnosti, od katerih posamične ureditve odstopajo v večji ali manjši meri. Vzor temu modelu je bila predvsem francoska ureditev za časa tretje republike, pa tudi za časa četrte republike. Za časa pete republike (1958) pa je ravno Francija opustila ta sistem in ga nadomestila z parlamentarno predsedniškim sistemom.

Med sedanjimi evropskimi ureditvami je zelo blizu klasičnemu modelu kontinentalnega evropskega modela parlamentarnega sistema zlasti italijanska ustavna ureditev, ki pa se močno naslanja na francosko ureditev takoj po drugi svetovni vojni (četrta republika). Na drugi strani je mogoče ugotoviti za nemško ureditev parlamentarnega sistema po drugi svetovni vojni, da ima vrsto posebnosti (zlasti sistem konstruktivne nezaupnice), kljub temu, da sicer sodi med parlamentarne sisteme. Vsekakor je nemški model parlamentarnega sistema bistveno prispeval k odpravi nestabilnosti oblasti, kakršna je bila vselej značilna za evropski model parlamentarnega sistema.

Parlamentarni sistem ima glede na povedano dolgo in pomembno zgodovino med evropskimi državami, zlasti v Franciji. Značilno za francoski ustavni razvoj pa je, da je šibkost izvršilne veje oblasti v preteklosti privedla do tega, da je v ustavi pete republike izvršna oblast bistveno bolj poudarjena, kot je to običajno v sodobnih parlamentarnih ureditvah, kar je privedlo do močnih elementov predsedniškega sistema v sedanji francoski državni ureditvi, ki to ureditev oddaljuje od parlamentarnega sistema do te mere, da govorimo o posebnem sistemu organizacije državne oblasti (parlamentarno predsedniški oziroma pol predsedniški sistem).

Za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo pa je značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata druga na drugo. Zakonodajna oblast vpliva na delovanje izvršilne oblasti z različnimi sredstvi. Parlament predvsem sprejema zakone, ki jih izvršuje zakonodajna oblast. Pomembna je tudi personalna povezanost, kajti v parlamentarnem sistemu se praviloma ministri imenujejo izmed izvoljenih poslancev. Na drugi strani ima tudi izvršilna oblast sredstva, s katerimi lahko vpliva na delovanje zakonodajne oblasti.

Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu se kaže v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi ter v njunem medsebojnem ravnotežju. Značilno za parlamentarni sistem je, da je vlada odgovorna parlamentu. Če vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu, pride do izglasovanja nezaupnice, zaradi česar mora vlada odstopiti, ker brez podpore parlamenta ne more opravljati svoje funkcije. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da

razpusti parlament in razpiše predčasne volitve - s čimer pride do ponovnega oblikovanja parlamenta in same vlade. Do enakega položaja pride, če parlament ne izglasuje vladi zaupnice. Ta mehanizem zagotavlja stalno ravnotežje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Za razliko od predsedniškega sistema v tem sistemu niti parlament niti vlada nista politično stabilna in ni nujno, da doživita normalen potek mandatne dobe parlamenta.

Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže zlasti v tem, da je izvršilna oblast razdeljena med dva nosilca in sicer med vlado in šefom države (dualizem izvršilne oblasti), pri čemer je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa je politično neodgovoren in pomeni stabilni element izvršilne oblasti.³

Šef države je v tem sistemu šef izvršilne oblasti le na simbolni ravni, dejanski nosilec izvršilne oblasti pa je vlada (podrobneje o vladi: Grad, 2000: 119-136, 279-296). Ta kot nosilec izvršilne oblasti ni izvoljena s strani ljudstva, temveč izhaja iz parlamenta in je odvisna od njega. Čeprav jo imenuje šef države, namreč ne more začeti delati brez podpore parlamenta. Šefa države sicer praviloma voli parlament kot volilno telo (sam ali v razširjeni sestavi), vendar ne odgovarja parlamentu za svoje delo. Redkeje so bile ureditve (npr. v Avstriji), kjer šefa države volijo neposredno volivci, kar pa je v zadnjem času vse bolj razširjeno. Pač pa je to običajno v tistih ureditvah, kjer je položaj šefa države bistveno močnejši, kot je to običajno v parlamentarnem sistemu.

Prav po tem, kdo opravlja funkcijo šefa države, se tradicionalno ločita dva temeljna tipa parlamentarnega sistema in sicer njegova monarhična oblika in njegova republikanska oblika. Prva je zgodovinsko nastala in še obstaja v Veliki Britaniji, pa tudi v nekaterih drugih tradicionalnih evropskih monarhijah. V tej obliki parlamentarnega sistema opravlja funkcijo šefa države monarh, kar se v razmerju do vlade kaže predvsem v imenovanju mandatarja za sestavo vlade.

Druga je nastala v francoskem ustavnem razvoju in je razširjena na evropskem kontinentu pa tudi drugje po svetu. Funkcijo šefa države tu opravlja izvoljeni šef države, ki prav tako imenuje mandatarja. Pri tem se nekoliko razlikuje vloga šefa države v klasičnem parlamentarnem sistemu in v nemški (in njej podobnih) inačici parlamentarnega sistema, kajti v klasični inačici šef države imenuje mandatarja, mu torej podeli mandat za sestavo vlade, v nemški inačici pa mandatarja samo predlaga parlamentu, mandat pa mandatarju podeli parlament z izvolitvijo za šefa vlade.

Med obema sistemoma vsebinsko in funkcionalno ni bistvene razlike, čeprav v tradicionalnih monarhijah navadno monarh uživa večji ugled kot izvoljeni predsednik v republikah in se navadno šteje tudi za politično bolj nevtralno osebo, kar daje monarhovi izbiri mandatarja navadno večjo avtoriteto.

3.3 Parlamentarno predsedniški oziroma polpredsedniški sistem

Med predsedniški in parlamentarni sistem lahko uvrstimo sistem, ki ima značilnosti enega in drugega sistema, in ga običajno imenujemo parlamentarno predsedniški sistem oziroma polpredsedniški sistem. Ta se je najbolj dosledno uveljavil v Franciji v ustavni ureditvi pete republike (na podlagi ustave iz leta 1958). Francoski teoretiki se sicer izogibajo poimenovanju francoske ureditve, kakršnega smo navedli, in raje govorijo o »racionaliziranem parlamentarizmu«. Ta sistem se je razširil posebno po padcu socialističnih družbenih ureditev, ko so ga prevzele mnoge od teh držav (npr. Hrvaška, Srbija in še nekatere druge).

Polpredsedniški sistem izhaja sicer iz parlamentarnega sistema, vendar pa je v njem položaj predsednika republike okrepljen do te mere, da se močno približuje položaju predsednika v predsedniškem sistemu. To se kaže zlasti v neposredni izvolitvi predsednika republike in v njegovih pristojnostih, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu, še posebej pa v njegovem vplivu na oblikovanje in delovanje vlade. Ustavna zamisel take ureditve je izhajala iz slabih izkušenj v francoski ustavni zgodovini, zlasti za časa četrte in pete republike, ko je bila izvršilna oblast preveč oslABLJENA v korist zakonodajne oblasti. Temu nasproti je ustavna ureditev pete republike postavila močno izvršilno oblast, ki ji načeluje šef države, in v kateri je položaj parlamenta dokaj šibkejši, kot je to običajno v parlamentarnih sistemih.

Vendar je pri tem zanimivo, da predsednik republike ni individualni nosilec izvršilne oblasti kot v predsedniškem sistemu, kajti v tem sistemu še vedno obstaja vlada, ki je formalno vezana na parlament, ki pa je dejansko odgovorna predsedniku republike in jo ta tudi vodi. Tako kot v parlamentarnem sistemu je tudi tu uveljavljen dualizem izvršilne oblasti, le da je razmerje med šefom države in šefom vlade obrnjeno. V tem sistemu je namreč praviloma močnejši šef države.

Predsednik republike ima v francoski ureditvi izjemen položaj, ki ga postavlja na nek način nad parlament in vlado. On namreč skrbi za delovanje obeh vej oblasti in arbitrira med njima. Je garant stabilnosti izvršilne oblasti in kontinuitete državne oblasti. Voli se neposredno z absolutno večino za dobo petih let (prej celo za sedem let) in je lahko ponovno izvoljen. Pristojnosti predsednika se sicer na prvi pogled ne razlikujejo kaj veliko od pristojnosti šefa države v čistem parlamentarnem sistemu, vendar pa gre pri slednjem praviloma za zgolj reprezentativne in simbolične funkcije, medtem ko dobijo v francoskem sistemu te pristojnosti dejansko učinkovitost, ki dajejo predsedniku države položaj in moč dejanskega šefa izvršilne oblasti. Tak njegov položaj temelji zlasti na njegovem razmerju do vlade.

Predsednikove pristojnosti so skupne, ki jih izvaja skupaj s prvim ministrom na podlagi njegovega sopodpisa, ter lastne, ki jih izvaja sam (kar ni značilno za šefa države v parlamentarnem sistemu). Kot šef države zlasti predstavlja in zastopa državo navzven in

navznoter, 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. On imenuje prvega ministra in na njegov predlog ostale ministre ministrskega sveta (vlade) ter na predlog prvega ministra razrešuje ministre, prvega ministra pa razreši na podlagi njegovega odstopa. Predseduje sejam vlade ter podpisuje njene dekrete in ordonance. Vlada je tako v tem sistemu dejansko bolj vezana na predsednika republike kot na parlament. Predsednik republike po posvetu s predsednikom vlade in predsednikom obeh zbornic tudi razpušča parlament. Posebno močna pooblastila ima predsednik republike v izrednih razmerah, saj ima takrat ima pravico ukrepati po lastni presoji, vendar pa po posvetovanju s prvim ministrom, predsednikom obeh zbornic in s predsednikom ustavnega sveta.

Tako kot v (čistem) parlamentarnem sistemu je tudi tu predsednik politično neodgovoren in odgovarja edinole za veleizdajo (kar pa se v francoski ustavni praksi in doktrini pojmuje širše kot običajno). V tem primeru mu sodi visoki sodni dvor, imenovan s strani obeh zbornic.

Vlada oziroma ministrski svet (Conseil des ministres) določa in vodi državno politiko in za to politično odgovarja parlamentu. Ko je vlada imenovana, ji ni več potrebna investitura. Prvi minister lahko postavi vprašanje zaupnice (ob predstavitvi vladnega programa, ob predloženih deklaraciji o narodni politiki ali pa v zvezi z zakonskim ali drugim besedilom, ki ga je predložila vlada), najmanj desetina članov narodne skupščine pa lahko predlaga glasovanje o nezaupnici. Nezaupnica se lahko izglasuje samo z absolutno večino. V takem primeru mora prvi minister odstopiti, predsednik republike pa se odloči ali bo imenoval novega prvega ministra (in s tem novo vlado) ali pa bo razpustil parlament.

Zanimivo pri tem sistemu je, da ima strankarska struktura v državi izjemno močan vpliv na njegovo delovanje. Ves sistem je namreč zgrajen tako, da ima največjo moč šef države, za njim vlada in nato šele parlament. Toda sistem deluje tako le, če ima v teh organih, natančneje v parlamentu oziroma vladi na eni strani in v osebi predsednika republike na drugi strani, prevlado ista stranka oziroma ista strankarska koalicija. Kadar pripada šef države večini v parlamentu, se zato delovanje sistema močno približuje predsedniškemu sistemu oziroma je v njem izvršilna oblast celo močnejša, saj ima na voljo več sredstev vplivanja na delo parlamenta. Če pa pripada predsednik države eni politični liniji, večina v parlamentu in vlada pa drugi liniji pride do stanja, ki so ga v Franciji poimenovali kohabitacija. To je stanje, v katerem šef države ne more tako učinkovito izvrševati svojih pristojnosti nasproti vladi in parlamentu, kot sicer, na drugi strani pa morata tudi vlada in parlament upoštevati predsednikova pooblastila in njegovo moč. Posledica takega stanja pa je vendarle, da sistem ne deluje povsem tako, kot so si zamislili njegovi idejni tvorci.

V stanju kohabitacije se namreč delovanje tega sistema močno približuje delovanju klasičnega parlamentarnega sistema, saj parlament bistveno močnejše vpliva na delo izvršilne veja oblasti. Vlada v tem primeru izhaja iz večine v parlamentu in je nanjo veliko močnejše vezana, ne samo glede politične odgovornosti, temveč dejansko že tudi pri oblikovanju vlade, saj nasprotujoča večina v parlamentu močno veže roke šefu države pri oblikovanju vlade. Dvoglava (bicefalna) organizacija izvršilne oblasti, v kateri prevladuje v enem primeru šef države, v drugem pa prvi minister, pa ostaja v vsakem primeru dokaj zanesljiv porok močne izvršilne oblasti.

S precejšnjo rezervo bi sicer lahko uvrstili v polpredsedniški sistem tudi model organizacije državne oblasti v ruski federaciji, ker ga je težko uvrstiti v kakšnega od obstoječih sistemov, kajti vsebuje tako elemente parlamentarno predsedniškega sistema kot tudi predsedniškega sistema. Vendar pa je bližje prvemu, ker podobno kot francoski sistem pozna vlado kot kolegijski organ in njeno odgovornost parlamentu. Zato jo obravnavamo v okviru parlamentarno predsedniškega sistema.

Temeljna značilnost ustavne ureditve organizacije zvezne oblasti je močno okrepljena izvršilna oblast, ki ima sicer dva nosilca (šefa države in vlado), v kateri pa absolutno prevladuje šef države. Sam sistem državne oblasti je sestavljen iz različnih elementov, v katerem pomeni sicer osnovo element parlamentarnega sistema, vendar so nanj cepljeni zelo močni elementi tako predsedniškega kot tudi polpredsedniškega oziroma parlamentarno predsedniškega sistema.

V skladu s federalnim načelom je zvezni parlament dvodomen po klasičnem vzorcu, po katerem spodnji (prvi) dom predstavlja vse državljane federacije, zgornji (drugi) dom pa predstavlja federalne enote. Zvezni parlament torej sestavljata Državna Duma in Svet Federacije. Vlada odgovarja samo Državni Dumi, ki pa jo lahko Predsednik Ruske Federacije razpusti v primerih, ki jih določa ustava.

Položaj vlade je deloma podoben položaju vlade v klasičnem parlamentarnem sistemu, v večjem delu pa se od nje močno razlikuje. Vlada namreč neposredno odgovarja tako Državni dumi kot tudi predsedniku. Oba organa sodelujeta tudi pri oblikovanju vlade, pri čemer ima močnejši položaj šef države. Šef države lahko kadarkoli preoblikuje vlado ali jo razreši. Vladi pa lahko izreče nezaupnico tudi duma. V takem primeru lahko predsednik razreši parlament. Če pa se predsednik ne strinja z odločitvijo dume, in ta ponovno v treh mesecih izglasuje nezaupnico vladi, lahko predsednik bodisi razreši vlado ali pa razpusti dumo. Tudi celotno delovanje vlade je pod neposrednim nadzorstvom šefa države, ki določa temeljne usmeritve delovanja vlade in vodi njeno delo.

Šef zvezne države je Predsednik Ruske federacije, ki ima izredno velika pooblastila. Ta se kažejo tako v razmerju do drugih temeljnih zveznih državnih organov kot tudi znotraj federalne strukture države. V določenih črtah položaj predsednika Ruske federacije spominja na položaj ameriškega predsednika v drugih pa mnogo bolj na položaj

francoskega predsednika. Obenem pa so mu dodane nekatere značilnosti položaja šefa države, ki izvirajo še iz ruske caristične tradicije. Predsednik ruske federacije se voli neposredno za štiri leta in je lahko izvoljen samo še za en mandat. Je politično neodgovoren in je lahko samo obtožen po vzoru ameriškega impeachmenta.

Po ustavi je predsednik Ruske federacije šef države in njegova najpomembnejša naloga je, da je garant ustave kot tudi ustavnih pravic in svoboščin. V tem okviru je pristojen, da sprejema ukrepe za varstvo suverenosti ter neodvisnosti in ozemeljske celovitosti Ruske federacije ter zagotavlja usklajeno delovanje in sodelovanje vseh organov državne oblasti, se pravi vseh ustavnih organov. Predsednik tudi določa temeljne usmeritve notranje in zunanje politike države v skladu z ustavo in zvezno zakonodajo. Poleg tega opravlja predsednik tudi klasične funkcije šefa države, kot so zlasti predstavljanje Ruske federacije znotraj države in v mednarodnih odnosih. Predsednik je tudi vrhovni poveljnik oboroženih sil ter odloča o uvedbi vojnega stanja. Prav tako predsednik odloča tudi o uvedbi izrednega stanja.

V razmerju do vlade ima predsednik izredno močne pristojnosti, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu. Tako predsednik Ruske federacije imenuje predsednika vlade v soglasju z Državno Dumo, na njegov predlog pa podpredsednika vlade in zvezne ministre. Predsednik tudi odloča o razrešitvi vlade. Z vidika delovanja vlade daje ustava predsedniku pravico, da predseduje sejam vlade. Predsednik Ruske Federacije ima zelo velike pristojnosti tudi pri imenovanju drugih visokih zveznih funkcionarjev. Tudi v razmerju do Državne Dume so njegove pristojnosti daleč večje, kot je to običajno.

3.4 Skupščinski sistem

Skupščinski sistem se bistveno razlikuje od predsedniškega in parlamentarnega sistema in to predvsem zato, ker ne izhaja iz načela delitve oblasti, temveč iz načela enotnosti oblasti. Po tem načelu vsa oblast izhaja iz ljudstva, ki jo izvaja bodisi neposredno bodisi po svojih izvoljenih predstavnikih v predstavniškem telesu. Seveda mora tudi ta sistem upoštevati dejstvo, da različne funkcije državne oblasti izvajajo različni državni organi, vendar pa tu ne velja načelo relativne neodvisnosti organov pri izvajanju svoje funkcije, temveč je vsa oblast osredotočena in izhaja iz enega organa.

Za skupščinski sistem je torej značilno, da je skupščina kot nosilec zakonodajne oblasti in izvoljeno predstavniško telo ljudstva najvišji organ oblasti v razmerju do vseh državnih organov. Vse druge državne organe voli in odpokliče skupščina. Vse to še posebej velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena. Izvršilni organ je tako organizacijsko kot tudi funkcionalno popolnoma podrejen skupščini, saj ga skupščina voli in razrešuje in mora v celoti izvajati politiko skupščine. V tem sistemu je torej vlada le nekakšen izvršilni odbor same skupščine. Ne vlada ne kakšen drug državni organ ne more na noben način vplivati na delovanje skupščine.

Skupščinski sistem je uveljavljen v Švici (konventski sistem). Vendar pa švicarskega sistema niso prevzele tudi druge sodobne države, ker je izrazito vezan na posebno švicarsko demokratično tradicijo. Pač pa je bil tak sistem uveljavljen v bivši Sovjetski zvezi in drugih bivših socialističnih državah, ki so se zgledovale po njeni državni ureditvi in je še vedno uveljavljen v nekaterih socialističnih državah. Seveda pa v teh državah zaradi avtoritarne vladavine in enostrankarskega političnega sistema deluje povsem drugače kot v Švici.

Za švicarsko ureditev je značilno, da organizacija oblasti izhaja iz načela enotnosti oblasti in sodi v okvir skupščinske (oz. direktorialne) vladavine. Izredno močno je razvita neposredna demokracija (ustavodajni in zakonodajni referendum, ljudska iniciativa, ljudski veto). V nekaterih kantonih je referendum celo obvezen za vse zakone.

Vlade v tem sistemu ni, temveč izvršilno funkcijo opravlja sedem članski Zvezni svet (Bundesrat, Conseil Federal), katerega člane volita oba domova. Zvezni svet je pri svojem delovanju (formalno) popolnoma podrejen skupščini kot njen izvršilno organ. Zato tu ne veljajo parlamentarni instrumenti (nezaupnica, zaupnica itd.) kot tudi ne odstop vlade. Zvezna skupščina pa voli tudi zvezne sodnike in druge najvišje funkcionarje. Zvezni svet vodi predsednik, ki ga skupščina izvoli za eno leto.

Položaj zveznega sveta ni primerljiv z vlado v parlamentarnem sistemu tudi zato, ker zvezni svet opravlja tudi funkcijo šefa države, v njegovem imenu pa njegov predsednik. Funkcijo šefa države opravlja torej kolegijsko telo, ki je postavljeno s strani skupščine in njej odgovorno, kar seveda skupščinski sistem tudi glede šefa države jasno loči od drugih sistemov organizacije državne oblasti.

4 Oblike državne ureditve

4.1 Splošno

Čeprav se položaj šefa države dokaj razlikuje glede na obliko vladavine, še bolj pa glede na sistem organizacije državne oblasti, ga močno označuje tudi oblika državne ureditve. Gre predvsem za položaj šefa države v zvezni državi.

Različne oblike državne ureditve izhajajo iz načina vertikalne organiziranosti državne oblasti. Osnovna delitev teh oblik je na unitarne (enovite) in sestavljene države. Sestavljena država se od unitarne razlikuje po tem, da je sestavljena bodisi iz več držav bodisi so znotraj nje oblike državne organiziranosti. Prvi primer predstavljajo zveze držav, drugi pa zvezne države oziroma federacije.

Vendar pa je v tem okviru največja ločnica med unitarno (enovito) in federativno (zvezno) urejeno državo. Prve po številu močno prevladujejo (v Evropi na primer

Francija, Italija itd.), druge so redkejše (na primer ZDA, Zvezna republika Nemčija, Avstrija itd.).

Najbolj običajna oblika državne ureditve je tako zgodovinsko gledano kot tudi v sodobnosti unitarna (enovita) država, za katero je značilno, da ima enotno državno organizacijo in da vsa državna oblast izvira iz enega centra, v katerem se sprejemajo vse odločitve. Unitarna država ima torej vse državne organe enotne, se pravi na enem samem nivoju, kar pomeni da ima enotno organizacijo zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. To pomeni, da ima država en parlament, enega šefa države, eno vlado in eno najvišje sodišče (če govorimo o najpomembnejših državnih organih), kar seveda velja tudi za nižje državne organe. To pomeni tudi, da obstoja v državi en sam pravni sistem (vključno z eno samo ustavo), ki velja za pravne subjekte na ozemlju države. Ta tip države je najbolj razširjen in najbolj običajen in zato tudi ustreza običajnemu razumevanju države.

Položaj šefa države v enoviti države se razlikuje glede na obliko vladavine in glede na sistem organizacije državne oblasti. Pač pa je v marsičem drugačen položaj šefa države v zvezni državi, na katerega sicer tudi vplivata oblika vladavine in sistem organizacije državne oblasti.

4.2 Zveza držav

Med zveze držav štejemo personalno unijo, realno unijo in konfederacijo (Pitamic, 1927: 126-137). Ker ne gre za državo, temveč za več povezanih držav, govorimo lahko o šefu države samo pogojno. Vendar pa imajo v nekaterih primerih tudi te povezave nekega vrhovnega poglavarja, ki bolj ali manj opravlja (vsaj nekatere) funkcije šefa države.

Gre zlasti za realno in personalno unijo, kjer gre za različne oblike povezanosti monarhičnih držav. Personalna unija pomeni pravzaprav dvoje ali več popolnoma samostojnih držav, ki imajo skupno samo osebo vladarja, sicer pa med seboj niso pravno povezane na noben način. V personalni uniji je monarh pravzaprav poglavar držav, ki so povezane v personalno unijo, vendar deluje kot tak v vsaki posebej. Do skupnega monarha pride zaradi nasledstvenih redov teh držav, kar pa se kadarkoli lahko spremeni. Znan zgodovinski primer je personalna unija med Anglijo in Škotsko v času vladavine Stuartov.

Na personalno unijo spominja Commonwealth, čeprav gre za povsem posebno skupnost držav, kakršne še doslej ni bilo. To je namreč ohlapna zveza neodvisnih držav, bivših britanskih kolonij, povezanih z zgodovinskimi vezmi z Združenim kraljestvom in prek njega med seboj. Gre torej predvsem za simbolno skupnost, katere poglavar je britanski monarh. Znotraj tega pa je britanski monarh tudi ustavni monarh v nekaterih od teh držav, v katerih ga predstavlja generalni guverner, ki ga imenuje krona na predlog ministrov posamezne države in je popolnoma neodvisen od angleške vlade.

Drugače od personalne unije pa je realna unija pravna povezanost dveh ali več držav, ki imajo na podlagi medsebojne pogodbe istega vladarja, lahko pa tudi druge skupne državne organe. Sicer pa ima vsaka od teh držav lastno državno organizacijo in lastni pravni red. Tak primer je bila zlasti Avstro-Ogrska (1867-1918), ki je bila skupnost dveh držav, Avstrije in Madžarske. V realni uniji je vladar skupen šef države v vseh zadevah, glede katerih so države povezane, oziroma jih opravljajo skupno.

Med zveze držav prištevamo tudi konfederacijo, ki je s personalno in realno unijo v neki meri prisotna tudi v sodobnosti, saj jo še vedno občasno srečujemo kot način razreševanja problemov sobivanja načeloma samostojnih, vendar pa iz različnih razlogov med seboj tesno povezanih državnih tvorb. Bistveno bolj pa je bila navzoča v preteklosti, celo v antiki. Primerov konfederacije v bližnji preteklosti je kar nekaj, zlasti Severnoameriška zveza (1778-1787), Švicarska zveza (od 13. stoletja do leta 1848), Renska zveza (1803-1815) in Nemška zveza (1815-1866). Zgodovinsko je bila najpomembnejša ameriška konfederacija, saj je iz nje nastala prva sodobna federacija.

Konfederacija (Confédération, Staatenbund) sploh ni država, temveč je zveza samostojnih držav, ki nastane z mednarodno pogodbo med njimi in se tudi razdre kot mednarodna pogodba. Konfederacija je sicer v svojem delovanju lahko dokaj podobna državi, vendar pa jo od nje loči tudi to, da praviloma ni samostojni pravni subjekt v mednarodnih odnosih, temveč so to države – njene članice. Znamenit je primer ameriške konfederacije, ki je temeljila na posebni konfederalni pogodbi, imenovani Articles of Confederation and Perpetual Union.

Konfederacija deluje prek skupnih organov, ki odločajo o zadevah skupnega pomena, kot so določene v konfederalni pogodbi. Skupni organ konfederacije se navadno imenuje konfederalna skupščina (dieta), kongres ali podobno. Konfederalna skupščina je praviloma sestavljena iz delegatov držav članic, ki imajo praviloma bolj ali manj vezani mandat za odločanje. Konfederacija praviloma nima skupnega poglavarja, vendar je tudi glede tega med njimi precej razlik. Tako je bilo v večini konfederacij, kar zlasti velja za zgodovinske konfederacije. Tako je Ameriška konfederacija poznala le predsednika Kongresa kot konfederalne skupščine, ki pa ni imel pooblastil šefa države.

Nekatere novejšje konfederacije pa so imele nekakšnega poglavarja, ki pa je imel zelo šibka pooblastila. Primer takšen konfederacije je povezava med Srbijo in Črno goro v leti 2003 do 2006. Nekatere konfederacije pa so imele pravega šefa države, kar velja zlasti za drugo nemško cesarstvo. Ta državna tvorba je temeljila na ustavi, ki je bila sprejeta kot pogodba med članicami severnonemške konfederacije in štirih južnih nemških dežel in tudi cesarstvo se je deklariralo kot konfederacija, čeprav je delovalo bolj kot federacija, zlasti je bila vzpostavljena supremacija zakonov cesarstva nad zakoni dežel. V tem ustavnem sistemu je imel osrednje mesto cesar, ki je imenoval tudi kanclerja, ki mu je bil odgovoren. Položaj poglavarja konfederacije je v tem primeru povsem odgovarjal položaju šefa države zvezne države, glede na druge značilnosti

ustavne ureditve pa je bil celo močnejši. Celotna ureditev je bila torej mešanica konfederalnih in federalnih elementov.

4.3 Zvezna država

4.3.1 Splošno

Položaj šefa države v zvezni državi je sicer tako kot položaj šefa države odvisen od oblike vladavine in sistema organizacije državne oblasti, znotraj tega pa ga označuje predvsem položaj same zvezne države, zlasti pa obseg in globina njenih pristojnosti. Ob enaki obliki vladavine in sistemu organizacije državne oblasti je njegov položaj različen v različnih federacijah. Čim močnejši je položaj federacije, toliko močnejši je tudi položaj šefa države.

Federacija temelji na ideji federalizma, ki pomeni združevanje in sodelovanje samostojnih subjektov zaradi doseganja skupnih ciljev. Zvezna država (federacija) je v razvoju države novejši pojav, vendar se je ta oblika države v sodobnem času izredno uveljavila, saj imajo zvezno ureditev skoraj vse največje in najpomembnejše države na svetu. Zvezna državna ureditev se je izkazala še posebej primerna za večnacionalne oziroma več etnične države (na primer Švicarska federacija, Ruska federacija, Indija in v novejšem času Belgija). Prva sodobna federacija so postale Združene države Amerike, ki so nastale iz konfederacije, podobno kot nekoliko kasneje tudi švicarska federacija, ki se je močno zgledovala po ameriški. ZDA so postale vzor tudi drugim kasnejšim federacijam. Do združitve samostojnih držav v federacijo je praviloma prišlo zaradi tega, ker je življenje (zlasti ekonomske potrebe) terjalo močnejše sodelovanje držav, kot je bilo možno v konfederaciji.

Zvezna država je država in ne zveza držav, toda v nasprotju z unitarno državo je linija oblasti v federativni državi prekinjena in v njej obstajajo poleg centralne oblasti še relativno samostojni centri oblasti delov države. Državna oblast je torej organizirana na dveh ravneh, na ravni zveze in na ravni federalne enote, kar pomeni, da gre za vertikalno delitev oblasti. Federacija navzven praviloma nastopa kot enoten mednarodnopravni subjekt, kar pomeni, da federalne enote nimajo lastne mednarodnopravne subjektivitete.

Federativno urejena država ima drugače kot unitarna država dve ravni državne organizacije, na katerih se praviloma izvajajo vse temeljne državne funkcije. To pomeni, da ima zakonodajne, izvršilne in sodne organe praviloma tako zvezna država kot tudi zvezne enote. Edini organ, ki ga federalne enote praviloma nimajo, je šef države, kar je razumljivo, saj se tiste funkcije, ki jih v državi izvaja šef države, praviloma nanašajo na delovanje celotne države, v tem primeru torej zvezne države. Vendar se glede tega federacije med seboj precej razlikujejo. Povedano velja bolj za »klasične« federacije, medtem ko imajo nekatere novejše federacije drugačno ureditev.

Ponekod imajo enotni (zvezni) sodni sistem, drugod zvezne zakone izvršujejo organi federalnih enot itd.

Federacija pa nima samo dveh ravni državne organizacije, temveč ima tudi dva pravna reda, namreč pravni red federacije in pravne rede federalnih enot. V skladu s federalnim načelom pa je pravni red federalne enote podrejen pravnemu redu zvezne države in mora biti v skladu z njim. Pravni red tako zveze kot zvezne enote praviloma tvorijo enaki predpisi kot v unitarni državi, torej ustava, zakoni in podzakonski akti. Oba pravna reda tudi neposredno delujeta na državljane, zvezni red na celotnem ozemlju zvezne države, pravni red zvezne enote pa na njenem ozemlju.

Navadno imajo torej lastne ustave tudi federalne enote, vendar morajo biti njihove ustave v skladu z zvezno ustavo. Pomembno pa je, da imajo praviloma federalne enote pravico do samoorganiziranja, kar pomeni, da same odločajo o ureditvi lastne državne organizacije. Glede tega se federacije med seboj precej razlikujejo. Ker so ZDA nastale iz konfederacije, je razumljivo, da zvezna ustava sploh ne predpisuje organiziranosti državne oblasti v državah, zato ima vsaka država lahko lastno državno ureditev, ker o tem odloča ljudstvo države. Edina zahteva in garancija zvezne ustave je, da je oblika vladavine republikanska, in da temelji na načelu ljudske suverenosti. Organizacija držav je vendarle precej podobna zvezni organizaciji.

Notranja organizacija federalnih enot je navadno podobna organizaciji zvezne države, po drugi strani pa je v osnovi organizirana kot unitarna država, seveda samo v okviru svojih pristojnosti. To pomeni, da je lahko organizirana bolj ali manj centralizirano ali decentralizirano, da ima različno razvito lokalno samoupravo itd.

Podlaga za federativno državno ureditev je zvezna ustava, ki jo sprejme najvišji organ federacije. Ta ustava ureja običajno ustavno tvarino za vso federacijo, še posebej pa razmejuje pristojnosti med zvezo in federalnimi enotami. Zvezna ustava torej vsebuje ureditev običajnih ustavnih zadev, torej ustavnih načel, človekovih pravic in svoboščin ter ureditev zvezne državne organizacije, poleg tega pa določa še pristojnosti zveznih organov in ureja druga federalna razmerja. S tega vidika se zvezna ustava že na prvi pogled bistveno loči od ustave unitarne države. Eden najpomembnejših elementov zvezne ustavne ureditve, zlasti glede položaja zveznih enot, je razmejitev pristojnosti med zvezo in zveznimi enotami. Ta je lahko določena na različne načine, odvisno predvsem od načina nastanka zvezne države.

4.3.2 Organizacija zvezne države

Organizacija zvezne države temelji v osnovi na enakih načelih kot organizacija enovite države. Gre za sodobna ustavna načela, kot so načelo suverenosti ljudstva, načelo demokratičnosti, načelo pravne države in načelo delitve oblasti. Prav tako sistemi organizacije državne oblasti temeljijo bodisi na načelu delitve oblasti bodisi na načelu enotnosti oblasti. Tako organizacija oblasti v ZDA temelji na dosledno izvedenem

načelu delitve oblasti in na njem temelječem predsedniškem sistemu, v ZRN (in večini drugih federacij) na parlamentarnem sistemu, v Švici na načelu enotnosti oblasti in skupščinskem sistemu itd.

Ker federacijo tvorijo tako zvezna država oziroma njeni državljani kot tudi federalne enote, njena organizacija odraža oba konstitutivna elementa zvezne države, torej federalne enote in državljane. Zato je praviloma predstavniško telo v federaciji dvodomno, pri čemer en dom (prvi ali spodnji dom) predstavlja vse državljane zvezne države, drugi dom (drugi ali zgornji dom) pa predstavlja federalne enote. To odraža zamisel in strukturo federacije, katere konstitutivni deli so tako državljani kot tudi federalne enote. Med tema dvema elementa vlada stalna napetost in prav vzpostavitev ustreznega razmerja med njima je največji preizkus zvezne ureditve. Pri nastanku prve federacije ZDA je bila ključna točka kompromisa prav dvodomna sestava Kongresa, ki je v enem domu zagotavljala enakomerno predstavništvo glede na prebivalstvo, v drugem domu pa enakopravno zastopstvo držav, ne glede na njihovo velikost ter enakopravnost obeh domov, kar vse je zagotavljalo pomemben vpliv tudi malih držav na sprejemanje zakonodajnih odločitev.

V sodobnih federacijah je pravilo, da so državljani zastopani v svojem predstavniškem domu po načelu enake volilne pravice, da se torej vsak član tega doma voli na približno enako število prebivalcev. Zelo različna pa je ureditev glede sestave drugega doma, ki predstavlja interese federalnih enot. Nekateri taki domovi so namreč sestavljeni na podlagi načela paritete, torej enakopravne zastopanosti vseh federalnih enot - ne glede na njihovo velikost. To načelo je uveljavljeno v dveh najstarejših federacijah, torej v ZDA in Švici in v večini drugih federacij. V nekaterih federacijah pa je uveljavljena kombinacija obeh načel, kot npr. v Zvezni republiki Nemčiji.

Zvezna država ima praviloma šefa države, ki se različno imenuje kot npr. Predsednik ZDA, zvezni predsednik v Nemčiji, Predsednik Indije itd. Kot smo že povedali, švicarska federacija nima posebne funkcije šefa države, temveč to funkcijo opravlja kar Zvezni svet oziroma njegov predsednik.

Šefi zvezne države so različno postavljeni na svoj položaj, kar je posredno odvisno tudi od oblike vladavine in sistema organizacije državne oblasti. Tako tudi tu velja temeljna razlika glede tega ali gre za monarha (npr. belgijski kralj) ali za izvoljenega šefa države. Volitve republikanskega šefa zvezne države so v glavnem odvisne od sistema organizacije državne oblasti in so lahko posredne ali neposredne.

5 Položaj predsednika republike v naši ureditvi organizacije državne oblasti

5.1 Organizacija državne oblasti

Izvršilna funkcija v Sloveniji in bivši jugoslovanski federaciji je bila več čas po drugi svetovni vojni vpeta v sistem skupščinske vladavine, temelječe na načelu enotnosti

oblasti. Vendar je mogoče glede njene organizacije ločiti dva obdobja. V prvem povojnem obdobju je bila nosilec izvršilne funkcije predvsem vlada, delno pa tudi prezidij skupščine, ki je bil hkrati tudi (kolektivni) šef države. V drugem obdobju, po letu 1953, je prišlo do okrepitve načela enotnosti oblasti in uvedbe čistejše oblike skupščinskega sistema, kar se je kazalo tudi v položaju, funkcijah in organizaciji izvršilne funkcije. Uveden je bil predsednik republike kot individualni šef države, na republiški ravni pa je bil ukinjena funkcija šefa države.

V kasnejših ustavnih obdobjih je prišlo do določene krepitve samostojnosti izvršnih svetov nasproti skupščinam, kar se je zlasti kazalo v uvedbi nekaterih institutov, ki so sicer značilni za parlamentarni in ne za skupščinski sistem. Spremenila se je tudi organizacija šefa države, saj je bilo z ustavnimi amandmaji leta 1971 uvedeno kolektivno predsedstvo federacije, leta 1974 pa je bilo predsedstvo uvedeno tudi na republiški ravni. Tako stanje je trajalo do sprejema slovenske ustave konec leta 1991.

Veljavna ustava je z uveljavitvijo načela delitve oblasti in parlamentarnega sistema (vsaj na načelni ravni) uvedla povsem drugačen položaj in drugačno organizacijo izvršilne oblasti. To po novi ureditvi opravlja vlada kot dejanski nosilec izvršilne oblasti, medtem ko se po tradiciji parlamentarnih sistemov tudi pri nas šteje predsednik republike kot nominalni šef izvršilne oblasti.

Tako kot v drugih sodobnih državah je tudi položaj šefa države v Sloveniji vpet v značilnosti organizacije državne oblasti v Sloveniji, tako z vidika oblike vladavine, sistema organizacije državne oblasti kot tudi z vidika državne ureditve. Organizacija državne oblasti v veljavni ustavni ureditvi je primerljiva z drugimi sodobnimi demokratičnimi državami in temelji na sodobnih načelih, kot so zlasti načelo demokratičnosti, načelo pravne države in načelo delitve oblasti.

Veljavna ustavna ureditev (1. člen) določa, da je Slovenija demokratična republika, da torej ustava vzpostavlja demokratično državo republikanske vladavine. Republikanska oblika vladavine je glede na zgodovinski razvoj slovenskega naroda seveda sama po sebi razumljiva in ni bila nikoli vprašljiva. Slovenija je tudi novejša država in take države se praviloma ustanavljajo kot republike. Demokratičnost je podrobneje opredeljena v drugem odstavku 3. člena ustave, ki se glasi: «V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.»

Oblika državne ureditve je unitarna država, kar v ustavi nikjer posebej ni izraženo, izhaja pa iz organizacije države, kakršna je sicer določena v ustavi. Običajna oblika državne ureditve je unitarna država, zato ustave tega praviloma posebej ne poudarjajo, pač pa je vedno posebej poudarjeno, kadar gre za ustavo zvezne države.

Sistem organizacije državne oblasti po veljavni ustavi izhaja izrecno iz načela delitve oblasti. Že v splošnih določbah ustave Republike Slovenije (drugi odstavek 3. člena) je

namreč določeno, da se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Tako kot v drugih sodobnih ustavah je bila torej tudi v naši ustavi prevzeta trialistična delitev državne oblasti. Načelo delitve oblasti odločilno vpliva tudi na položaj predsednika republike v naši ureditvi, čeprav je podrobnejša ustavna ureditev njegovega položaja problematična prav z vidika tega načela.

Organizacija oblasti in razdelitev funkcij državne oblasti med najvišje državne organe v ustavi ni izvedena dosledno, temveč obstaja kar nekaj prvin, ki povzročajo motnje v razmerjih med temeljnimi državnimi organi. To še posebej velja glede razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo. V tem razmerju je vzpostavljeno neravnotežje v korist zakonodajne veje oblasti, kar se kaže v mnogih prvinah, zlasti pa v pretiranih pristojnostih državnega zbora v kadrovskih zadevah in na drugi strani v pomanjkljivih pristojnostih šefa države. Slednje je najbolj problematično pri oblikovanju vlade, ki jo voli državni zbor, namesto, da bi jo imenoval predsednik republike.

Parlament je dvodomni, in sicer gre za t.i. nepopolno dvodomnost; državni zbor kot predstavnik ljudstva je zakonodajni organ, ki mu odgovarja tudi vlada, državni svet kot zastopnik posebnih družbenih interesov oziroma interesnih skupin, pa je šibkejši drugi dom, ki ima na voljo nekatera sredstva, s katerimi lahko vpliva na izvajanje zakonodajne funkcije državnega zbora.

5.2 Položaj predsednika republike

Položaj šefa države v naši ureditvi je posledica republikanske oblike vladavine, parlamentarnega sistema ter enovite državne ureditve. Predsednik republike ima pri nas značilen položaj šefa države v parlamentarnem sistemu, vendar še nekoliko šibkejši, kot je to običajno. To se kaže predvsem v tem, da mu je skoraj v celoti odvzeta funkcija imenovanja visokih državnih funkcionarjev, ter v razmerju do državnega zbora in vlade.

Naša organizacija državne oblasti je zgrajena na parlamentarnem modelu, v skladu s katerim je vlada odgovorna državnemu zboru, ki ji lahko izreče nezaupnico ali ji ne izreče zaupnice. Ustavna ureditev dopušča tudi možnost razpustitve državnega zbora. Ti instrumenti parlamentarnega sistema se precej zgledujejo po nemški inačici parlamentarnega sistema, ki pa ni dosledno izvedena in na ključnih točkah ne deluje tako kot nemški vzor, ki temelji na ideji o stabilnosti izvršilne veje oblasti. Zaradi tega pogosto prihaja do motenj v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, posebej med državnim zborom in vlado.

Kljub proklamiranemu načelu parlamentarnega sistema je prišlo v ustavo tudi nekaj določb, ki so uvedle v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo vrsto elementov bivšega skupščinskega sistema. Gre zlasti za pretirano poudarjanje volilne funkcije državnega zbora (volitve sodnikov, imenovanje ministrov itd.), kar zapleta razmerje med državnim zborom in vlado. Drugi pravni akti s tega področja, zlasti zakon o vladi in poslovnik državnega zbora, so odmik proti skupščinskemu sistemu še povečali, kar

postavlja vlado v položaj, ki je v marsičem bližji položaju izvršilnega organa v skupščinskem sistemu kot pa položaju vlade v parlamentarnem sistemu. Taka pravna ureditev pa posega tudi v ustavni položaj predsednika republike, zaradi česar se zastavlja vprašanje ali je sploh v skladu z ustavo.

Tako razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo pa slabi tudi položaj šefa države, ki je preveč šibak v razmerju do zakonodajne veje oblasti. To velja zlasti za njegovo pravico do razpusta parlamenta, pa tudi za njegovo sodelovanje pri oblikovanju vlade. Predsednik republike namreč lahko samo predlaga kandidata za predsednika vlade, ne imenuje pa ministrov, ker je to po ustavi pridržano samemu državnemu zboru. Končno pa je predsedniku odvzeta tudi klasična funkcija šefa države pri imenovanju nosilcev najvišjih državnih funkcij, ki je skoraj v celoti prenesena na državni zbor, predsednik republike pa lahko zgolj predlaga kandidate za nosilce teh funkcij državnemu zboru v izvolitev oziroma imenovanje. Ob tem se sicer lahko zastavi vprašanje ali ni predsednik dejansko celo v boljšem položaju kot šef države v parlamentarnem sistemu, ki sicer formalno imenuje najvišje funkcionarje, v resnici pa v skladu s parlamentarnimi običaji praviloma le podpisuje imenovanja, ki mu jih predloži šef vlade.

Za položaj predsednika republike v naši ureditvi lahko ugotovimo, da se v nekaterih značilnostih dokaj razlikuje od drugih ureditev. Predvsem pa lahko ugotovimo, da je dokaj šibkejši, kot je to običajno celo v parlamentarnih sistemih. Kljub temu ima nekaj klasičnih funkcij, kot so zlasti, da predstavlja državo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Predsednik republike ima tudi pri nas pravico izdajati uredbe z zakonsko močjo v času izrednega stanja ali vojne, s katerimi lahko izjemoma celo omeji posamezne ustavne pravice in temeljne svoboščine. Seveda pa mora take uredbe predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane (108. člen ustave).

Pač pa so v naši ureditvi bistveno omejene pristojnosti predsednika republike pri imenovanju visokih državnih funkcionarjev. Glede večine visokih funkcionarjev, ki jih drugje imenuje šef države, ima v naši ureditvi samo predlagalno funkcijo. Tako predlaga državnemu zboru v izvolitev sodnike ustavnega sodišča, pet članov sodnega sveta in varuha človekovih pravic ter v imenovanje člane računskega sodišča itd.

Tudi vloga predsednika republike pri oblikovanju vlade je v našem sistemu bistveno manjša kot v drugih parlamentarnih sistemih. Drugje namreč šef države določi mandatarja za sestavo vlade in imenuje ali potrdi ministre. Pri nas po nemškem vzoru predsednik republike sicer predlaga kandidata za predsednika vlade v izvolitev državnemu zboru, toda pri imenovanju ministrov nima za razliko od nemške ureditve nobene vloge, saj jih imenuje sam državni zbor.

Naša ureditev torej odstopa od nemškega vzora v nekaterih pomembnih značilnostih, ki se nanašajo tako na vlogo predsednika vlade kot tudi na vlogo predsednika republike, ki je bistveno manjša kot je to normalno v parlamentarnem sistemu. Še posebej velja to za imenovanje ministrov. Prav tako so okrnjene pristojnosti predsednika pri razreševanju

spora med parlamentom in vlado. V klasičnem parlamentarnem sistemu namreč šef države na predlog šefa vlade lahko razpusti parlament, če vladi izreče nezaupnico. Pri nas tega ne more, temveč ustava posebej določa primere, v katerih predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše predčasne volitve. To namreč lahko stori samo, če ne pride do oblikovanja vlade in pa pri neizglasovani zaupnici vladi, če ni izvoljen nov predsednik vlade ali stara vlada ne dobi zaupnice pri ponovnem glasovanju. Zaradi teh odstopanj od nemškega modela je naša sedanja ureditev bistveno manj stabilna kot njena vzornica.

Taka ustavna ureditev v veliki meri posega v samo bistvo parlamentarnega sistema, v katerem je ena najpomembnejših nalog šefa države, da poseže v razmerje med parlamentom in vlado, kadar se to ne more več normalno odvijati, ter v takem primeru razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. V nemškem sistemu, po katerem smo se zgledovali, ima šef države kljub korekcijam parlamentarnega sistema še vedno možnosti nujne intervencije v takem primeru, pri nas pa ne, kar lahko v veliki meri zmanjšuje stabilnost sistema kot celote. To našo ureditev tudi približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. Ta ureditev pa vnaša motnje tudi v delitev oblasti med zakonodajno in izvršilno funkcijo državne oblasti.

Nekatere naše posebnosti, zlasti imenovanje ministrov po državnem zboru, pa tudi slabijo oziroma v neki meri celo izničujeta osnovno idejo nemškega modela, ki je bila izhodišče tudi naše ureditve, namreč stabilnost vlade, v tem okviru pa še posebej institut nezaupnice in zaupnice. Veliko število političnih strank v državnem zboru in potreba po večstrankarskem koalicijskem oblikovanju vlade vse povedano samo še poudarja. Vsekakor pa je posledica takega stanja, da nekateri temeljni postulati parlamentarnega sistema niso uresničeni na primerni ravni, kar zlasti velja za načelo enakopravnosti obeh vej oblasti. V naši ureditvi se namreč instrumenti, ki zagotavljajo enakopravnost obeh vej oblasti, ne morejo v zadostni meri uveljaviti, kar še posebej velja za institut nezaupnice in zaupnice. Taka ureditev zato ne omogoča zadostne samostojnosti, pa tudi ne homogenosti in učinkovitosti vlade kot nosilca izvršilne funkcije in vrha državne uprave.

Pravice suspenzivnega veta na zakon šefi držav nimajo v vseh parlamentarnih sistemih, čeprav je bila tradicionalno značilna za položaj šefa države v tem sistemu. V našem sistemu je glede na povedano razumljivo, da predsednik republike nima te pravice. Edina tradicionalna usedlina parlamentarnega sistema, ki je ostala tudi v našem sistemu, je pravica (in dolžnost) predsednika republike, da razglasi zakon, ki ga sprejme državni zbor. Ustava zagotavlja predsedniku posreden vpliv samo na postopek ratifikacije mednarodnih pogodb. Predsednik republike namreč lahko predlaga ustavnemu sodišču, da izreče svoje mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo (drugi odstavek 160. člena ustave). Na drugi strani pa lahko državni zbor zahteva od predsednika republike, da izreče mnenje o posameznem vprašanju (drugi odstavek 107. člena ustave), ki pa za državni zbor ni obvezno.

Predsednik republike tudi pri nas ni politično odgovoren, vendar pa temu ne sledi – kot je običajno v parlamentarnem sistemu – sopodpis predsednika vlade oziroma pristojnega ministra. Pač pa tudi naša ustavna ureditev predvideva obtožbo kot sredstvo za ugotavljanje odgovornosti predsednika republike. Ustava Republike Slovenije (109. člen) namreč določa, da lahko državni zbor obtoži pred ustavnim sodiščem predsednika republike, če pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon. O odgovornosti predsednika republike odloča ustavno sodišče, kar je v skladu z bolj sodobnim pojmovanjem, po katerem parlament obtoži šefa države, o njegovi odgovornosti pa odloča ustavno sodišče kot sodni organ.

Opombe / Notes

¹ Obstajajo tudi volilne monarhije, kjer pride monarh na prestol z izvolitvijo. Sedanji primeri so redki, v preteklosti pa je bila znano po tem predvsem Sveto rimsko cesarstvo nemške narodnosti, kjer so volilni knezi volili cesarja ter Poljsko-litovska zveza, kjer so volili kralja.

² O načelu delitve oblasti izčrpno razpravlja Dujčić, 2002. Glej tudi: Šturm, 1998: 11-31.

³ Zaradi politične neodgovornosti šefa države sopodpisuje njegovo akte pristojni minister oziroma vlada, ki zanje politično odgovarja parlamentu. Podrobneje o tem glej: Zagorc, 2004.

Literatura / References

- Biscaretti di Ruffia, P. (1974) *Introduzione al diritto costituzionale comparato* (Milano: Giuffrè).
- Blondel J. (ed.) (1969) *Comparative Government* (London: Macmillan).
- Blondel J. (1982) *The Organization of Governments* (London: SAGE).
- Burdeau G. (1969) *Traite de science politique, IV, Le statut du pouvoir dans l'Etat* (Paris: Librairie generale de Droit et de Jurisprudence).
- Burdeau G., Hamon F. & Troper M. (1995) *Droit constitutionnel*, 24 ed. (Paris: LGDJ).
- Cadoux C. (1988) *Droit constitutionnel et institutions politiques (Theorie generale des institutions politiques)* (Paris: Cujas).
- Chantebout B. (1989) *Droit Constitutionnel et Science Politique* (Paris: Dalloz).
- Dujčić S. (2002) *Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti* (doktorska disertacija) (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Guchet Y. (1994) *Les systemes politiques des pays de l'Union europeenne* (Paris: Armando Colin).
- Harvey, J. & Bather, L. (1972) *The British Constitution* (London: Macmillan).
- Heringa A.W., Kiiwer P. (2007) *Constitutions Compared (An Introduction to Comparative Constitutional Law)* (Antwerpen, Oxford: Intersentia).
- Jackson V.C. & Tushnet M. (2006) *Comparative Constitutional Law* (Second Edition) (New York: Foundation Press).
- Jeanneau B. (1987) *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Dalloz).
- Jovičić M. (1984) *Veliki ustavni sistemi* (Beograd: Svetozar Marković).
- Kušej, G., (1960) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Združenje študentov prava).
- Kušej G., Pavčnik M. & Perenič A. (1989) *Uvod v pravoznanstvo* (Ljubljana: Uradni list SRS).
- Lanchester F. (2004) *Gli Strumenti della Democrazia* (Milano: Giuffrè)

- Laporte, J. & Tulard, M. J. (1986) *Le droit parlementaire* (Paris: PUF).
- Laski, H. J. (1929) *Grammar of Politics* (New Haven: Yale University Press).
- Laski, H. J. (1952) *Parliamentary Government in England* (London: Oxford University Press).
- Leclercq, C. (1992) *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 8eme ed. (Paris: Litec).
- Lijphart, A. (1984) *Democracies (Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries)* (New Haven, London: Yale University Press).
- Lijphart, A. (1991) Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations v. Democracy and Political Transformation, In: Szoboszlai, G. (ed.) *Democracy and political transformation: Theories and East-Central European realities* (Budapest: Hungarian Political Science Association).
- Montesquieu, C. (1989) *O duhu zakona*, I. (Beograd: Filip Višnjić).
- Morbidelli, G., Pegoraro, L., Reposo, A. & Volpi, M. (1997) *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, sec.ed. (Bologna: Monduzzi Editore).
- Paladin, L. (1989) *Lezioni di Diritto Costituzionale* (Padova: CEDAM).
- Pavčnik, M., Cerar M. & Novak A. (2006) *Uvod v pravoznanstvo* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Perenič, A. (2005) *Uvod v razumevanje države in prava* (Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede).
- Pitamic, L. (1927) *Država* (Ljubljana: Družba Sv. Mohorja).
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Sartori G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering (An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes)* (New York: New York University Press).
- Štefanović, J. (1965) *Ustavno pravo FNRJ i komparativno* (Zagreb).
- Šturm L. (1998) *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava* (Ljubljana: Nova revija).
- Šturm L. (ur.) (2011) *Komentar ustave republike Slovenije (Dopolnitev – A)* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije).
- Turpin, C. (1985) *British Government and the Constitution* (London: Butterworths).
- Turpin, D. (1997) *Le regime parlementaire* (Paris: Dalloz).
- Ude L., Grad, F. & Cerar, M. (1992) *Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Vergotini, G. (2000) *Diritto Costituzionale* (Padova: Cedam).
- Zagorc, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države (magistrsko delo)* (Ljubljana: Pravna fakulteta).

Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

CIRIL RIBIČIČ

Povzetek V uvodnem primerjalnopravnem in razvojnem pregledu poudarja avtor kot glavno značilnost sodobnih parlamentarnih sistemov, da je normativno temeljni poudarek dan neposredno izvoljenemu predstavništvu volivcev, v dejanskem življenju pa prevladujeta vloga in vpliv nosilcev izvršilne oblasti ter vrhov parlamentarnih političnih strank. Opozarja tudi na poskuse omejevanja moči izvršilne oblasti v okviru skupščinskega sistema z uveljavljanjem nekaterih elementov delitve oblasti (delitev politično-izvršilne od upravne funkcije, uvedba ustavnih sodišč, vprašanje zaupnice, ki ga lahko postavi predsednik izvršnega sveta ipd.) in na njihov omejen domet v pogojih partijske države. Ko obravnava ustavno zamisel parlamentarnega sistema analizira dobre in slabe strani polpredsedniškega oziroma parlamentarno-predsedniškega sistema, ki ga je omenjal osnutek ustave in tiste posebnosti ustavne ureditve (konstruktivna nezaupnica), ki želijo preprečiti prehitro menjavanje vlad in skrajšati čas brezvladja. Ko obravnava ustavno ureditev predsednika republike opozarja na slabitev te funkcije neposredno pred sprejemom ustave, ki je bila izvedena na način, ki še vedno vnaša v delovanje parlamentarnega sistema resne slabosti (imenovanje ministrov in volitve sodnikov v državnem zboru). V okviru obravnave delovanja predsednika republike v pogojih ekonomske krize se zavzema avtor za uvedbo ustavnega veta predsednika republike, ki bi lahko zakon, za katerega bi menil, da ni skladen z ustavo, poslal na ustavno sodišče (namesto v objavo), ki bi odločilo o njegovi usodi. Tako bi se vloga neposredno izvoljenega predsednika republike krepila na način, ki bi poudaril pomen nadzora in spoštovanja ustavnosti s strani izvršilne in zakonodajne oblasti. Avtor se zavzema za uvajanje elementov dinamičnosti v ureditev, ki sedaj gradi na statičnem ravnotežju oblasti, v katerem državni zbor izjemno težko zamenja vlado, vlada pa ne more doseči razpusta državnega zbora niti v primeru, ko vlade ni mogoče oblikovati. Predsednik države ni in tudi ne sme biti odločilen organ parlamentarne ureditve. V kriznih razmerah, pri čemer so mišljene tudi vladne krize, pa sta njegov nadstrankarski razmislek in upoštevanje interesov celotnega volivnega telesa, ki ga zastopa, dragocena, še posebej ko prihaja do polarizacije in blokad pri sodelovanju med vrhovi političnih strank. V sklepnih ugotovitvah ponavlja avtor argumente zaradi katerih meni, da bi bilo smiselno spremeniti ustavne določbe, ki se nanašajo na pristojnosti predsednika republike.

Ključne besede: • predsednik republike v parlamentarnem sistemu • ustavni veto • predsednik republike in kriza • dinamični model delitve oblasti

NASLOV AVTORJA: dr. Ciril Ribičič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: ciril.ribicic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.4

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Is a Constitutional Amendment a Sensible Solution for Changing the President's Powers?

CIRIL RIBIČIČ

Abstract Adopting a comparative and developmental perspective, the author initially argues that the fundamental characteristic of contemporary parliamentary systems is the discrepancy between the normative focus on the directly elected legislator, and the practical predominance of the executive. He then highlights attempts at limiting the executive's powers in the “assembly system” through the introduction of certain separation of powers elements, as well as their limited reach in the particular context. The author also analyses the pros and cons of the semi-presidential system (referred to in the draft of the constitution) and the particularities of the constitutional system that aim to prevent swift changes of governments and reduce the time of power vacuums. Moreover, the author refers to the weakening of the presidential function prior to the adoption of the constitution, implemented in a way that introduces serious deficiencies into the working of the parliamentary system. Analysing the President's role during the economic crisis, he argues for the introduction of the presidential constitutional veto enabling judicial review of statutes considered unconstitutional. The author also argues for the introduction of dynamic elements into the constitution that is now based on a static balance of power. In times of crisis (including political ones), the president's non-partisan consideration of the entire electorate's interests is particularly valuable, especially when polarisation impedes collaboration between the parties.

Keywords: • president of republic in parliamentary system • constitutional veto • president of republic and economic crisis • dynamic model of the separation of power

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ciril Ribičič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: ciril.ribicic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.4

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at: <http://books.lex-localis.press>.

1 Šef države v sodobnih ustavnih sistemih

Položaj in vloga šefa države v sodobnih državah sta zelo različna. Raztezata se od ene skrajnosti, pri kateri ima šef države zelo omejene protokolarne pristojnosti, brez resnejšega realnega vpliva na politiko države, njeno zakonodajno dejavnost, reševanje zastojev in blokad v delovanju sistema, imenovanj najbolj odgovornih funkcionarjev itd.. Drugo skrajnost predstavlja ureditev, v kateri je šef države istočasno vrhovni nosilec izvršilne oblasti, nadrejen vladi, ki ji večkrat tudi predseduje, predstavlja državo doma in v tujini, je poveljnik njenih oboroženih sil in ima odločilen vpliv ne le na delovanje izvršilne oblasti, temveč ima tudi pomemben vpliv na sprejemanje zakonodaje (prek predlaganja zakonov, veta, razglašanja zakonov, razpuščanja zakonodajnega telesa, imenovanja članov zgornjega predstavniškega doma itd.). Še pomembnejši položaj, ki spominja na izvirno vlogo absolutnega monarha, je lahko položaj šefa države v enopartijskih sistemih in vojaških diktaturah.¹ Če bi iskali skupno značilnost zelo različnih ureditev, potem je ta bržkone v tem, da imajo po ustavni ureditvi vodilno vlogo neposredno izvoljeni predstavniški organi, v realnem življenju pa nosilci izvršilne oblasti; pri čemer je vloga šefa države zelo različna.

Temeljna značilnost delovanja sodobnih političnih sistemov je torej prevlada izvršilne oblasti, pri kateri v manjši ali večji meri participira tudi nosilec funkcije šefa države. V domovini parlamentarizma je do prevlade izvršilne oblasti prišlo s podrejanjem poslancev političnim parlamentarnim strankam oziroma njihovim vrhovom. Prek strankarske discipline se odgovornost vlade parlamentu spreminja v svoje nasprotje. Vlada oziroma ožji kabinet, zlasti pa njen predsednik, ki je hkrati predsednik stranke, ki je dobila večinsko podporo na volitvah, pa tudi poslanec, obvladujeta s pomočjo politične stranke delovanje poslancev. Njun položaj je praviloma zelo stabilen, čemur prispeva tudi enokrožni večinski volilni sistem in ga lahko ogrozi le prehod pomembnega števila poslancev vladajoče politične stranke v opozicijo. Zaradi takšnega razvoja parlamentarnega sistema, v katerem si predsednik vlade prek strankarske discipline in z grožnjo predčasnih volitev podreja parlament, ga v teoriji imenujejo tudi kabinetni sistem², da na ta način poudarijo realno razporeditev politične moči v njem. V tem sistemu so se postopoma zoževale pristojnosti monarha kot šefa države, tako da je kabinet samo še nominalno vlada njenega veličanstva. Čeprav predsednika vlade imenuje kraljica, gre za formalnost, saj si ni mogoče zamisliti, da bi namesto predsednika zmagojuče politične stranke imenovala koga drugega.

Očetje ameriške ustave so govorili o kongresnem sistemu; nameravali so vzpostaviti sistem, ki bo negacija absolutne oblasti angleškega monarha in bo uresničil prevlado zakonodaje nad strogo omejeno izvršilno oblastjo. Toda poznejši razvoj preobrazbe šibke konfederacije v federacijo z elementi unitarne ureditve, premagovanje raznovrstnih kriz in preobrazba države v svetovno velesilo so vsestransko okrepili ravno in predvsem položaj in širili pristojnosti predsednika, ki je v ameriškem sistemu hkrati šef države in premier, ki so mu ministri vsestransko podrejeni.³ Namesto nekdanjega

kongresnega sistema se je postopno uveljavilo poimenovanje ureditve državne oblasti v ZDA kot predsedniški sistem. Predsednik se je vse bolj uveljavljal še posebej v kriznih razmerah. V ekonomski krizi 30-ih let prejšnjega stoletja se je uveljavil kot pozitivni dejavnik reševanja krize, kot nosilec veje oblasti, ki je širila državni intervencionizem proti konservativnemu kongresu.⁴ Ne glede na to pa v ameriškem predsedniškem sistemu ne gre podcenjevati moči kongresa, še posebej takrat, ko ga obvladuje politična stranka, ki je izgubila predsedniške volitve.⁵

Lahko bi rekli, da v parlamentarnem sistemu zakonodajna in izvršilna funkcija nista izrazito ločeni in samostojni. V takšni ureditvi je zakonodajna oblast formalno nadrejena izvršilni, v praksi pa prihaja do prevlade izvršilne oblasti nad zakonodajno. Nekaj podobnega se dogaja v Sloveniji, kjer na primer imenovanje ministrov v državnem zboru slabi odgovornost predsednika vlade za kadrovske sestavo in učinkovito delovanje Vlade in ne prispeva h krepitvi moči državnega zbora.⁶

Tudi klasičen skupščinski sistem, utemeljen na načelu enotnosti oblasti, kot je bil uveljavljen v državah ljudske demokracije v Vzhodni Evropi, ni deloval tako kot bi lahko sklepali iz njegovega poimenovanja. Tako načelo enotnosti oblasti kot politični monopol partije sta onemogočala, da bi ljudsko predstavništvo delovalo kot avtonomna in vplivna oblast, čeprav je bila skupščina ustavno opredeljena kot najvišji državni organ in kot neposredni izraz suverene volje ljudstva, ki je nadrejen vsem ostalim državnim organom. To velja tudi za jugoslovanski sistem skupščinske vladavine, za katerega so bili po sporu z Informbirojem značilni nekateri inovativni poskusi omejevanja pretirane moči izvršilne oblasti, in sicer z uvajanjem posameznih elementov delitve oblasti oziroma oblastnih funkcij (delitev politično izvršilne in izvršilno upravne funkcije), odgovornost izvršnih svetov za stanje, možnost, da postavijo vprašanje zaupnice⁷, uvedba ustavnih sodišč, ki so predstavniškemu organu odvzeli udobno pristojnost, da sam presoja, ali so njegovi predpisi skladni z ustavo itd. Ti poskusi so imeli omejen domet, v nekaterih primerih pa so vodili tudi do neučinkovitega in slabo usklajene delovanja izvršilne funkcije. Zelo vplivna vloga predsednika republike na federalni ravni se je vsaj deloma prenesla na predsedstvo Jugoslavije in predsedstva republik in avtonomnih pokrajin, po razpadu federacije pa so v nekaterih od novih držav, za razliko od Slovenije, uvedli pomembne elemente predsedniškega oziroma predsedniško-parlamentarnega sistema.

2 Položaj šefa države po ustavi RS iz leta 1991

Osnutek ustave samostojne republike Slovenije iz leta 1990, prej pa že zasnove tega dokumenta, so izhajale iz potrebe po dosledni uveljavitvi načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Seveda bi bile na tej podlagi možne različne izpeljave od predsedniškega, polpredsedniškega do parlamentarnega sistema, vendar je bila možnost oblikovanja predsedniškega sistema vnaprej izključena. Tako najdemo v osnutku ustave predlog o oblikovanju parlamentarnega sistema, ki je imel v ustavni

C. Ribičič: Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

komisiji večinsko podporo, vendar je šla v javno obravnavo tudi varianta o uvedbi polpredsedniškega oziroma predsedniško-parlamentarnega sistema. Slednji je bil opredeljen takole: »Predsednik republike imenuje predsednika vlade in na njegov predlog ministre. Vlada se mora v desetih dneh po svojem imenovanju s svojim programom predstaviti državnemu zboru. Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi z najmanj dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.« Predlagana rešitev je izhajala od tega, da so za oblikovanje vlade odločilni glasovi volivcev na predsedniških in ne na parlamentarnih volitvah. Neposredno izvoljeni predsednik republike dobi z izvolitvijo mandat, da lahko sestavi vlado po svoji volji, ne glede na to, ali le-ta uživa večinsko podporo v državnem zboru. Zamisel ni dobila širše podpore med volivci, ki so bili iz prejšnje ureditve (skupščinski sistem) navajeni, da so temeljnega pomena skupščinske (in ne predsedniške) volitve oziroma volitve predstavniškega telesa kot podlaga legitimnosti celotne oblastne strukture.

Zamisel o polpredsedniškem sistemu pomeni doslednejšo izpeljavo delitve oblasti, njena prednost pa je, kot kažejo francoske izkušnje, da deluje na različen način glede na različne volilne izide. Kadar so zmagovalci predsedniških in parlamentarnih volitev iste politične usmeritve, deluje sistem podobno predsedniškemu, kadar ni tako, pa podobno parlamentarnemu. Opozoriti pa velja, da je v francoskem sistemu v veljavi dvokrožni večinski volilni sistem, ki poenostavlja strukturiranost predstavniškega telesa, medtem ko je bila v Sloveniji sprejeta odločitev o proporcionalnem volilnem sistemu, ki praviloma vodi do bolj razdrobljenega predstavniškega telesa. Po drugi strani velja opozoriti na nevarnosti, ki izhajajo iz (pol)predsedniškega sistema.

Pokazale so se zlasti v nekdanjih socialističnih državah, na primer na Hrvaškem, kjer je prišlo ne le do pretirane krepitve šefa države nasproti drugim državnim funkcionarjem, temveč tudi do oblikovanja vzporedne, nelegalne državno partijske strukture. Za slednjo je bilo značilno tajno in netransparentno delovanje, prikrito celo najvišjim državnim funkcionarjem zakonodajne in izvršilne oblasti, če niso pripadali vladajoči stranki (Hrvatska demokratska zajednica). Med drugim je ob podpori diaspore poskušala doseči razpad Bosne in Hercegovine, pri čemer se je javno zavzemala z obrambo njene suverenosti in celovitosti. Takšnega delovanja, ki mu Stjepan Mesić očita izdajstvo hrvaških nacionalnih interesov,⁸ si težko predstavljamo v ureditvah, kjer ne obstoji avtoritativen, vsem drugim funkcijam nadrejen položaj predsednika republike, nasproten načelu delitve oblasti, kot je uveljavljen v parlamentarnem sistemu. Dr. Branko Smerdel ocenjuje, da je prišlo na Hrvaškem do vojnega, imperialnega predsednikovanja, na temelju koncentrirane in personalizirane oblasti dr. Franja Tuđmana, ki je oblikoval takšno enotno državno politiko, ki so jo morali drugi državni organi disciplinirano izvrševati.⁹ Menim, da velja dati priznanje nosilcem poznejših sprememb ustavne ureditve na Hrvaškem, da niso dopustili, da bi prišlo po ukinitvi polpredsedniškega sistema do druge skrajnosti, torej do oblikovanja nemočnega šefa države z oskubljenimi pristojnostmi,¹⁰ kot jih ima predsednik republike v veljavni ustavni ureditvi Slovenije. Dr. Robert Podolnjak kljub temu meni, da bi veljalo ukiniti

možnost, da predsednik republike zahteva razpis referendumu, ker da gre za nepotrebno ostalino nekdanjega polpredsedniškega sistema.¹¹

Eden od razlogov za oblikovanje predloga o polpredsedniškem sistemu v Sloveniji je bil povezan s strahom, da razdrobljeni državni zbor z velikim številom političnih strank ne bo uspel oblikovati dovolj stabilne in učinkovite izvršilne oblasti. Zato je bila ob zavrnitvi predloga o polpredsedniškem sistemu sprejeta odločitev, da se stabilnost vlade okrepi s pomočjo t. i. konstruktivne nezaupnice, povzete po nemški ureditvi. Mag. Matevž Krivic takole utemeljuje smisel takšne odločitve: »S tem so ublaženi možni negativni učinki spreminjanja strankarskih koalicij v parlamentu na delo vlade, hkrati pa tudi ohranjen položaj parlamenta, kakršen je značilen za parlamentarni sistem.«¹²

Potem, ko je na podlagi rezultatov javne razprave prevladala odločitev o neposrednih volitvah predsednika republike (osnutek ustave je kot eno od možnosti vseboval volitve predsednika republike z dvotretjinsko večino v državnem zboru) in o njegovih omejenih pristojnostih, je bila črtana določba, da predsednik izraža nacionalno enotnost, določba o razpuščanju državnega zbora pa je bila omejena na primer, ko po večkratnih poskusih ni mogoče oblikovanje vlade z večinsko podporo v državnem zboru, niti manjšinske vlade. Pri tem pravzaprav ne gre več za pravico predsednika republike, da razpusti državni zbor, temveč za njegovo dolžnost, da sprejme tak sklep, ko propadejo vsi poskusi oblikovanja vlade. Dr. Peter Jambreč, ki je bil sicer predlagatelj polpredsedniškega sistema, utemeljuje veljavno ureditev kot kompromis, z besedami: »Ker je ustavna razprava pokazala, da se je politična javnost nedvoumno zavzemala za zgolj reprezentativne pristojnosti predsednika republike (kar je v skladu s parlamentarnim sistemom), hkrati pa se je izrekla za njegove neposredne volitve (kar je v skladu s predsedniškim sistemom), se je ponudil kompromis, po katerem naj šef države nima politične moči (se pravi, da naj bo le formalni predlagatelj vlade), pač pa naj ima le simbolni vpliv, ki izvira iz njegove volilne legitimnosti.«¹³ Naknadno je prišlo do odstopanja celo od takšnega »kompromisa«, in sicer s tem, da je bilo iz predloga ustave črtano imenovanja ministrov na predlog predsednika vlade in imenovanje sodnikov na predlog sodnega sveta, volitve ministrov in sodnikov pa prenešene v pristojnost državnega zbora.¹⁴

Namen je bil predvsem v slabitvi položaja predsednika republike,¹⁵ negativne posledice pa so bile veliko širše, tako za delovanje vlade in parlamentarnega sistema, kot za neodvisnost sodstva.¹⁶ Niso bili sprejeti predlogi, da se črta tudi določba o tem, da je predsednik republike vrhovni poveljnik obrambnih sil, ker bi sicer dobili »popolnoma razlaščenega« predsednika republike.¹⁷

3 Predsednik republike in kriza

Logično je, da se v kriznih razmerah okrepi vloga izvršilne oblasti nasproti zakonodajni, ki po naravi stvari ni sposobna ukrepati hitro in učinkovito. Zato za različne vrste kriz,

C. Ribičič: Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

takšne, v katerih gre za ogrožanje varnosti države z vojaško silo, druge vrste izrednih razmer in zaostritev, na primer naravnih katastrof, množičnega prihoda beguncev zaradi izrednih razmer v drugih državah in celo na drugih celinah, zaradi delovanja organiziranega kriminala, ki ogroža delovanje države¹⁸ ipd. Sodobne ustave določajo, da se del pristojnosti zakonodajne oblasti v primeru uvedbe izrednih razmer začasno prenese na izvršilno. Tako ustava RS (108. člen) določa, da lahko predsednik republike na predlog vlade sprejema uredbe z zakonsko močjo, s katerimi je celo mogoče omejiti ali celo začasno razveljaviti nekatere pravice in svoboščine. Ta pooblastila veljajo za čas, ko se državni zbor ne more sestati, ko se lahko sestane pa mora sprejete uredbe predsednik republike dati v potrditev državnemu zboru. Nevarnost, da bi se posebna pooblastila v vojnih in izrednih razmerah zlorabljala, poskuša omejiti ustava tako, da jim postavlja meje (med drugim našteva najpomembnejše pravice in svoboščine, ki jih ni mogoče omejiti niti v izrednih razmerah), določa njihovo začasnost in predpisuje, da je treba sprejete odločitve dati v potrditev državnemu zboru. Kakšno je dejansko razmerje med vlado, ki v vojnih in izrednih razmerah deluje kot epicenter obvladovanja kriznih razmer in Predsednikom republike, ki na njen predlog sprejema uredbe z zakonsko močjo, je odvisno od marsičesa, zlasti od tega, ali ju podpirajo iste ali programsko sorodne politične stranke. Slovenija je imela na primer v času osamosvajanja to srečo, da je državni vrh v času intervencije JLA deloval enotno in usklajeno in se na njegovo delovanje niso prenesla nasprotja med Demosom in opozicijskimi strankami ter med vlado in šefom države iz obdobja priprav na osamosvojitve.

Toda krize ne moremo omejevati na vojne in druge izredne razmere. Kajti tudi v drugih kriznih razmerah, na primer takšnih, ki nastanejo zaradi ekonomskih in finančnih kriz svetovnih razsežnosti, prihaja do krepitev izvršilne na račun zakonodajne oblasti, še posebej če je ustavno sodišče razumevajoče in popustljivo, kadar se za reševanje krize uporabljajo načini, postopki in ukrepi, ki spominjajo na ukrepe, predvidene za izredne razmere. Ustavno sodišče bi moralo paziti, da ne naseda utemeljitvam, po katerih so ustavne in poslovniške omejitve namenjene rednim, mirnim razmeram in ne razmeram v času ekonomskih in finančnih kriz. Takšno pokončnost je v času aktualne ekonomske in finančne krize na primer demonstriralo ustavno sodišče Portugalske, o čemer bo govor v nadaljevanju.

Naj tvegam oceno, da je v sodobnih parlamentarnih sistemih predsednik republike institucija krize, krizna funkcija. V »miru«, če tako označim obdobja, v katerih vlada z udobno parlamentarno večino rešuje tekoče zadeve in uspešno opravlja svojo odgovornost za stanje, sta vloga in vpliv šefa države dokaj omejeni. V takšnih obdobjih se zdi, da funkcija šefa države ni nujno potrebna za uspešno delovanje parlamentarnega sistema. Kljub temu mora tudi v takšnih obdobjih predsednik republike imeti položaj in pristojnosti, ki omogočajo, da je ustrezno informiran in da si utrjuje nasproti drugim deležnikom parlamentarnega sistema takšen položaj, da bo lahko v kriznih razmerah odigral svojo pomembno vlogo. Seveda pri tem ne gre zanemarjati neposrednih stikov z

ljudmi, volivci, kajti ravno njihova podpora, ki je bistveno širša od podpore funkcionarjem, ki se lahko sklicujejo le na glasove, ki so jih dobile njihove politične stranke, mu daje tisto stopnjo legitimnosti, brez katere ni mogoče učinkovito posegati v razreševanje kriz.

Kriza je drugo ime za današnjo Slovenijo. Medsebojno nezaupanje in zanikanje legitimnosti politični konkurenci, ekonomska in finančna kriza, korupcijske afere, ki spodkopavajo ugled celotne upravljalkega razreda, od političnega do menežerskega, neučinkovitost sistema pri spopadanju z navedenimi deformacijami, podrejanje državnih organov tujim vplivom na način, ki ogroža obstoj samostojnosti in suverenosti države, nezaupanje v pravosodje in vsakodnevno zanikanje neodvisnosti sodišč in drugih institucij pravne države, povsem nasprotno razlage o tem, kaj je skladno z ustavo in kaj z njo v temeljnem nasprotju, pogoste vladne krize, spodbujene s padcem podpore vladi takoj po njenem konstituiranju, apatija ljudi in njihov občutek, da ne morejo ničesar storiti, da bi se razmere izboljšale, vse to naravnost kliče po avtoriteti, ki bi bila sidrišče stabilnosti in samozaupanja. Najbolj primerna institucija za omejevanje teh negativnih pojavov je predsednik republike kot neposredno izvoljen šef države, torej kot nekdo, ki ima legitimnost in uživa zaupanje večine in lahko nastopa v imenu ljudi in ne samo te ali druge politične stranke, ki po definiciji v proporcionalnem volilnem sistemu ne more imeti trajnejše večinske podpore. Pri tem mislim na predsednika republike z omejenimi pristojnostmi, ki bo prispeval k večji učinkovitosti države pri spopadanju z različnimi krizami, ne da bi to ogrozilo demokratično delovanje parlamentarnega sistema oziroma povzročalo dejansko prehajanje tega sistema v polpredsedniški.

Šef države je institucija, ki naj po definiciji omogoča nadstrankarski razmislek o stanju v državi in o njenem mednarodnem položaju, vendar je v »mirnih« razmerah v nekakšnem »spanju Kralja Matjaža«, kot vladarja, ki ga ni videti, obstaja pa v zavesti ljudi kot junak, ki skrit pod Peco čaka, da nastopi, ko je to najbolj usodno potrebno, da se odpravijo neučinkovitost, zastoji in blokade v delovanju sistema pri reševanju takšne in drugačne krize, ki je onemogočila normalno delovanje parlamentarne večine in vlade, ki je brez njene podpore nemočna.

Seveda pa v aktualnih kriznih razmerah, ko postaja kriza »normalno« stanje, nosilec funkcije šefa države nima veliko priložnosti, da bi se v miru pripravljaj na aktivnejšo vlogo v kriznih razmerah. Dovolj priložnosti ima, da s svojimi stališči, kritikami in opozorili prispeva k reševanju aktualnih težav, kar povsem zadošča v razmerah, v katerih je vlada operativna in uživa podporo parlamentarne večine.

Analizirajmo s tega vidika razmerje med predsednikom republike in vlado. V normalnih razmerah, ko se je vlada oblikovala na podlagi volilnih izidov, ki ji vsaj ob oblikovanju zagotavljajo večinsko podporo ne le med poslanci, temveč tudi med prebivalstvom, sta delovanje in vpliv predsednika republike po naravi stvari zelo omejena. Predsedniku republike sicer v drugih parlamentarnih sistemih določa ustava precej pomembnejši

C. Ribičič: Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

položaj, vsaj formalno, na primer pri oblikovanju vlade, česar očetje slovenske ustave zavestno niso hoteli uveljaviti. Seveda pa ta vpliv nikakor ne bi smel biti takšen, da bi oviral, temveč mora podpirati oblikovanje vlade v skladu z volilnimi izidi. V normalnih razmerah, v katerih ima vlada zaupanje v parlamentu in po možnosti tudi v javnosti,¹⁹ se upravičeno pričakuje od šefa države, da s konstruktivno podporo, ki vključuje tudi kritike in opozorila, ne spodbuja nezaupanja v vlado in koalicijo, ki stoji za njo.

Šele takrat, ko pride do politične blokade, ko vlada zaradi upada podpore v parlamentu, ne more več normalno opravljati svoje odgovornosti za stanje v državi in za reševanje ekonomske krize, volivci upravičeno pričakujejo aktivnejšo vlogo šefa države, ki so ga izvolili zato, da bo v dinamiko medstrankarskega tekmovanja vnašal stabilnost in splošni družbeni interes.

V takšnih, za delovanja parlamentarnega sistema usodnih trenutkih, je država soočena z dilemo, ali poskusiti s prehodno vlado ali pa iskati rešitev v predčasnih volitvah. O tej dilemi seveda ni mogoče pričakovati soglasja političnih strank, ki jo presojuje vsaka glede na svoje posebne interese, zato je smiselno dati šefu države pooblastila, na podlagi katerih lahko aktivno pomaga razrešiti vladno krizo tako, da se bo delovanje parlamentarnega sistema vrnilo v normalne tirnice z oblikovanjem vlade, ki bo uživala podporo parlamentarne večine.²⁰

Bil sem med tistimi, ki so podprli nepopularno spremembo ustave o omejitvi referendumov. Pri tem me ni vodilo le spoznanje, da je večina ljudi ne tako redko tudi v Sloveniji nagnjena k omejevanju dosežene ravni varstva človekovih in manjšinskih pravic, temveč tudi ocena, da je prejšnja ustavna ureditev onemogočala tisto minimalno stabilnost izvršilne oblasti, ki je še posebej pomembna v razmerah ekonomske krize. Moč vrhov političnih strank, ki za razliko od drugih funkcionarjev ne nosijo neposredne osebne odgovornosti nasproti volivcem, temveč samo nasproti članstvu svoje politične stranke in velikokrat delujejo iz ozadja, varno skrite pred pogledi javnosti in volivcev lahko ogrozi normalno demokratično delovanje parlamentarnega sistema.²¹ Tako imenovana strankokracija je posebej nevarna, ko gre za politične stranke vsakokratne vladne koalicije. To so stranke, ki obvladujejo parlamentarno večino, na različne načine posegajo v samostojnost poslancev, ogrožajo neodvisnost sodne veje oblasti, ne tako redko pa so tudi gojišče korupcije. Po spremembi ustave glede referendumov sem se zavzel za več sprememb, ki naj vzpostavijo novo ravnotežje med državno oblastjo in volivci ter okrepijo nadzor nad nosilci državnih funkcij. Ta nadzor je mogoče okrepiti z uvedbo ustavnega veta predsednika republike (ob spremembi volilnega sistema, ki bi krepila vlogo volivcev pri izbiri poslancev in uvedbo odpoklica), če bi bil urejen tako, da bi krepil pomen ustave, ustavnosti in vloge ustavnega sodišča pri tem. Predlog torej ne temelji na prepričanju, da je treba okrepiti vlogo predsednika republike nasproti volivcem, temveč širiti njegove obveznosti v zvezi s spoštovanjem ustave nasproti centrom politične moči, tudi neformalnim in nevidnim.

V predsedniškem sistemu se nosilec izvršilne oblasti voli neposredno. V Evropi in še posebej v nekdanjih socialističnih državah smo večinoma prepričani, da je demokratična samo tista oblast, ki izhaja iz parlamentarnih volitev, čeprav so tudi neposredne volitve nosilcev izvršilne oblasti najbolj neposredni izraz volje volivcev.²² Opravka imamo z dvema ključnima nosilcema oblasti, zakonodajne in izvršilne, ki sta samostojna in neodvisna eden od drugega ravno zato, ker se oba lahko sklicujeta na mandat ljudstva, pridobljen na neposrednih volitvah. Zanimiv poskus preseči to nasprotje je polpredsedniški sistem, v katerem je vlada odvisna od parlamentarne večine in od zaupanja neposredno izvoljenega šefa države. Večkrat za ta sistem uporabljajo tudi pojem predsedniško-parlamentarni sistem, ker deluje pretežno kot predsedniški takrat, ko sta šef države in parlamentarna večina v rokah istih političnih strank²³ in kot parlamentarni, kadar sta iz različnih parlamentarnih strank. Različice takšnega sistema so pod vplivom francoskega sistema uvedli v nekaterih nekdanjih socialističnih državah, predlagan pa je bil kot ena od možnosti tudi v osnutku ustave RS. Po tej zamisli bi vlada lahko uspešno delovala tudi z manjšinsko podporo v parlamentu (njena zamenjava bi bila mogoča z dvotretjinsko večino parlamentarno večino), seveda le glede opravljanja izvršilne oblasti, ne pa tudi na področju zakonodajnega urejanja. To je eden od razlogov, da uvedba polpredsedniškega sistema ne bi bila smiselna v Sloveniji, še posebej ne neposredno po osamosvojitvi in spremembi ustavne ureditve, ko je državo čakalo obdobje izgrajevanja nove ureditve z odločilno vlogo na področju oblikovanja nove zakonodaje. Drugi razlog, zaradi katerega uvajanje polpredsedniškega sistema ne bi bila na mestu v času neposredno po osamosvojitvi pa je, da bi poglobljaj polarizacijo na stare in nove politične stranke, na leve in desne, ki se vleče v Sloveniji še iz časa med prvo in drugo svetovno vojno.

4 Statično ali dinamično ravnotežje oblasti

Slovenskemu parlamentarnemu sistemu manjka dinamičnosti, preveč gre za vzporedno delovanje zakonodajne in izvršilne oblasti, premalo je njunega medsebojnega omejevanja, vplivanja, premalo je tistega, kar imenujemo sistem medsebojnega nadzora in omejevanja ter ravnovesij, ki se vzpostavljajo na njuni podlagi. Konstruktivna nezaupnica, povzeta iz nemškega sistema, utrjuje moč in stabilnost izvršilne oblasti, ki se ji tudi sicer ni treba bati nadzorne moči državnega zbora. Do rušenja vlade lahko pride samo zaradi upadanja podpore v vodstvih in poslanskih skupinah vladnih političnih strank, predsednika vlade pa je mogoče zamenjati samo tako, da se namesto njega izvoli nov predsednik vlade. To zelo otežkoča oblikovanje nove vladne koalicije ne da bi bile izvedene predčasne volitve. Predsednik vlade, ki vodi največjo parlamentarno ali vsaj največjo koalicijsko stranko, z lahkoto prepreči sodelovanje svoje stranke v kakšni novi vladni koaliciji. Takšna sprememba v sestavi vladne koalicije je mogoča bolj ali manj samo, če nanjo pristaja predsednik vlade ali, kar je še manj verjetno v praksi, da predsednik vlade izgubi zaupanje večine v lastni stranki. Sprememba vlade brez volitev se je v Sloveniji že zgodila, kar v parlamentarnih sistemih s proporcionalnim volilnim sistemom ni redko. Bolj neobičajno pa je bilo, ko

je predsednika vlade izvolila ena koalicija, vlado pa je oblikovala druga koalicija, ne da bi predsednik vlade vrnil in ponovno dobil mandat za njeno sestavo.

Po drugi strani vlada ne more doseči razpusta državnega zbora.²⁴ To pomeni, da takrat, ko želi vlada izglasovati kakšno nepopularno odločitev, ki jo njen predsednik ocenjuje kot nujno na primer za reševanje ekonomske krize, njegovo vprašanje zaupnice nima nobene prave teže. Vprašanje zaupnice, ki ga postavi predsednik vlade je lahko učinkovito takrat, ko so poslanci pred dilemo: ali bomo podprli vlado ali pa bo državni zbor razpuščen in razpisane bodo predčasne volitve. Izglasovana nezaupnica nima posebne teže tudi za predsednika vlade, ker ga je mogoče zamenjati samo tako, da se namesto njega izvoli nov predsednik vlade, ne pa s samim izglasovanjem nezaupnice. Takšno statično oziroma togo ravnotežje med zakonodajno in izvršilno oblastjo je samo na prvi pogled izraz samostojnosti in enakopravnosti zakonodajne in izvršilne oblasti. Po ustavi je vlada podrejena državnemu zboru, ki nadzira njeno delo in postavlja ne le predsednika vlade temveč imenuje tudi ministre, v resničnem življenju pa je ravno obratno. Imenovanje ministrov se državnemu zboru vrača kot bumerang takrat, ko predsednik vlade odgovornost za napačno izbiro ministra pripiše parlamentarni večini, ki je ministra izvolila; poleg tega pa se parlamentarni nadzor nad delom vlade v praksi sprevača v svoje nasprotje. Gre za to, da vlada oziroma njen predsednik kot predsednik največje stranke in vodja vladne koalicije prek vodstev vladnih strank obvladuje parlamentarno večino in nadzira in usmerja njeno delovanje, disciplinira neposlušne poslance itd.

Pri takšni ureditvi in praksi se lahko zgodi, da vlada izgubi zaupanje poslancev vladne koalicije, vendar ni mogoče doseči niti zamenjave predsednika vlade niti razpusta državnega zbora in s tem predčasnih volitev. Ko nastopi takšna situacija predsednik republike ni več zavezan k lojalnosti do vlade, ker je le ta v krizi oziroma blokadi, zato bi moral imeti pristojnost, da oceni, ali so v splošnem interesu predčasne volitve ali pa je bolj na mestu poskus oblikovanja začasne, prehodne vlade, za katero bi stala nova vladna koalicija ali pa celo manjšinske vlade. Takšne pristojnosti pa predsednik republike nima in si jo večinoma niti ne želi, saj je ne dojema kot krepitev lastne pozicije, temveč kot vzpostavljanje novih, dodatnih dolžnosti in odgovornosti.

Nedavno tega se je zgodilo, da je vladna koalicija razpadla, vlada ni imela večinske podpore niti v parlamentu in še manj med volivci, vendar ni bila pripravljena odstopiti, niti ni hotela postaviti vprašanja zaupnice. Zato se v ustavnopravni teoriji vse bolj zastopa stališče, da bi moral za razrešitev krize prevzeti največji del odgovornosti ravno predsednik republike. S tem bi njegova izvolitev na neposrednih volitvah šele dobila pravi smisel,²⁵ kajti pri razreševanju vladne krize je odločilno nadstrankarsko delovanje, ki ga lahko v največji meri opravlja uspešno ravno nekdo, ki je izvoljen na neposrednih volitvah.

Ne gre podcenjevati vloge, ki jo ima po veljavni ureditvi predsednik republike pri oblikovanju vlade. Ustava sicer terja od predsednika, da se pred predlaganjem kandidata za predsednika vlade posvetuje z vodji poslanskih skupin. To pomeni, da naj bi predsednik republike pri oblikovanju predloga upošteval, kateri kandidat ima realne možnosti, da dobi potrebno večino vseh poslancev za izvolitev. Takrat, ko pride v državni zbor veliko število manjših političnih strank ali pa predsednik stranke, ki je relativna zmagovalka parlamentarnih volitev, nima možnosti, da bi bil izvoljen za predsednika vlade, je lahko osebni vpliv in iniciativnost predsednika republike pomembna pri iskanju najboljše koalicije in kandidata za predsednika vlade. V takšnih razmerah se pokaže kot prepričljivo stališče, da je dejanski vpliv predsednika republike odvisen ne toliko od ustavnih pristojnosti kot od osebnih lastnosti, ugleda in avtoritete nosilca te funkcije.²⁶ Še v večji meri je takšna vloga predsednika republike lahko pomembna takrat, ko je prišlo do vladne krize. V takšnem primeru ustava terja od predsednika republike, da stori vse, kar je v njegovi moči, da pride do oblikovanja nove, prehodne vlade za čas do novih rednih parlamentarnih volitev. Veliko manj pa lahko predsednik republike stori za to, da bi hitro prišlo do predčasnih volitev, ker mu ustava za kaj takega ne daje ustreznih pooblastil.

Predsednik republike ni osrednja institucija slovenskega parlamentarnega sistema²⁷, to je po ustavi državni zbor in v praksi vlada (oziroma njen predsednik), toda v kriznih razmerah, v času vladne krize, nastopi tisti trenutek, ko je posebej potreben nadstrankarski razmislek o tem, kaj je dobro za državo in za reševanje ekonomske krize. To je ena od dodatnih obveznosti, ki manjka predsedniku republike, da bi lahko dejavno opravljal funkcijo šefa države. Prva je imenovanje vladnih ministrov na predlog predsednika vlade, druga je imenovanje sodnikov na predlog sodnega sveta²⁸ in tretja je odločanje o tem, na kakšen način se bo razreševala vladna kriza: ali tako, da bo predsednik republike predlagal novega mandatarja prehodne vlade ali tako, da se razpišejo predčasne volitve. Strah pred pretirano okrepitvijo predsednika republike je v današnjih razmerah neutemeljen, še posebej zato, ker bi se njegova vloga samo deloma okrepila in to samo za primer oblikovanja vlade po volitvah in reševanje vladne krize. Tudi imenovanje ministrov in sodnikov ne bi toliko krepila predsednika republike, kot bi krepila neodvisnost sodstva in odgovornost predsednika vlade.

Če se za trenutek ozremo po ureditvi v drugih evropskih državah, se zdi posebej zanimiv primer Češke. V tej državi predsednika republike volita oba domova parlamenta, uživa imuniteto, pred ustavnim sodiščem pa je lahko obtožen samo zaradi veleizdaje. Njegove pristojnosti so bistveno širše kot to velja za slovenskega šefa države: imenuje predsednika vlade in ministre, ustavne sodnike in sodnike rednih sodišč, poleg tega pa ima pravico vrniti predstavnikiškemu domu sprejeti zakon (ne pa tudi ustavnega zakona) v ponovno obravnavo in sprejemanje (odložni veto); ima pa tudi nekatere pomembne pristojnosti, zlasti na področju zunanjih zadev in obrambe, ki so vezane na protipodpis predsednika vlade oziroma ministra.²⁹ V Sloveniji predsednik republike ne imenuje ministrov, sodnikov in ustavnih sodnikov (slednje predlaga v

izvolitev državnemu zboru), niti nima veta na sprejete zakone. Zelo verjetno je, da bo predsednik republike tudi v Sloveniji slej ko prej dobil pristojnost imenovati ministre na predlog predsednika vlade, sodnike na predlog sodnega sveta, pa tudi možnost, da v primeru izglasovane nezaupnice vladi na predlog predsednika vlade razpusti državni zbor in razpiše predčasne volitve. Vse te spremembe so smiselne zato, ker bi imele pozitivne učinke na delovanje parlamentarnega sistema, ne zato, da bi se krepila vloga šefa države.

Doslej je bilo najmanj razprave o četrti možnosti, to je o uvedbi ustavnega veta.³⁰ Vendar menim, da bi ravno uvedba ustavnega veta imela pomemben pozitivni vpliv na uresničevanje ustavnosti in varstvo človekovih pravic in svoboščin.

5 Ustavni veto

Predlog za ustavni veto ni motiviran s težnjo po krepitvi ustavnega položaja in moči predsednika republike, temveč s tem, da se okrepi spoštovanje ustavnosti ter varstvo človekovih pravic in svoboščin. Ustavni veto se bistveno razlikuje od veta, ki ga ima v marsikaterem parlamentarnem sistemu drugi dom, od veta šefa države v predsedniškem sistemu in od odložnega veta, ki ga ima po slovenski ustavi državni svet. Ustavni veto ima to temeljno odliko, da omogoči oceno ustavnosti zakona še preden začne veljati. Predsednik republike bi namreč lahko sprejeti zakon pred razglasitvijo in objavo predložil v oceno ustavnemu sodišču. Slednje bi poslalo zakon v objavo, če ne bi ugotovilo neustavnosti njegovih določb oziroma bi ga vrnilo državnemu zboru, če bi ugotovilo njegovo neustavnost. Takšna ureditev bi deloma okrepila predsednika republike in še v večji meri ustavno sodišče, vendar tako da bi poudarila njuno odgovornost in skrb za spoštovanje ustavnosti in varstvo pravic in svoboščin. V primerjavi z odložnim vetom, ki ga ima na primer češki predsednik, bi bil ustavni veto manj močna in za predsednika republike bolj tvegana pristojnost, saj bi o upravičenosti veta odločalo ustavno sodišče.

Podobne učinke kot ustavni veto bi imel tudi uvedba pristojnosti predsednika republike, da bi lahko zahteval predhodno oceno ustavnosti zakona.³¹ Ustavno sodišče namreč tudi v tem primeru na zahtevo predsednika republike ocenjuje ustavnost zakona pred njegovo uveljavitvijo in s tem preprečuje nastanek težko popravljivih in nepopravljivih posledic, ki bi jih lahko imela uveljavitev protiustavnega zakona.

Motiv za uvedbo ustavnega veta ni povzet le na podlagi ureditve in prakse v drugih evropskih parlamentarnih sistemih. Tudi v praksi delovanja parlamentarnega sistema v Sloveniji se je pokazalo, da se znajde predsednik republike v izjemno težki situaciji takrat, ko je dolžan razglasiti sprejeti zakon, čeprav je prepričan da ta zakon ni v skladu z ustavo. Naj to ilustriram s konkretnim primerom. V začetku leta 1998 se je zaradi veta državnega sveta zavleklo sprejemanje zakona. Zato naj bi začel veljati po njegovi izrecni končni določbi 16 dni preden je bil sprejet! Predsednik republike je javno

vprašal državni zbor, kako naj ravna s takšnim očitno neustavnim zakonom in dobil odgovor, da ga je dolžan razglasiti ali pa naj odstopi. Takšno razumevanje pristojnosti predsednika republike o razglasitvi sprejetih zakonov je hudo formalistično. V obravnavanem primeru je predsednik republike razglasil zakon, po njegovi uveljavitvi pa je ustavno sodišče ocenilo, da je bil zakon v neskladju z ustavo (odločba št. U-I-9/98).

Drug primer, ki opozarja na pomen predhodne ocene ustavnosti zakona, je razveljavitev določb ZUJFa o znižanju pokojnin 26.000 upokojencem na način, ki je po oceni ustavnega sodišča pomenil samovoljno kršitev enakosti pred zakonom. Če bi v takšnem primeru predsednik republike vložil veto na to spremembo, bi lahko prišlo do njegove razveljavitve še pred razglasitvijo in uveljavitvijo zakona in ne bi bilo potrebno sprejemati novega predpisa, ki naj omogoči popravilo krivic, storjenih na neustaven način. V javnosti je bilo po sprejemu zakona veliko opozoril na škodljive posledice njegove uveljavitve: »Ni malo preveč naivno, če so predlagatelji ZUJF pričakovali, da bo uporaba pojma »uskladitev« pokojnin namesto pojma »znižanje« pokojnin prepričala ustavne sodnike, da je to enako, kot če bi se pokojnine vsem upokojencem zvišale zaradi dviga življenjskih stroškov? Mar ni sumljivo, da se mesec dni po sprejemu zakona prizadetim ponujajo zelo različne pravne razlage: tako jim eni odrekuje sleherni pravno sredstvo, drugi jim sugerirajo, da naj zahtevajo od pokojninskega zavoda izdajo odločbe, tretji stavijo na zahtevo po izplačilu celotne pokojnine, ker ni bila spremenjena pravnomočna odločba, četrti predlagajo pritožbe, kot da je nepodpisano obvestilo ZPIZ odločba, peti utemeljujejo sprožanje upravnega spora, ker ni na voljo drugega pravnega sredstva, šesti pa menijo, da so prizadeti upravičeni izpodbijati ustavnost zakona neposredno pred ustavnim sodiščem.«³² V opisanem primeru je ustavno sodišče na srečo odločalo relativno kmalu po sprejemu zakona, ker je varuhinja človekovih pravic vložila zahtevo za oceno ustavnosti, do katere bi sicer prišlo šele po več letih in potem, ko bi bilo sproženih na desettisoče sodnih sporov.

Na konkretnem primeru, razveljavitvi znižanja pokojnin z ZUJFom, je mogoče opazovati, kako težko in dolgotrajno je odpravljanje posledic neustavnega znižanja pokojnin zaradi tega, ker je znižanje že veljalo, preden ga je ustavno sodišče razveljavilo. Pri tem velja upoštevati, da je po zaslugi zahteve varuhinje človekovih pravic ustavno sodišče odločalo o ustavnosti zakona veliko hitreje, kot če bi odločalo na podlagi pobude,³³ ki jo je mogoče v takšnih primerih (v katerih zakonske določbe ne učinkujejo na pobudnika neposredno) vložiti šele skupaj z ustavno pritožbo po izčrpanju vseh razpoložljivih pravnih sredstev, ki jih ima na razpolago pobudnik.

Kadar pride do resnega dvoma v ustavnost rešitev v zakonskem predlogu, ki ga je sprejel državni zbor, ga je predsednik republike dolžan razglasiti, če ne želi tvegati obtožbe o protiustavnem delovanju. Izjemoma se bo predsednik republike kljub temu odločil, da zavrne razglasitev zakona, vendar samo, če bo lahko pri tem računal na odločno podporo javnosti in ustavnih sodnikov. Tega tveganja seveda ne bi bilo, če bi

ustava omogočila predsedniku republike, da lahko vloži ustavni veto. Kljub temu pa predsednik republike ne bi pogosto vlagal ustavnega veta. To je namreč povezano s precejšnjimi tveganji.³⁴ Zakaj bi se izpostavljal v primerih, ko ni jasno, kako bo odločilo ustavno sodišče? Slednje bi namreč lahko odločilo, da je zakon ali neka njegova rešitev protiustavna in zato ni mogoče dopustiti njene uveljavitve ali pa bi ugotovilo, da zakonske rešitve niso v neskladju z ustavo in lahko začnejo veljati. Predsednik republike bi torej vložil ustavni veto samo, če bi bil prepričan, da je zakon v neskladju z ustavo, da gre za pomembno vprašanje, ki ga je smiselno razrešiti pred uveljavitvijo zakona in da obstoji velika verjetnost, da bo ustavno sodišče sledilo njegovemu mnenju.

Spomladi 2013 je portugalsko ustavno sodišče razveljavilo štiri proračunske krizne oziroma varčevalne ukrepe in nekaj mesecev pozneje še petega. Obkrat so odločali na zahtevo predsednika republike, ki lahko od ustavnega sodišča zahteva predhodno presojo ustavnosti sprejetih zakonov, ki ima podobne učinke kot ustavni veto. To je bistveno olajšalo odpravo neustavnih rešitev v primerjavi z odločbo slovenskega ustavnega sodišča, ki je dolge mesece po uveljavitvi Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) razveljavilo določbe glede znižanja pokojnin za 26.000 upokojencev. Prvi ukrep, ki ga je razveljavilo portugalsko ustavno sodišče, se je nanašal na omejevanje dohodkov tistih, ki delajo v javnem sektorju, drugi na regres upokojencev, tretji na prihodke brezposelnih, četrti na pravice bolnih in peti na odpuščanje javnih uslužbencev. V vseh primerih je ugotovilo kršitev načela enakosti in/ali načela sorazmernosti. Po stališču portugalskega ustavnega sodišča ni sprejemljivo, če se v pravice zaposlenih v javnem sektorju posega z utemeljitvijo, da je to preprosteje in učinkoviteje kot v drugih sektorjih. Posegi v pravice upokojencev so bili razveljavljeni zato, ker so ustvarjali neenakost upokojencev v primerjavi z drugimi, ki dobivajo prihodke iz javnih sredstev. Ko gre za brezposelne in bolne, pravi portugalsko ustavno sodišče, je kršeno načelo sorazmernosti, kršeni pa sta tudi pravici do socialne varnosti in dostojanstva, če omejevalni ukrepi (pa čeprav začasni) privedejo do znižanja minimalne ravni pomoči, ki jo zagotavlja (drug) zakon. Sodišče ni na splošno zanikalo možnosti omejevanja pravic zaposlenih v javnem sektorju, upokojencev, brezposelnih in bolnih niti ne odpuščanj, če so le skladni z načeli enakosti in sorazmernosti ter pravico do dostojanstva in socialne varnosti. Če primerjamo ti odločitvi portugalskega ustavnega sodišča z drugimi ustavnimi sodišči po Evropi, lahko ugotovimo, da se je uprlo prevladujoči praksi. Zanj je značilno, da razlago ustave prilagaja intervencijskim varčevalnim ukrepom. Portugalsko ustavno sodišče vztraja pri stališču, da morajo biti zakoni, tudi varčevalni, v skladu z ustavo, in ne obratno. Skratka, portugalsko ustavno sodišče se je pridružilo uglednim evropskim sodiščem s skoraj samoumevnim sporočilom: ustava ne velja samo v času gospodarske rasti in razcveta, temveč jo mora državna oblast spoštovati tudi v pogojih ekonomske krizi.³⁵

Ustavni veto bi veljalo uvesti na način, da ne bi povzročal prevelikih zastojev pri uveljavitvi že sprejetih zakonov, seveda tistih, ki so skladni z ustavo. Tako bi bilo mogoče določiti relativno kratek zavezujoč rok za ustavno sodišče, v katerem mora

odločiti o oceni ustavnosti zakona. To ne bi bilo preveč omejujoče za ustavne sodnike zato, ker je ustavni veto namenjen očitnim in grobim kršitvam ustave in človekovih pravic in svoboščin in ne detaljnemu preizkušanju ustavnosti kakšnih manj pomembnih, pa zapletenih zakonskih rešitev. V dvomu se predsednik republike brzkone ne bo odločal za vložitev ustavnega veta, ustavni sodniki pa ne za ugotovitev o neustavnosti zakona. Namen ustavnega veta ni v tem, da izčrpa možnosti zahtev in pobud za oceno ustavnosti, temveč da se omeji na domnevne kršitve, ki so na prvi pogled očitne, pomembne in še zlasti tiste, ki bi utegnile sprožati veliko nepotrebnih sodnih sporov in težko popravljivih posledic. Pomislek, da je to preveč omejujoče, ne upošteva, da sedaj predsednik republike nima nikakršne, niti zelo omejene možnosti odložiti uveljavitev zakona, za katerega je prepričan, da je protiustaven. V veljavnem Zakonu o ustavnem sodišču zmanjšamo možnosti predsednika republike med pooblaščenimi predlagatelji, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti, čeprav ima šef države v mnogih evropskih in drugih državah, v katerih je uveljavljen parlamentarni sistem, absolutni ali odložni veto na sprejete zakone, ustavni veto, možnost zahtevati referendum pred razglasitvijo zakona, možnost zahtevati predhodno oceno ustavnosti ali vsaj pravico do zahteve za naknadno presojo ustavnosti (Italija, Češka, Irska, Estonija, Madžarska, Islandija, Latvija, Poljska, Portugalska).

V ustavnopavni teoriji se v glavnem pojavljajo naslednje utemeljitve smiselnosti predsednikovega veta: skrb za spoštovanje ustavnosti, preprečevanje neustavnih posegov v načelo delitve oblasti in varstvo človekovih pravic in svoboščin.

6 Sklepne ugotovitve

Naj ob koncu povzamem temeljne argumente, zaradi katerih pozitivno odgovarjam na vprašanje v naslovu tega prispevka. Ustavne spremembe, za katere se zavzemam, se nanašajo na to, da bi predsednik republike imenoval sodnike na predlog sodnega sveta, imenoval ministre na predlog predsednika vlade, na predlog predsednika vlade razpustil državni zbor, lahko pa bi tudi vlagal ustavni veto. Vse te rešitve, razen ustavnega veta, so bile vključene v osnutek Ustave RS, vendar so odpadle po izvedeni javni obravnavi oziroma potem, ko je nastal večmesečni premor zaradi odločitve, da se sprejem ustave preloži na čas po osamosvojitvi. Proti možnosti razpusta državnega zbora je bilo v javni razpravi o osnutku ustave navedenih precej ugovorov. Povezujemo jih lahko s tem, da je bila predhodnica državnega zbora, republiška skupščina v prejšnjem sistemu opredeljena kot najvišji državni organ, izraz ljudske suverenosti, ki je neposredno izvoljen in nadrejen vsem ostalim državnim organom; zato je iz javne razprave o osnutku ustave izhajalo, da enostavno ne pride v poštev, da bi kdorkoli lahko dosegel razpust državnega zbora proti njegovi volji in s tem razveljavitev na volitvah izražene volje volivcev. Imenovanje sodnikov in ministrov je odpadlo zaradi tega, ker se je vladajoča koalicija hotela izogniti pretirani moči in vplivu šefa države in s tem opozicije, in sicer zaradi zmage Milana Kučana na volitvah za predsednika predsedstva

C. Ribičič: Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

RS. Razprava o odložnem vetu je bila omejena na razpravo o položaju drugega parlamentarnega doma, državnega sveta.

Skupna značilnost vseh pomanjkljivosti glede urejanja ustavnega položaja in pristojnosti predsednika republike je tudi v tem, da ima hude negativne posledice za delovanje parlamentarnega sistema in uveljavljanje ustavnega načela o delitvi oblasti, neodvisnosti sodstva, spoštovanja ustavnosti in varstva človekovih pravic in svoboščin. Zato predlogi za spremembe ne smejo biti in niso motivirani s krepitvijo vloge šefa države, temveč predvsem z reševanjem sistemskih slabosti in blokad, ki neposredno ali posredno izhajajo iz ureditve položaja predsednika republike in njegovih razmerij z drugimi državnimi organi. Ustavne rešitve, do katerih je prišlo iz nenačelnih razlogov oziroma jih je diktiralo razmerje političnih sil v času sprejemanja Ustave, ovirajo učinkovito delovanje parlamentarnega sistema. Način volitev sodnikov v državnem zboru omogoča vmešavanje aktualne izvršilne in zakonodajne veje oblasti v kadrovanje sodnikov, kar slabi uveljavljanje strokovnih meril, ki bi edina morala odločati o primernosti kandidatov za trajni sodniški mandat.

Način oblikovanja vlade prenaša odgovornost za izbiro nosilcev resornih ministrskih funkcij na državni zbor in s tem slabi odgovornost predsednika vlade. Slednji mora pri predlaganju kandidatov računati z razmerjem političnih sil v državnem zboru in zato pogosto daje predloge kandidatov za ministre, ki niso optimalni, imajo pa velike možnosti, da dobijo podporo parlamentarne večine. Kadar pride do zamenjave ministra zaradi njegovega neuspešnega delovanja, to ne gre na rovaš odgovornosti predsednika vlade za slabo izbiro, temveč velik del odgovornosti pade na vladajočo koalicijo in njene poslance.

Najpomembnejša vloga šefa države se nanaša na reševanje vladni kriz. Gre za situacijo, ko aktualna vlada izgubi večinsko podporo ne le v javnosti, temveč tudi v državnem zboru, zaradi česar ne more več uspešno nositi odgovornosti za stanje v državi, zlasti pa pri oblikovanju zakonskih rešitev, ki so v rokah parlamentarne večine. V takšnem primeru in samo v takšnem primeru postane aktualno vprašanje razpusta državnega zbora in razpisa predčasnih volitev. Dokler ne nastopi vladna kriza je prav, da je šef države lojalen obstoječi vladi, in se omejuje na konstruktivne nasvete in opozorila; ko pa pride do vladne krize, mora hočeš nočeš odigrati odločilno vlogo pri sprejemu odločitve, ki gre lahko v dveh smereh: oblikovanje prehodne vlade, ki je lahko normalna, koalicijska, čeprav je to malo verjetno, lahko pa tudi strokovna, ekspertna vlada z večinsko podporo ali celo manjšinska vlada s podporo relativne večine poslancev v državnem zboru. Ustava sedaj sili predsednika republike k temu, da poskuša prispevati k oblikovanju prehodne vlade, zapostavlja pa možnost razpisa predčasnih volitev.

V času vladnih kriz je naravno, da hoče aktualna vlada nadaljevati z delom brez nujne podpore v državnem zboru, poslanci pa zaradi lastne socialne varnosti tudi niso

nagnjeni k predčasnim volitvam in so pripravljeni podpreti manjšinsko ali strokovno vlado tudi, ko je njeno delovanje v naprej obsojeno na neuspeh in škodljivo podaljšuje mandat državnega zbora in pogloblja vladno krizo. V takšnih razmerah se pokažejo neposredne volitve predsednika republike kot primerna rešitev, ki daje nosilec funkcije predsednika republike potrebno legitimnost, da lahko ocenjuje, kakšna rešitev vladne krize je najboljša z vidika interesov države in usmeritev njenih volivcev: prehodna vlada ali predčasne volitve. Seveda lahko Predsednik republike tudi brez novih pristojnosti aktivno sodeluje v političnih procesih reševanja vladne krize, toda njegov vpliv je vseskozi omejen z očitki o preseganju pristojnosti, ki jih ima v ustavi in celo z grožnjami o ustavni obtožbi zaradi kršitve ustave³⁶.

Tudi predlog za uvedbo ustavnega veta ni motiviran s krepitvijo vloge šefa države, temveč predvsem s težnjo po doslednejšem spoštovanju ustave in varstva človekovih pravic in svoboščin. Ustavni veto je posebna oblika veta, za katerega je značilno, da ga ni mogoče preglasovati s takšno ali drugačno parlamentarno večino, temveč ima o njem končno besedo ustavno sodišče. Predsednik republike namreč ne more vložiti ustavnega veta zaradi vsebinske neprimernosti zakona, zato ker se ne bi strinjal z njegovo vsebino, temveč samo, če je prepričan, da sprejeti zakon ni v skladu z ustavo.

Ugovori o tem, da bi ustavni veto lahko usodno podaljševal sprejem oziroma razglasitev zakonov niso prepričljivi. Predsednik republike bi se ga posluževal samo takrat, ko bi bil prepričan, da je zakon v neskladju z ustavo in bo ocenjeval, da se bo z njegovim stališčem strinjalo tudi ustavno sodišče. Ugotovitev ustavnega sodišča o skladnosti zakona v nasprotju z mnenjem Predsednika republike, bi ogrozilo ugled in avtoriteto predsednika, če pa bi ustavni veto neuspešno vložil večkrat, pa ne bi bilo izključeno niti, da se sproži zoper njega obtožba pred ustavnim sodiščem. Zato ne gre pričakovati pogoste uporabe ustavnega veta. Nekaj o tem pove tudi to, da se nosilci funkcije predsednika republike niso zavzemali za uvedbo ustavnega veta. Ustavni veto namreč krepi odgovornost predsednika za preprečevanje kršitev ustavnosti in človekovih pravic in svoboščin in ga spodbuja k sprotnemu kritičnemu spremljanju celotne zakonodajne dejavnosti. Ne gre za širitev pravic ali celo privilegijev predsednika republike, ki bi mu lajšale udobno vladanje, temveč za uvedbo novih obveznosti in odgovornosti, zaradi katerih je opravljanje funkcije šefa države težja in bolj odgovorna.

Časovno odlaganje uveljavitve zakona bi bilo mogoče skrajšati tako, da v primeru, da ustavno sodišče ugotovi skladnost zakona z ustavo, samo razglasi zakon in ga pošlje v objavo v Uradni list brez sodelovanja predsednika republike. Prav tako bi bilo smiselno, da ustava časovno omeji ustavno sodišče, da ne bi predolgo odločalo o ustavnem vetu.

Realno je mogoče pričakovati, da bi uspešno vloženi ustavni veto krepil ugled, avtoriteto in priljubljenost nosilca funkcije predsednika republike in sprožal kritike delovanja vlade in državnega zbora. Če samo zaradi tega, če že ne zaradi spoštovanje ustavnosti, bi sama možnost vložitve ustavnega veta, prispevala h kakovosti sprejetih

zakonov in še posebej k njihovi večji skladnosti z ustavo. Zato lahko trdimo, da bi dolgoročno gledano uvedba ustavnega veta blagodejno vplivala na uveljavljanje ustavnosti že sama po sebi, s svojim obstojem. Kolikor bi vendarle krepila položaj in ugled nosilca funkcije predsednika republike, bi bilo to upravično glede na pričakovanje, da mora imeti poudarjeno vlogo pri zagotavljanju spoštovanja ustavnosti in varstva človekovih pravic in svoboščin.

Opombe / Notes:

¹ Širše: C. Ribičič, Predsednik republike, v: Kristan, Ribičič, Grad, Kaučič, Državna ureditev Slovenije, Uradni list, Ljubljana, 1994, str. 145.

² V Veliki Britaniji je kabinet ožja vlada, ki jo sestavljajo ministri najpomembnejših resorjev, medtem ko so v širši vladi zelo številni ministri, število njenih članov se približuje tudi številki sto. »Funkcije vlade kot kolegijskega izvršilnega organa opravlja namreč kabinet, kajti vlada kot celota se ne sestaja in zato ne deluje kot poseben organ. Vse vladne odločitve sprejema samo kabinet...« F. Grad, Združeno kraljestvo, v: Grad, Kristan, Perenič, Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana, 2004, str. 38.

³ »Medtem ko je z razvojem vloge angleškega monarha vse bolj slabela in je njegova moč prehajala na parlament oziroma njegov spodnji dom in še zlasti na vlado oziroma njen ožji kabinet, se je funkcija ameriškega predsednika vse bolj krepila... Glede na to niso pretirane ocene, ki vidijo v predsedniku ZDA »nosilca največje oblasti v zgodovini, moderjega Cezarja«, vitalno središče akcije celotne oblastne strukture, »voljenega monarha.« (C. Ribičič, nav. delo, str. 146,147).

⁴ Danes velja, da neoliberalni kapitalizem, avtorica ga imenuje uničevalni kapitalizem, izkorišča vsakovrstne krize za omejevanje in nadomeščanje funkcij države (Naomi Klein, Doktrina Šoka, Mladinska knjiga, Ljubljana, 2009), privatizacijo, vendar ni bilo vedno tako.

⁵ V ameriškem sistemu so medsebojna razmerja med vrhovnimi državnimi organi zgrajena na nasprotjih, medsebojnem omejevanju in nadziranju, kar pride v določeni meri do izraza tudi takrat, ko ima v obeh domovih kongresa večino predsednikova stranka. Širše: C. Ribičič, nav. delo, str. 148.

⁶ »Kadarkoli se poskuša spremeniti način oblikovanja vlade in se vrniti k izvorni zamisli, po kateri ministre imenuje predsednik republike na predlog predsednika vlade, se zoper to dvignejo ogorčeni ugovori, da bi to pomenilo opustitev parlamentarnega in uvedbo predsedniškega sistema. To ne drži, parlamentarni sistem namreč ni ureditev, v kateri ima predstavniški organ prevlado nad drugimi deli oblasti, kot to velja za skupščinski sistem, temveč temelji na delitvi oblasti ter medsebojnem omejevanju nosilcev različnih oblasti.« (C. Ribičič, Mandatar za sestavo vlade, Pravna praksa, št. 31-32/2015, str. 25).

⁷ Ti poskusi so črpali tudi iz izkušenj praktičnega primera, ko je prišlo do odstopa republiškega izvršnega sveta, ki je z vprašanjem zaupnice že leta 1966 (!) poskusil vplivati na odločanje skupščine z grožnjo (za katero v tistem času ni bilo ustavne podlage), da si bo morala poiskati nov izvršni svet, če bo sprejela odločitev, ki ji sedanji izvršni svet nasprotuje, ker ocenjuje, da temelji na parcialnih interesih in da ne bo mogel več nositi odgovornosti za stanje v republiki. Širše o tem: C. Ribičič, Janko Smole, prvi premier, v: Siva tipka 074, Enotnost, Ljubljana, 1995, str. 17-19. Ta dogodek, edinstven za socialistične države, je vodil do okrepitevi vloge izvršnih svetov z ustavnimi rešitvami, uveljavljenimi po letu 1971, tako na zvezni kot na republiški in celo

občinski ravni. (Širše: C. Ribičič, *Izvršni svet v delegatskem skupščinskem sistemu Jugoslavije*, DE, Ljubljana, 1981, str. 36).

⁸ Prim. S. Mesić, *Individualizacija zločina je v hrvatskom interesu*, v: C. Ribičič, *Geneza neke zablode*, Sarajevo, Zagreb, Idrija, 2000, str. 7 in nasl. S tega vidika je poučna vsebina stenograma s sestanka funkcionarjev HDZ v Zagrebu konec leta 1991, objavljenega v tej knjigi.

⁹ B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava*, v: *Igradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, ur. B. Smerdel, Đ. Gardašević, Zagreb, 2011, str. 287 in nasl.

¹⁰ Prim. C. Ribičič, *Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2000*, str. 571-589.

¹¹ R. Podolnjak, *Ustavnopravno uredjenje i primjena referendumu i gradjanske inicijative u Hrvatskoj*, v: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, str. 243.

¹² M. Krivic, *Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in stabilno vlado*, *Teorija in praksa*, št. 10-11/1990, str. 1185.

¹³ P. Jambrek, *Svoboda in ustava*, *Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2014*, str. 88 in 89.

¹⁴ Prim. *Nastajanje slovenske ustave*, *Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991*, III. zvezek, ur. M. Cerar in G. Perenič, Ljubljana, december 2001, st. 969 in nasl.

¹⁵ »Čprav se sliši neresno, da bi bila lahko tako pomembna ustavna funkcija države oblikovana po meri določene osebe, pa je res, in je bilo v času sprejemanja ustave splošno znano, da je pristojnosti predsednika države v ustavi treba omejiti do maksimuma – prav zaradi g. Kučana, ki je bil takrat predsednik države.« J. Šmidovnik, *Ustava – temeljnega popravila potrebna*, Delo, sobotna priloga, Ljubljana, 3. junija 2000.

¹⁶ »Volitve sodnikov v državnem zboru so v nekaj primerih privedle do nenačelnih nasprotovanj kandidatom, povzročenih iz političnih razlogov. Od blizu sem spremljal, kako je kandidat za sodnika na volitvah v državnem zboru padel, ne da bi bil izrečen kakršen koli pomislek v zvezi z njegovo kandidaturo in lahko zato domnevamo, da ni bil izvoljen zaradi svojega priimka, ki ni zvenel dovolj slovensko. Kdo ve koliko primernih kandidatov se ni odločilo kandidirati samo zato, da ne bi bili izpostavljeni nekorektni obravnavi v državnem zboru? Volitve ministrov v državnem zboru so povzročile marsikatero težavo pri oblikovanju in delovanju ministrske ekipe in še posebej pri delnih rekonstrukcijah vlade. V konkretnem primeru predsednik vlade v državnem zboru ni dobil podpore za zamenjavo ministra, ki je tako ostal minister proti volji predsednika vlade. S tem se predsednik vlade razbremenjuje odgovornosti za oblikovanje in delovanje ministrske ekipe, to odgovornost pa prevzema državni zbor, ki je po naravi stvari ne more učinkovito uresničevati. Večkrat se je zgodilo, da je vlada izgubila zaupanje parlamentarne večine, vendar je trmasto vztrajala na oblasti še dolgo po tem, ko je postalo očitno, da ni več pogojev za njeno normalno delovanje. Prav tako je reševanje vladne krize večkrat zastalo zaradi nepriljubljenosti poslancev, da dopustijo skrajšanje svoje mandatne dobe in se spustijo v volilno bitko za nov mandat.« (C. Ribičič, *Nazaj v prihodnost*, *Pravna praksa*, št. 38/2015, str. 15).

¹⁷ Prim. *Nastajanje slovenske ustave*, str. 934 in nasl.

¹⁸ O slednjem primeru glej širše: Đ. Gardašević, *Izvanredna stanja i ustavnopravno uredjenje Republike Hrvatske*, v: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, str. 433 in nasl.

¹⁹ Dokler ni prišlo do sprememb ustave glede referendumu, Vlada ni mogla uspešno delovati v pogojih ekonomske in finančne krize, ne da bi imela podporo za svojo politiko in ukrepe ne le med poslanci, temveč tudi med volivci. To je pokazal zlasti referendum o pokojninski reformi. Širše o tem: C. Ribičič, dr. I. Kaučič, *Constitutional Limits of legislative referendum: the case of Slovenia*, *Lex localis*, št. 4/2014.

C. Ribičič: Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?

²⁰ Širše: C. Ribičič, Za novo ravnotežje med vejami oblastmi in ljudmi, Pravna praksa, št. 9/2013, str. 33.

²¹ Slednje večkrat v manjši meri velja za predsednike kot za ostale funkcionarje vladnih političnih strank, saj prvi opravljajo državne oziroma vladne funkcije, drugi pa so vplivni pri vodenju raznih kolegijev, kadrovskih koordinacij in neformalnih aktivnosti, skritih pred kritiko javnosti in nadzornih institucij.

²² Neposredne volitve županov so prispevale k temu, da so županske volitve postale najmanj enakopravne, če ne celo pomembnejše od volitev občinskega sveta, kajti brez župana si ni mogoče zamisliti učinkovite lokalne oblasti. Po drugi strani pa župan ne more uspešno opravljati svoje funkcije, če nima podpore večine v občinskem svetu. Te značilnosti, ki jih pogojno lahko primerjamo s polpredsedniškim sistemom, v slovenskih občinah praviloma ne vodijo do zmage županskih kandidatov s skrajnimi političnimi programi, temveč do izvolitve tistih, ki so sposobni oblikovati in voditi koalicije različnih svetniških skupin, zastopanih v občinskem svetu. Od županov se namreč pričakuje povezovalno delovanje, brez katerega ne more uspešno sodelovati z občinskim svetom, ki ima v svojih rokah vse temeljne normativne, vsebinske, materialne in kadrovske pristojnosti.

²³ Ob takšnem razporedu političnih sil sta vlada, njen predsednik podrejena predsedniku republike in pripravljata seje vlade, ki jih vodi predsednik republike, čeprav so v tem sistemu ministri vendarle veliko bolj samostojni nasproti predsednik vlade in predsedniku republike, kot to velja v ameriškem predsedniškem sistemu.

²⁴ Prim. C. Ribičič, Nosilec državne ali protokolarne funkcije, v: Mozaik ustavnih sprememb, GV Založba, Ljubljana, 2003, str. 63 in nasl. Avtor se je zavzel za uvedbo ustavnega veta na način, ki bi okrepil skrb za ustavnost in vlogo ustavnega sodišča. Prim. tudi A. Teršek, Demokracijo lahko slabi tudi pomanjkanje pristojnosti, Mladina, 30. aprila 2007, v katerem avtor podpira idejo o ustavnem vetu in se zavzema za širjenje pristojnosti predsednika republike na področju imenovanja državnih funkcionarjev.

²⁵ Na mestu je opozorilo, da bi bila širitev pristojnosti predsednika republike lahko vprašljiva in nevarna ravno zaradi tega, ker je neposredno izvoljen; zato velja precizirati spreminjanje ustavnih določb glede njegovih pristojnosti v tem smislu, da naj dobi nove zadolžitve, ki krepijo njegove obveznosti in odgovornost za spoštovanje ustave in ustavnosti.

²⁶ M. Ribarič, Predsednik republike in človekove pravice, Teorija in praksa, št. 7-8/1992, str. 693. To se je med drugim pokazalo tudi v okviru nekdanje ureditve, temelječe na enotnosti oblasti, ko je v federaciji prevladoval vpliv nosilca funkcije šefa države, dokler jo je opravljal J. B. Tito.

²⁷ Funkcija šefa slovenske države, ko je bila še članica jugoslovanske federacije, se je začela po drugi svetovni vojni v obliki prezidija ljudske skupščine, ki je bil leta 1953 ukinjen, nadaljevala se je prek predsedstva skupščine od leta 1963 do 1974, ko je ustanovljeno predsedstvo republike, katerega predsednik je predstavljal v imenu predsedstva republiko. V začetku je bilo predsedstvo voljeno v občinskih skupščinah, neposredne volitve predsednika in članov predsedstva pa so bile uveljavljene z ustavnimi amandmaji k slovenski ustavi iz 1989. leta. Konec 80-ih let je skupaj s poskusi recentralizacije jugoslovanske federacije prišlo do ukinitve pokrajinskih predsedstev Kosova in Vojvodine, grozila pa je tudi ukinitve republiških predsedstev, kar je preprečila Slovenija, ki ni hotela dati soglasja na takšno spremembo Ustave SFRJ.

²⁸ Predsednik republike je v zvezi z nedavnim iskanjem kandidatov za sodnika Evropskega sodišča za človekove pravice pokazal, kako ga bolj kot druge državne funkcionarje, skrbi da ne bi izpadlo kot da Slovenija podcenjuje pomen te najbolj pomembne funkcije na področju varstva človekovih pravic in svoboščin in da ga pri tem ne vodijo ozki interesi posameznih vladnih strank oziroma vladne koalicije.

²⁹ Širše: K. Klima, Constitutional Law of the Czech Republic, Plzen, 2008, str. 310-315.

³⁰ Morda je temu tako zato, ker ima po ustavi odložni veto drugi dom parlamenta, to je državni svet.

³¹ V Srbiji lahko ima podobne učinke možnost ustavnega sodišča, da samo, po uradni dolžnosti začne oceno ustavnosti zakona, kar je dokaj neobičajno, še zlasti v obdobju, ko so ustavna sodišča tudi brez te možnosti hudo preobremenjena in zaposlena bolj s tem, kako se znebiti preobremenjenosti, kot da bi hotela obremenjevati sama sebe.

³² C. Ribičič, Neustavna diskriminacija upokojencev, v: Med pravom in pravičnostjo, GV Založba, Ljubljana, 2015, str. 304, 305.

³³ Omeniti velja še premalo upoštevano možnost, ki jo določa Ustava v 156. členu, da mora redno sodišče prekiniti postopek, če meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven in začeti postopek pred ustavnim sodiščem. Ta možnost zlasti v primerih, ko gre za številne spore, omogoča, da se vprašanje ustavnosti zakonske ureditve preveri pred ustavnim sodiščem in tako razbremeni redno sodstvo.

³⁴ Vem da bo zvenelo neobičajno, a bom kljub temu tvegala s prikazom izkušnje iz športa. Na teniških turnirjih širom po svetu že nekaj let uporabljajo možnost, da igralec ugovarja odločitvi sodnikov o tem, ali je bila žogica v igrišču ali ne. Takšno možnost lahko ponavlja v nedogled, dokler sodobna video tehnika potrjuje njegove ocene in ne sodnikovih, zmotiti pa se sme vsak niz samo trikrat. Ko gre za predsednikov ustavni veto ne bi bile na mestu tako stroge omejitve, lahko pa si predstavljamo, da bi prišlo do obtožbe predsednika republike pred ustavnim sodiščem, če bi večkrat v krajših časovnih obdobjih neuspešno izpodbijal ustavnost zakonov pred ustavnim sodiščem.

³⁵ Prim. C. Ribičič, Aktivizem po portugalsko, Pravna praksa, št. 45/2013, str. 33.

³⁶ Tovrstne grožnje so šle v nekaterih primerih tako daleč, da so napovedovali ustavno obtožbo predsednika republike, če bo samo za kakšen dan ali celo uro prezgodaj (ali prepozno) opravil kakšno dejanje, ki mu ga določa ustava, ne glede na prepričljivost argumentov, ki jih ima za to.

Literatura / References:

- Cerar, M. & Perenič, G. (2001) *Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991*, III. zvezek (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- Gardašević, Đ. (2011) Izvanredna stanja i ustavnopravno uredjenje Republike Hrvatske, In: Smerdel, B. & Gardašević, Đ. (eds.) *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Grad, F. (1992) Parlament, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. & Kaučič, I. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2004) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani).
- Grad, F. (2012) Ustavna ureditev organizacije državne oblasti, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Jambrek, P. (2014) *Svoboda in ustava* (Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (ed.) (1992) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (ed.) *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I., Pavlin, P. & Bardutzky, S. (eds.) *Ustavna reforma ustavnega sodstva* (Ljubljana: Pravna fakulteta).

- Klima, K. (2008) *Constitutional Law of the Czech Republic* (Plzen: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk).
- Kocjančič, R. (2012) Temeljne dileme o ustavni ureditvi oblikovanja vlade v RS, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F. & Kaučič, I. (2005) *Ustavno pravo Slovenij* (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Krivic, M. Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in stabilno vlado (sistem "konstruktivne nezaupnice") : (ustavna izvedba načela delitve oblasti - varianta A), *Teorija in praksa*, 27(10/11), pp. 1185-1191.
- Krivic, M. (1992) Vlada, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Pirnat, R. (2012) Nekatera vprašanja mandata ministra, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Podolnjak, R. (2011) Ustavnopravno uredjenje i primjena referendumu i gradjanske inicijative u Hrvatskoj, In: Smerdel, B. & Gradašević, Đ. (eds.) *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Ribarič, M. (1992) Funkcije in pristojnosti predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribarič, M. (1992) Predsednik republike in človekove pravice, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 687-693.
- Ribičič, C. (2013) Aktivizem po portugalsko, *Pravna praksa*, 32(45), p. 33.
- Ribičič, C. & Kaučič, I. (2014) Constitutional Limits of legislative referendum: the case of Slovenia, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 12(4), pp. 899-928.
- Ribičič, C. (2000) *Geneza neke zablude: ustavnopravna analiza formiranja i djelovanja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne* (Zagreb: Jesenski i Turk).
- Ribičič, C. (1981) *Izvršni svet v delegatskem skupščinskem sistemu Jugoslavije* (Ljubljana: DE).
- Ribičič, C. & Smole, J. (1995) *Siva tipka 074* (Ljubljana: Enotnost).
- Ribičič, C. (2015) Mandatar za sestavo vlade, *Pravna praksa*, 34(31/32), p. 25.
- Ribičič, C. (2015) Nazaj v prihodnost, *Pravna praksa*, 34(38), p. 15.
- Ribičič, C. (2015) Neustavna diskriminacija upokojencev, In: Ribičič, C. (ed.) *Med pravom in pravičnostjo: sto in en utrinek* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (2003) Nosilec državne ali protokolarne funkcije, In: *Mozaik ustavnih sprememb: od slovenske ustavnosti k evropski* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (1994) Predsednik republike, In: Kristan, I., Ribičič, C. Grad, F. & Kaučič, I. (eds.) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Ribičič, C. (1992) Ustavni položaj predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribičič, C. (2000) Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50(4), pp. 571-589.
- Ribičič, C. (2013) Za novo ravnotežje med vejami oblastmi in do ljudi, *Pravna praksa*, 32(9), p. 33.
- Smerdel, B. (2011) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava, In: Smerdel, B. & Gardašević, Đ. (2011) *Igradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Šmidovnik, J. (2000) Ustava – temeljnega popravila potrebna, *Delo, sobotna priloga*, June 3, 2000.

Teršek, A. (2007) Demokracijo lahko slabi tudi pomanjkanje pristojnosti, *Mladina*, April 20, 2007.

Predsednik Zvezne Republike Nemčije

ARNOLD RAINER

Povzetek Prispevek obravnava položaj predsednika republike Zvezne Republike Nemčije. Predstavljena je predsednikova povezovalna funkcija, kot tudi njegova pristojnost predstavljati državo doma in v tujini. Prav tako je obravnavan volilni sistem predsednika republike, vključno z mandatom predsednika in pasivno volilno pravico. V nadaljevanju so prikazane klasične funkcije zveznega predsednika, kot je njegova pravica imenovati in razrešiti visoke državne predstavnike ter člane vlade, kot tudi sodnike. Prispevek prikazuje predsednikovo politično odgovornost zagotoviti stabilno delovanje institucionalnega reda, s predsedniku podeljeno pristojnostjo glede razpustitve parlamenta. Nemški šef države ima pomembno vlogo tudi v okviru zveznega zakonodajnega postopka, ki se konča z njegovim podpisom. Prispevek na koncu prikaže še nemški model impeachment postopka.

Ključne besede: predsednik republike • Zvezna Republika Nemčija • parlamentarni sistem • šef države • temeljni zakon

NASLOV AVTORJA: dr. Rainer Arnold, zaslužni profesor, Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg
Germany epošta: rainer.arnold@jura.uni-regensburg.de

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.5

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>

The President of the Federal Republic of Germany

ARNOLD RAINER

Abstract The paper analyses the position of the President of the Federal Republic of Germany. It introduces the integration function of the President, it explains the internal and external representation function of the State, the presidential election system, including the president's mandate and the passive voting right. The following section of the paper covers the traditional functions of the Federal President, such as the right to appoint and to dismiss the high representatives of the State, the members of Government, as well as judges. The paper also deals with the President's political responsibility to stabilize the functioning of the institutional order, giving the President the powers of dissolving the Parliament. The German head of State has an important role in the legislation process of Federal laws, which are finalized with his signature. At the end the paper introduces the model of the German impeachment procedure.

Key words: President of the Republic • Federal Republic of Germany • parliamentary system • Head of State • Basic Law

CORRESPONDENCE ADDRESS: Rainer Arnold, Ph.D., Professor h. c., Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg Germany email: rainer.arnold@jura.uni-regensburg.de

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.5

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available online at <http://books.lex-localis.press>.

1. General characterization

The German Constitution, adopted in 1949 as the “Basic Law”, is a significant document of a new orientation: its anthropocentric character, expressed by human dignity as supreme value and by directly applicable fundamental rights binding all public power, has been founded on an efficient system of constitutional justice which shall ensure this orientation. In order to hinder dictatorship come up again the new Constitution intended to avoid the serious failures of the Weimarian Constitution which has contributed, by setting up an instable institutional system, to the loss of democracy.

The deficiencies of the Weimarian political system consisted essentially in the decline of parliamentary power and the abuse of the Presidential competencies, in particular to rule without Parliament through emergency regulations. The post-war Basic Law did not install a people-elected, politically powerful President but concentrated political leadership in the figure of the Chancellor, elected and dismissed by the absolute majority in Parliament.

The Federal President of today is politically neutral, the representative of the whole State, “above” the political parties. The President's task to integrate the whole society can be adequately fulfilled only if it is not regarded as acting in the interest and benefit of a determined political party. This does not exclude that the President continues to be a member of a political party; it is not necessary to withdraw membership. However, it is indispensable to refrain from specific political activity and to exercise strict self-restraint in this respect.

The neutral position of the President is underlined by the fact that he /she is not elected directly by the people but by the Federal Assembly, without previous debate on the persons being presented candidates in the assembly. A direct election by the people as it took place in the Weimarian Republic for the “Reichspräsident” was not intended to be realised under the Basic Law. It seemed not to be compatible with the representative character of the Federal President to be elected directly on the basis of a election campaign. A direct vote by the people would allocate political power and a direct legitimation to the President what would not fit to the existing institutional system in Germany. The rare initiatives to introduce direct election in this respect have never been successful.

2. The integration and the internal as well as external representation function.

The President has a significant function of integration which embraces all political parties and all orientations and tendencies in society. Integration means to contribute to making all legitimate branches and groups of society identify themselves with the State.¹

The President's task is not only to integrate but also to give orientations, to “guide” the people morally. It is of great importance that the President enjoys high authority for

his/her ideological leadership. This authority is even higher by the fact that the President is not a representative of a political party but a “father of the nation”.

The President represents the State as the organized society in the inner sphere of the State, a function which is closely connected with the task to integrate the different parts of the society by treating them as the constituent elements of the whole State and convincing them of the need of solidarity and identification with it. The fact that the President has to promulgate the Acts of Parliament which have binding force for the population shows this sort of “internal representation”.

As Head of State the President represents Germany in the field of external relations. He/she ratifies the international treaties as approved by Parliament and negotiated by Government. Furthermore, the President accredits and receives the diplomatic envoys. This is the “external representation” function of the President (article 59.1 BL).

It shall be mentioned in this place that the German system of introducing international law into the internal legal order is based, as far as international treaties are concerned, on the concept of transformation. This means that in accordance to article 59.2 BL international treaties which regulate political relations of the Federation² or concern matters of the Federal legislation competence³ require the consent or participation of institutions which are involved in the enactment of Federal law (Federal Parliament, Federal Council). The Federal Parliament has to vote the Act of approval of the international treaty which has a twofold legal effect: it transforms the international treaty as a source of international law into Federal legislation as a source of internal Federal law (transformation effect) and enables the State President to conclude the treaty internationally. So the power to ratify lies in the hands of the Federal President.

2. Election and mandate

As indicated above, the Federal President is elected by the Federal assembly which has this election as the only scope. According to article 54.4 BL, the Assembly is summoned up by the President of the Federal Parliament at latest 30 days before the end of the previous Federal President's mandate period or, if the mandate has been terminated earlier, for example by the resignation of the President, within 30 after this event, and is dissolved after the election. The Assembly reflects both the principles of democracy and of Federalism, basic structure principles of the German State. It consists of all the members of the Federal Parliament and an equal number of Assembly members elected by the Parliaments of the German member States according to the principles of the proportionality election system (article 54.3 BL). The Assembly contains regularly nearly 1200 members⁴. The Federal President shall be supported by the great majority of the society. For this reason the absolute majority of the members of the Assembly (see Art. 121 BL) is necessary for the election during the two first ballots, while simple majority is sufficient in the third ballot. The election is secret (see § 9.3 Act on the Election of the Federal President).

The mandate of the Federal President is for five years. Consecutive re-election is permitted only once (article 54.2 BL). The candidate must be German, have the right to vote for the Federal Parliament (requirements established by § 12, 13 Act on the Federal Elections)⁵ and must have completed 40 years.

A Federal President can resign before his /her regular mandate has ended, what has happened three times in the history of Germany and: President Lübke in 1969, President Köhler in 2010 and President Wulff in 2012 ⁶.

3. The traditional functions of the Federal President

The President has the formal right to appoint and to dismiss the high representatives of the State, the members of Government as well as, according to article 60.1 BL, the Federal judges, the Federal civil servants and the commissioned and non-commissioned officers of the Federal army, as far as laws do not provide otherwise.

There are various other fields of appointment which are not indicated by the mentioned provision, such as the members of the Council of Experts (a well-respected Consultative Council for the economy policy), etc.⁷

The right to appoint and dismiss is an executive action but gives no right to the President to decide on the person to be appointed or dismissed; however, this formal right includes the power (and the duty) to examine whether the legal prerequisites for the appointment or dismissal are fulfilled.⁸

It is evident that the competence to nominate and dismiss the Chancellor as well as a minister of the Federal Government is only a formal one and does not attribute to the President to exercise or to co-exercise the political decision on which Chancellor and Government are based. The Chancellor is elected, as it is well known, by the absolute majority of the Federal Parliament while the ministers are chosen by the Chancellor himself/herself without the consent of the Federal Parliament being required. The decision on the dismissal of the Chancellor is in the hands of the Chancellor if he/she retires before the end of the legislation period or depends, in case of a motion of censure, from the absolute majority of the Federal Parliament electing a new Chancellor (so-called positive motion of censure). As far as the ministers are concerned, their function is terminated by decision of the Chancellor or by a successful motion of censure. This motion will bring the Chancellor down, an event which necessarily implies the end of the ministers' function. It can be said that the relation between Federal President and the political power institutions is a formal one, restricted to a purely executive function and is not creative, political.

The Federal President, when carrying through the formal appointment of State organs confirms by this that these political institutions have been created in accordance with form and manner provided by the Constitution. By this, the President formalizes the

political process and integrates this process into the functional entirety of the State whose head he/she is.

4. The political responsibility of the President for the State.

The Federal President is responsible for the State as a functional entirety and has to ensure its “good functioning”. This implies certain powers of political character which serve this basic aim to hold up the functioning of the State. This function is not a function of daily politics but of State politics which tends to realize integration and is not involved into the daily political controversy.

The institutional system of the German Constitutional order is essentially based on the principle of stability. The center of political power is placed into the figure of the Chancellor who needs the absolute majority of the Federal Parliament to support his/her politics. If this majority is lost a situation of instability takes place.

The main instrument to make manifest whether the Government is stable, supported by the majority of the members of Parliament, is the “vote of confidence” as foreseen by article 68 BL. The Federal Chancellor can ask the Federal Parliament for such a vote in order to be confirmed in having the support of the Parliament’s majority.

If the Chancellor fails to get positive votes from the absolute majority of the Parliament, instability is manifest. The Chancellor is, from this moment on, a “minority Chancellor” who would permanently be aware that the opposition (in disposal of an absolute majority in Parliament) could elect a new Chancellor. It would get difficult for the Chancellor to pass legislation.

In this case the President has the right to dissolve Parliament for new elections with the expectation that a stable political situation will be created. The dissolution, however, is only possible upon the proposal of the Chancellor and within the delay of 21 days. The President has a discretionary power to dissolve or to refuse what would mean that the Chancellor continues in the position of a “minority Chancellor”. This second possibility does not eliminate instability. In the history of the German Constitution a real situation of a minority Chancellor never took place, while short transitional minority Chancellor periods have occurred (1966 and 1982, in both cases by the retirement of the coalition party from Government, in 1972 by the exclusion of a Parliamentarian from the governing Parliamentary group which lost absolute majority by this).

For giving enough time of reflection there must be an interval of 48 hours between motion and confidence vote. Such a confidence vote is excluded if Parliament elects, with absolute majority, a new Chancellor re-establishing stability by this step. A specific problem has arisen in parliamentary practice that the strict requirements for dissolving the Federal Parliament have been circumvented to some extent by the Government intending to manipulate the negative voting in Parliament for enabling the

Federal President the opportunity to dissolve Parliament. This has occurred in particular in 1983 as well as in 2005 when it seemed useful for the Government to get an approval by the population through new elections. Seeking not to have success in the confidence vote and giving by this the President the possibility of dissolution. The Chancellor has asked the deputies of the own party not to vote in favor but to abstain.

The Federal Constitutional Court has dealt with this issue in several decisions. The Court had been addressed by the deputies who lost their status by the dissolution of Parliament, in the framework of the controversy between supreme organs (or parts of them), according to Art. 93.1 nr. 1 BL. Crucial point has been the question whether instability (“no viable Government”) exists in fact or not. Only if instability exists in fact, the Federal President can dissolve Parliament.

The Constitutional Court has accepted a large margin of appreciation of the Chancellor and the other Constitutional institutions involved for the statement on the presence of such instability. If the Chancellor whose basic task it is to determine the guiding lines of politics can no longer do this in a sufficient way due to the lack of political support in Parliament, Government is instable, “not viable”. For the Court the appreciation of the Chancellor whether instability exists or not is determining except a different view has manifestly to be applied. The Court has accepted in its jurisprudence the Parliament dissolutions which have occurred in Germany but has warned against pretending that a situation of serious instability exists.⁹

A similar situation can occur if there are difficulties to elect the Federal Chancellor. In accordance with article 63 BL the Federal Chancellor is elected by the absolute majority of the Parliament upon proposal of the Federal President. If this fails a new ballot takes place within 14 days on the initiative of the Parliament. Absolute majority is also necessary for this second ballot. If absolute majority is not reached a third ballot takes place without delay. Now the person who receives the majority of votes is elected, however the President has the duty to nominate this person as a Chancellor only if he/she reaches absolute majority. If only simple majority is reached, the Federal President may, within seven days, nominate this person the Chancellor or dissolve the Parliament for giving way to new elections. Also in this process, a “minority Chancellor” never has been nominated until now.

In both cases it can be seen that the Federal President has the power to stabilize the functioning of the institutional order. The discretionary power which the President can exercise is not a power of daily politics but a power resulting from the President’s responsibility for the whole State. It is not a free power to be exercised arbitrarily but a power which must be realized for the objective wealth of the State.

The nature of this power is subsidiary, a power of “reserve”. Normally the institutions function in a regular process of politics, however, if obstacles to this regular function

occur, the Head of State as responsible for the whole has to intervene, in strict accordance with the precepts of the BL.

Within the functioning political process as designed by the BL the President has, as it was pointed out above, the mandate to nominate the persons exercising political functions if they are duly elected (as the Federal Chancellor) or selected (as the Federal ministers by the Chancellor) and to dismiss them if this has been effectuated in the forms and manners prescribed by the BL. Nomination and dismissal are executive acts with high political reach but are no own decisions of the President. They are formal expressions of the President's responsibility for the State as a whole.

5. The role of the President within the legislation process

According to article 82 BL the Federal President has to sign (to promulgate) Federal legislation before publishing it in the Federal Official Journal (Bundesgesetzblatt, BGBl.).

The legislative process for Federal laws ends up with the signature of the Federal President. Before the Federal Parliament votes on a piece of legislation which has been introduced by the initiative either of the Federal Government or the Federal Council or of the Federal Parliament itself. After this the Federal Council deals with it: lets it pass without objection or make objections which can be overridden by the Federal Parliament with absolute majority¹⁰ or - in case that the BL provides explicitly the consent of the Federal Council - gives the consent or refuses it. The next step is that the piece of legislation is signed by the Chancellor or the responsible minister(s) which gives the Federal President the authorization to promulgate it. By this counter- signature the political institutions, Chancellor and Minister(s), take over the political responsibility for this legislation. This allows the Federal President who is a non-political institution to give the final authorization by the promulgation of the piece of legislation which is a result of a political process.

It shall be mentioned here that all political actions ("orders and directions") in which the Federal President is formally involved have to be countersigned by the political institutions. Article 58 BL says this very clearly. Exceptions are the nomination and dismissal of the Federal Chancellor (who cannot countersign the acts which concern his/her status), the dissolution of the Federal Parliament (which is declared by the President upon the request of the Chancellor) and the case of article 69.3 BL concerning the continuation of managing the affairs of the Chancellor until the appointment of the successor.

By the promulgation of legislation, the Federal President expresses two aspects: the confirmation that the text signed by the President is identical with the text adopted by Parliament (sometimes the President is called for this a "State notary"). The second aspect of the President's signature is that the compatibility of the piece of legislation in

question with the Constitutional requirements of form and procedure for legislation is confirmed.

A further question arises: is the President able to refuse the signature under a piece of legislation adopted by Parliament and accepted by the Federal Council? The refusal to sign for political reasons is excluded. This would not be compatible with the President's position as non-political, only dedicated to the wealth of the whole State. A refusal for non-compliance with the requirements of form and procedure is possible and even requested: article 82 BL provides the signature only for legislation which has passed the institutions according to the formal requirements of the Constitution.

The crucial question is whether the President can refuse to signature for incompatibility of the legislation with substantial provisions of the Constitution, for example for incompatibility with the principle of equality or with proportionality.

While the opinion has been divided on this issue for a long time it seems nowadays confirmed that the President has this right. The main argument is that the President as Head of State must not sign a law against the conviction of its unconstitutionality. The President is a defender of the Constitution and in this sense also its guardian (however not the only guardian as it was wrongly said for the Reichspräsident of the Weimarian Constitution). State practice has confirmed this emerging opinion; several Presidents have refused signature for incompatibility of the law with substantial constitutional provisions.

6. The impeachment procedure

This procedure is foreseen by the Basic Law in Art. 61; it has never been applied until now. In case of a deliberate breach of the BL or other federal law a procedure of impeachment can be initiated by the Federal Parliament or by the Federal Council before the Federal Constitutional Court. This motion can only be presented if it is supported at least by one quarter of the members of the Federal Parliament or a one quarter of salutes of the Federal Council. A decision of one of these institutions to impeach must be voted by three thirds of the members of the Parliament or three thirds of the votes of the Federal Council. If the Constitutional Court finds that the Federal President has committed such relation it may declare forfeited his/her office. An impeachment never has been carried out in Germany.

Notes / opombe

¹ See Hartmut Maurer, Staatsrecht I, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6th ed., Verlag C.H. Beck, München 2010, p. 480-481.

² See the Federal Constitutional Court (FCC), vol. 1, p. 372, 380-381; vol. 90, p. 286, 358

³ See FCC vol. 1, p. 372, 388

⁴ Ulf Domgörgen, in Dieter Hömig (ed.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10th ed., Nomos Verlag, Baden-Baden 2013, commentary to Art. 54/ 5.

⁵ This concerns the active right to vote while the passive right to be elected which is regulated in § 15 Act on the Federal Elections is not referred to by article 54.1 BL. This results from some wording “Wahlrecht” used for the §§12, 13 of the mentioned Act. However this question has no practical relevance.

⁶ Ulf Domgörgen, (note 4) Art. 54/4.

⁷ See Pieper, in Epping/Hillgruber, Beckscher Online-Kommentar (OK), Art. 60/2.

⁸ *Ibid.*, Art. 60/3, 4.

⁹ FCC vol. 62, p. 1; vol. 114,p. 121.

¹⁰ In case the objection has been raised by a two-thirds majority of the Federal Council, Federal Parliament needs the same majority to override (Art. 77. 4 BL).

Ustavni ustroj, razvoj in obeti hrvaške “hibridne” parlamentarne vladavine

BRANKO SMERDEL

Povzetek Prispevek prikazuje »ustavno eksperimentiranje« z organizacijo oblasti na Hrvaškem, ki se v zadnjih petindvajsetih letih od osamosvojitve še ni končalo. Zadnji spori vzbujajo potrebo po vzpostavitvi boljše delujoče vlade, ki bo dovolj sposobna, da se bo spopadla z resnimi in trajajočimi ekonomskimi, socialnimi in političnimi krizami. V prispevku je analizirano dejansko delovanje specifične hrvaške različice »dualistične izvršilne veje«, kot tudi ali so bila izpolnjena s tem povezana pričakovanja. Nadalje je obravnavano vprašanje ali je mlada hrvaška republika dosegla takšen nivo demokratičnega razvoja in vladavino prava, da lahko pozabi na sistem zavor in ravnovesij, ki je bil uveden z ustavno reformo leta 2000 ter vso avtoriteto prenese na vlado z namenom, da zagotovi zadostno ekonomsko moč in reforme, ali pa je še vedno potrebno ohraniti tovrsten sistem zavor in ravnovesij.

Ključne besede: Hrvaška • predsednik republike • čisti parlamentarizem • kriza

NASLOV AVTORJA dr. Branko Smerdel, profesor, Univerza v Zagrebu, Pravna fakulteta, Trg maršala Tita 3, 10000 Zagreb, Hrvaška, epošta: branko.smerdel@pravo.hr

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.6

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Constitutional Design, Development and Prospects of the Croatian “Hybrid” Parliamentary Government

BRANKO SMERDEL

Abstract The paper analyses Croatian »constitutional experimentation« with the organization of government, which has not yet been completed during the twenty five years of independence. The recent disputes put stress on the necessity to establish a more efficient government which would be energetic enough to deal with the serious and prolonged economic, social and political crisis. The paper discusses the actual functioning of the specific Croatian variation of »a two headed executive« as well as whether the expectations of it have been fulfilled. It also deals with the question whether the young Croatian republic has achieved such a level of democratic development and the rule of law, that the checks and balances, developed during the Constitutional reform of the year 2000, might be forgotten and the full authority can be confined to the Government in order to strengthen its’ economic and reformist capacities, or is it still necessary for the checks and balances to be maintained.

Keywords: Croatia • President of the Republic • pure Parliamentarism • crisis

CORRESPONDENCE ADDRESS: Branko Smerdel, Ph.D., Professor, University of Zgreb, Faculty of Law, Trg maršala Tita 3, 10000 Zagreb, Croatia, email: branko.smerdel@pravo.hr

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.6

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

‘A good principle not rightly understood, may prove as hurtful as a bad one’.
John Milton

*‘To make use from the past experience, democracy has already to achieve a certain
level of civilization and enlightening.’*
Alexis de Tocqueville

1 Introduction

The question of governmental organization is not a simple or easy one.¹ Even more, the majority of politicians and their escorting experts might be wrong when commending a concentration of power in order to confront the crisis and unemployment.² The question, and we limit ourselves to our Country, must be based on the analysis of the social environment of the country. The government must be efficient, but it must not be left without any control mechanisms. There exist the countries where the process “of democratic transition” has not produced a responsible political community. It certainly has to do with the crisis of responsibility in the model countries.³

The executive, or the deciding authority, makes the very center of the governmental power.⁴ The engineering business, or a design of the constitutional institutions, seeks a balance between the contradictory demands: an energetic but responsible government. While in a certain societies and in certain periods of time, such demands sound as absurd theoretical exercises, in others they might be judged as relatively satisfied.⁵ In Croatia, the idea of institutionalization of governmental institutions, takes roots rather slowly and reluctantly.

One of the substantive elements of the constitution is the idea of ensuring a sustainable development of legal, political and social relations towards the democracy and the rule of law. The constitution is regarded as a great strategic plan which should gradually be implemented. The power chart so defined is expected to influence the further development of a political process within a political community.

The common truism has it that the constitutions come into existence at the “constitutional moments” and that the fundamental constitutional choices are being made by the people’s choice. However, such moments often arise after the violent regime replacement, often under control of not so democratically oriented leaders and eventually bring various forms of practical autocracy. In other cases the truly democratic solutions are being sought. To this kind, we owe a survival of a dream of the constitutional revolution: social and political reconstruction being done by legal instrumentality.⁶

The result of a constitutional moment might be a legal document, basic law, i.e. the constitution. Its drafters express the ideas of political leaders and their supporters at home and internationally (great powers or as usually called today, “the international community”), altogether expect the document to produce certain results.⁷

But, as the American Founding Fathers warned, “the words on paper and ‘the parchment barriers’, would not enforce themselves”, and should not be expected to do so. They might, but do not have to be the instruments of the enlightened people and their political leadership committed to a democratic development. They are declared to be a mighty instrument of using the political power for good purposes, as defined by the constitution. There could have been a high consensus about expectations, but the following results have always been far from certain. What follows the adoption of the constitution too often takes the unexpected direction. The process of implementation consists of a number of decisions on lower levels, from the legislature to the independent judiciary.

While the creation of the constitution is often compared to the architecture, the implementation could be considered as engineering. The final constructions, too often do not operate according to the designers’ expectations. In particular, this is true for the experiments with the political institutions and concepts.

2 The architecture, construction and the brickwork of the Constitution

2.1 The selection of a proper constitutional model

Constitutional choice could be defined as a process of collective decision-making at the largest possible scale, by which peoples and nations select their basic political commitments and political institutions by which they are to govern their affairs. This definition, thus, assumes that a selection among available alternatives needs to have a strong scientific foundation if a democratic rule upon the principles of the rule of law makes a true aim of the constitution makers. The constitution of a tyranny or an autocracy cannot thus be considered a constitution in a proper sense. Giovanni Sartori warns: “To be sure (it should go without saying) constitutions are a plan or frame for free government. As a manner of speech we have fallen into a careless habit of calling any and all state forms constitutions. As a matter of correct understanding it should be understood, however, that for constitutionalism ... constitutions are only the state forms in which (as Rousseau said) we are free because we are governed by laws and not by other men.”⁸

If and when agreed that the aim, or a telos of the process is to establish an effective, but a responsible government, the certain principles established during the centuries of human experience with the government, could be regarded as guiding. On that, V. Ostrom writes: “Constitutional choice establishes the authority and limitations on that

authority that is intended to apply to those who exercise governmental — law making — prerogatives in a society. The authority of citizens and persons can be defined in a way that limits the prerogatives of officials frequently identified in a declaration of rights.⁹ In turn, the exercise of governmental prerogatives should be subject to a division of labor associated with the separation of powers. Such prerogatives, in turn, can be subject to veto capabilities pertaining to a system of checks and balances. The basic architecture of governmental arrangements implies procedures involving a due process of law that facilitates contestation among those interested so that conflict resolution is obtained as complementarities among interested parties who now achieve their place in a shared community of understanding.¹⁰

The core of the problem arises from the real aims of the constitution makers, or the prevailing political elite. The drafting of constitutions and acts of constitutional importance makes only an initial, expert stage of constitutional engineering which requires a deep insight into the nature of means to be implemented, as well as of the community of people it is meant to obligate. Between the resulting constitutional act and "the living constitution" comes a process of implementation, which profoundly depends of the capacity of the political community and the society itself to accept the proposed solutions as its constituting and working principles. This explains why a different approach is needed for constitutional stipulations to be applied, than a brute enforcement.

2.2 Sharing of the executive power: theory and practice

How properly to implement the theory of separated but shared powers depends on the answer to the question whether the parliaments might control their leaders in the executive? If we still believe into the function of a ruling assembly, than the bicameral system deserves a special attention. But the doctrine of parliamentary sovereignty has been proved not to function, a long time ago. This points the primary attention towards the executive. The functions within the executive have to be separated but ordered in a way to share their powers and that way control each other.

Although it has been generally abandoned in political analysis, the idea of parliamentary supremacy is still supported by the interests of politicians and by the public which is unaware of the concentration and secrecy of political power. The doctrine of parliamentary democracy continues to be dominant in political life.¹¹

Power, regardless of the application of a certain model of governmental organization, tends to be concentrated in the hands of the executive. Therefore, constitutionally drawn positions of the branches of power are actually in reverse with regard to functions they are intended to perform: the executive makes decisions and formulates texts, which are subsequently 'passed' by representative bodies in order to achieve legitimacy. There no longer exists a discrepancy between the executive powers which rules and the

legislative powers which makes laws. The discrepancy is rather between the ruling power, which has the authority to act, and the controlling power, which has to balance it. The authority to act decides and issues commands to all governmental bodies, and co-ordinates their activities as well. The controlling power is supposed to oversee and impose limitations on the authority to act, and to ensure that actions undertaken by the authority to act are both legal and in agreement with the political will of the nation.¹²

However, the modern assemblies cannot perform even their fundamental controlling functions. During the sixties and seventies, this line of thinking prevailed in the constitutional literature in Western countries.¹³ Philip Norton, a distinguished British author, proposed in 1982 that the traditional formula of "the Queen in Parliament" should be replaced by "the Prime Minister in Cabinet," a metaphor which would make relationships in the highest political circles more transparent. Norton offers particularly important evidence that parliamentary control is weakest in such areas as foreign policy, defense and security services, while parliamentary involvement is most concentrated in the areas of public services and finance. While the latter is by no means unimportant, it demonstrates that the most sensitive fields of governmental action, those associated with the use of coercion, have remained outside any democratic scrutiny. An Economist editorial made similar comments about the British Constitution in November 1995.¹⁴

This theory must be considered while deciding on the fundamental constitutional choices, as well as in the operational or specific decision making.¹⁵ Those of the first category have usually been completed during the great historical events, such as constitutional conventions and popular referenda.¹⁶ They are inscribed into the "marble of the Constitution". The choices of the second category are being done during the implementation, on a daily basis, through elaboration and adoption of legislation, adjudication of the disputes, down to the enforcement over those who have disobeyed the law. The process of implementation of the constitution should include the decisions of legislators, the courts of justice, the police, agencies, firms, and individuals.¹⁷

However, in regard to the constitutional design of a system of government, the knowledge, intentions and behavior of the political leaders is of a crucial importance. The acts of the common citizens in everyday life are of importance to the extent they were willing to tolerate deviations from the constitutional principles. The result of an interaction of the both processes is called "a working constitution" which is usually quite different from the one on the books. But, not to be mistaken: neither the elites produce and form their attitude towards constitutionalism out of their free will, nor the will of the citizens to participate in political decision processes depends of free decision making. The dominant interests, the oligarhization of the parties and the irresistible apparatus of coercion, have brought a tendency to push the constitutions aside as a window dressing of the systems. The state repressions, weakening of the union movements, as well as unemployment and other corollaries of the economic crisis, have essentially diminished the impact of deliberative processes. The result is the immense

and often violent public demonstrations we observe daily in the core countries of the free world. Something has gone wrong with democracy, constants the prestigious *The Economist*, not forgetting the question: how to revive it?"¹⁸

2.3 The role of political parties

While constitutional documents might be elaborated with a great scientific consideration and knowledge, there is no guarantee that they would function as their creators have intended and indeed tried to persuade the public to expect. Erroneous constitutional choices might be caused by a lack of knowledge. But they are time and again concealed under the democratic pretext, while inspired only by a strive for power.¹⁹

The key lies with the political parties. During the nineties of the 20th Century, the constitutional arrangement had supported a personalization of power. But the main instrument of it was a control over the political parties. The CDU had been the main instrument of Tudjman's wielding the power over the all branches of government. After the year 2000 the party dominance has disfigured the democratic constitutional facade of the new parliamentary system and its' deterioration lasts until the present. Parliamentarism really functions as the system of a party obedience!²⁰ What a nice surprise for the ignorant Croatian partyocracy!²¹

During the Croatian constitutional "democratic transition" of the last twenty five years, an enormous gap between the proclaimed principles and the prevalent constitutional culture (*opinio constitutionis*). Because of that the constitutional system has been pushed into an entirely different direction, i.e. towards a concentration of all decision making power in one single center of decision making, closely clustered around the one powerful individual.

2.4 The continuing challenges

The question remains, however, is it really possible to use the constitutional instruments to strengthen democratic forces and accelerate the process of institutionalization despite the patrimonial political culture, amidst a bunch of dominant political leaders? Or are we, in Hamilton's words, forever destined, in organizing the government to depend on accident and force?

The search for solutions leads us to the two propositions. First, if the executive is the central obstacle to the prescribed role of the parliament the focus should be on taming the executive, and if the separation of powers is the best institutional mechanism to tame the power holders, than our efforts to strengthen democratic elements of the system, must be directed to the internal division of authority within the executive. Second, if the main instrument of dominance over the whole parliamentary system

make control of the political parties, how to point those constitutional checks towards them, and by what means? In Croatia, as Tocqueville writes for the new republican system of the 19th Century, those have been demonstrated as “ideas hitherto unknown or deemed impracticable”.

3 The point of departure: presidentialism

3.1 Strengthening the executive: the semi-presidential system

3.1.1 The prestigious French model of the time

The term "semi-presidential system" has taken roots in Croatia, although a "presidential-parliamentary" or "a rationalized parliamentarism" would better signify constitutional intentions. This would have to be distinguished from presidentialism”, the system of concentrated and personalized power, with a number of variations, from the “Stalinist etatism” up to the Latin American “caudillism”. But the elements of centralization are implied in the model. It could even be said that the term "semi" took hold because it intentionally disguises its real nature, which by no doubt stresses a role of the president more than the "presidential system" based on a separation and sharing of power in the United States.²² This goes for the pure constitutional distribution of powers, generally as well as in the French instance, which opens a possibility of development towards a full concentration of power in the presidency. This is particularly the case in Croatia, where the concentration of power, which would be however inevitable during the war and a prolonged state of fragile cease-fire, together with a personal political style of the incumbent, have given rise to allegations of "authoritative", "personalized" or even "dictatorial" functioning of the Tuđman's presidency²³, and a perpetual discussion and demands for a change of the constitutional framework of an "imperial presidency".

The key constitutional ground for such a development make the provisions by which the president is responsible (1) to ensure a respect for the Constitution; (2) to guarantee the continuance and unity of the Republic, and (3) to ensure the regular functioning of the governmental institutions. From those, a number of "implied powers" might be, and indeed have been derived. Widely interpreted, such responsibilities include, particularly in the states of emergency, whether officially declared or not, a variety of means to intervene in any field of administration whenever deemed necessary, and thus a full control over the governmental institutions, as well as over the armed forces and security services. When such a circumstances exist determine the president himself, with the exception of a formal declaration of war which has been reserved to the parliament. Those constitutional provisions have been claimed by the president and his legal counsels in various cases when challenged for his actions in foreign and domestic politics.²⁴

3.1.2 The organization of presidential supremacy beyond the Constitution

Despite the constitutional provisions on separation of powers, the focus of power in the Croatian political system very soon had firmly resided with the president and his office. Administrative and political basis make the Office of the President and his advisory bodies. But the essential supremacy was had been ensured by a paramount presence of the ruling party in political life.

Under the Article 106 of the Constitution, he appoints, chairs and dismisses the Presidential Council "and other advisory and auxiliary bodies". At first, beginning 1991 the advisory body had been founded under the title of a Supreme Council of the State. This title, which the Constitution does not provide, was a point of much criticism from the opposition. After the elections of 1992 it was replaced by the two advisory bodies: the Presidential Council and the Council of Defense and National Security.²⁵ In the first, about thirty top legislative, executive and the ruling party officials have been members; whilst in the second sit the chairman of the parliament, the Prime Minister, the ministers of defense and interior, together with the top military commanders and heads of the security agencies. Sessions of those bodies have always been closed to the public and only a brief releases have been issued after the sessions. Reportedly, those are places where the president after deliberations holds a final word and makes decisions, which are then executed by the government and by a party machine passed through the legislature if necessary.

The president communicates with the public on his regular monthly press conferences, held in the Presidential Court, before the invited domestic and foreign journalists, which have been directly transmitted over the radio and television.²⁶ The intention was announced after the elections that he would once a month receive common citizens in the Court, but latter it had been forgotten. The top administration was organized in the Office of the President, located in the Presidential Court. The number of advisors, which at one point on the eve of war counted in dozens, was in August of 1992 reduced to four: for foreign politics, economy, internal politics, and public services.

The Office of the President has become a main place from which people are located to important positions at home and abroad if not eliminated from ranks of candidate for such positions.²⁷ Hrvoje Šarinić, Prime Minister from August 1992 till March 1993 had previously held a position of the Director of the Office, and after his resignation was appointed a head of the Office for National Security which controls and coordinates activities of all intelligence and security services. The post of the Director holds since Jure Radić, professor of civil engineering at the Zagreb University who had got it after a short period as a minister of science. In general, a fast rotation of selected cadres makes a characteristic part of the Croatian political process. Of course, in such rapid rotation, there are those who are launched out of the circle.

The officially denounced “communist” principle of a unity of power had been replaced by the principle of “a single state politics” meaning the single center of authority.²⁸ The democratic prospects have been diminished by the urgent necessities of the armed conflict and its aftermath. Regarding the Constitution, the traditional function of being a window to the World has been accepted and nourished by the new nationalist political elite. It had almost been finally sacrificed to the patrimonial tradition after the victory in the war, when the proposals to make Franjo Tudjman “a president for life” was advanced by some top functionaries. But the public reception of such a proposal had been unsympathetic, and had not been repeated.

4 Introducing the power sharing

4.1 The meaning and the importance of the principle of separation of powers

The true meaning of the principle of separation of powers lies in sharing the power, and thus a possibility to enable mutual checks and balances between the holders of the highest governmental functions, but not in a bare organizational and functional separation of the three fundamental branches of government. It encompasses the horizontal dimension, which regulates the relations between the holders of the legislative, the executive and the judicial branch, as well as the horizontal dimension, whereas the relations between the central government and the local self-governments are regulated.

Properly understood the separation of powers represents, within the democratic political system, the most efficient and in the practice of democratic governments approved institutional means to prevent a concentration and personalization of power. In the democratic states, it is therefore implemented within the framework of different overall systems of governmental organization: parliamentary, semi-presidential and presidential system of government.

Besides to the general political oversight over the governmental operations and a strengthening of the system of its responsibility, the role of the Parliament is emphasized by the participation of its Speaker in the decision making by the President of the Republic. In performing this function the Speaker does not act as an independent constitutional and political factor, but represents the Parliament and must take good care about the opinions of the majority of legislators and continuously ensure their support.

What is the purpose of a double-headed executive?

It has been paradigmatically established in the constitutional science²⁹ that the word ‘executive’ has been intentionally used in order to misguide the understanding of the political process. In a word, the masters of the state power and assets have from the earliest times wisely pretended to be only the servants of the people. In the modern

democracies they are obligatory constitutionally defined as such servants of the ruling people, which by no means have changed the real nature of rulers-ruled relations in the modern society. This is why a study of development of the organization and operation of the executive power might open a view to understanding the substantial problems and prospects of the democratic development of the particular country.

The ideas of the strengthening of parliaments as checks and controllers of real power holders, although still surviving, have been seriously challenged in a major part of the literature. Would not than be more recommendable for the countries with no democratic traditions to introduce checks to the mechanisms which actually must be checked?

The Croatian presidency, as the instance at stake, has been in the year 2000 created to the purpose of preventing ever again such a concentration and a personalization of power as it was the case in the previous decade. The idea of "separated but shared" powers had been implemented, with the significant influence of the theory of checks and balances. The model was designed in order to enhance cooperation among the three leading functionaries: the President of the Republic, the Prime minister and the President of the Parliament.³⁰

4.2 The Constitutional Status of the President of the Republic

4.2.1 The model of cooperation

In the elaboration such a cooperative model, the following instruments have been applied: a proposal of certain decisions; a counter-signature of the Prime Minister to the acts of the President of the Republic, requirement for an opinion to be given by the Speaker of the Croatian National Parliament, or the common decision making by those three highest officials of the Croatian government. Normally, it is up to the Speaker to ensure a support of a majority of the members of the Parliament, and to the Prime Minister to ensure a support of the members of this body. Although the right to dissolve the parliament makes an essential element for the achievement of a balance between the legislative and the executive, which makes the fundament of the parliamentary system, the Croatian political reformers of the year 2000 and 2001 decided to seriously limit such a possibility to only two situations: the vote of censure to the Government and the refusal to adopt the budget during the period of 120 days.

After the constitutional revision of the year 2000 the Constitution of Croatia does not mention a "Head of the State", which is a curiosum in the constitutional world, being it a result of the ignorant lessening of the role of the President. Still the President has the responsive authority: The President of the Republic of Croatia represents and stands for the Republic of Croatia at home and abroad, and assures the regular and harmonized functioning and stability of the government.

The President of the Republic is responsible for the defense of independence and territorial integrity of the Republic of Croatia. The President of the Republic shall not perform any other public or professional duty, nor shall he be a member of a political party.

The President of the Republic is the Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Republic of Croatia, and appoints and dismisses military commanders, in conformity with law.

On the basis of the decision of the Croatian Parliament, the President of the Republic may declare war and conclude peace.

In the case of an immediate threat to the independence, unity and existence of the State, the President of the Republic may, with the counter-signature of the Prime Minister, order the deployment of the Armed Forces even if a state of war has not been declared.

4.2.2 The source of authority: a direct election by the people

The President of the Republic is elected in direct elections by secret ballot, on the basis of the universal and equal right to vote, for a term of five years.

No one could be elected President of the Republic more than twice.

The President of the Republic shall be elected by a majority of voters who turned out. If none of the candidates have obtained such a majority, new elections shall be held after 14 days.

The two candidates who obtained the largest number of votes in the first election shall have the right to stand at the new election. If one of these candidates withdraws, the candidate who obtained the next highest number of votes shall acquire the right to stand at the new election.

4.2.3 The Government formation

It should be stressed that the President of the Republic gives the mandate to form the Government to the person who, upon the distribution of seats in the Croatian Parliament and consultations held with the parliamentary clubs, enjoys the confidence of the majority of MPs. Although he does not appoint or dismiss the Prime Minister, nor his deputies or Ministers, he might influence the coalition formation, since there is no obligation to confer a mandate to the leader of the party with the greatest number of seats (relative majority).

During a state of war the President of the Republic may issue decrees with the force of law on the grounds of and within the authority obtained from the Croatian Parliament. If

the Croatian Parliament is not in session, the President of the Republic is authorized to regulate any issue required by the state of war by decrees with the force of law.

This essentially corresponds to known legal standards, and the criteria to be upheld at such times are established by the Constitution itself.

4.2.4 Separated by shared executive power:

To take care about the regular and coordinate functioning of the institutions of and the stability of the state (Article 94 of the Constitution) might potentially make a source for some active intervention of the President into the political life. It has been treated differently by the single Presidents.

The Government of the Republic of Croatia exercises executive powers and is responsible to the Croatian Parliament. The President of the Republic and the Government of the Republic of Croatia cooperate in the formulation and execution of foreign policy. They also cooperate in the coordination of the security services, and have to counter sign the appointments of their chief officers.

The President of the Republic shall, at the Government's proposal and with the counter-signature of the Prime Minister, decide on the establishment of diplomatic missions and consular offices of the Republic of Croatia abroad.

The President of the Republic shall, with the prior counter-signature of the Prime Minister of the Republic of Croatia, appoint and recall diplomatic representatives of the Republic of Croatia, at the proposal of the Government and upon the received opinion of the authorized committee of the Croatian Parliament.

The President of the Republic shall receive credentials and letters of recall from foreign diplomatic representatives.

The President of the Republic may propose to the Government to hold a session and consider certain issues, and may be present at the session of the Government and take part in the discussion.³¹

4.3 The functioning of the Croatian “hybrid presidency”

4.3.1 Deficiencies of institutionalization

Therefore, as we asserted earlier, the attitude towards the system of checks and balances among the Croatian political elites, could be compared to the metaphor on the “ideas hitherto unknown and deemed impracticable” in De Tocqueville analysis of democracy (1830). By his qualification Tocqueville emphasizes the innovation and originality

brought by the introduction of the system of checks and balances, for the new American republic, whose founders were still in doubt, whether they could have kept it.³² John Dewey in his *The Public and its Problems* asserts: „Be the evils what they may, the experiment is not yet played out. The United States are not yet made: they are not a finished fact to be categorically assessed.“ (1927.). And John Stuart Mill warned that all the limits to the rulers, imposed by the modern civilization, obviously move the human beings from their nature (1885).³³

„There cannot be more than one power in this country! “It was boldly announced by the Croatian Prime Minister Milanović on February 24, 2015.³⁴ This statement the way best demonstrates how distant to the prevalent Croatian political culture, has been the sophisticated system of shared power and the mutual checks, which was imposed upon it by the constitutional revision of the year 2000. In the same time this should explain why the process of institutionalization of the constitutionally provided cooperation between the three high dignitaries - two of the executive, and the third one from the legislative branch – has been slow, reticent, even absent during the last fifteen years. The rules have been passed as a matter of political bias and not to improve the institution³⁵, the cases have not been noted, analyzed or quoted, the constitutional disputes have been ignited anew, and no disagreements have been solved in the spirit of cooperation which is imminent to the divided system. There took no place the expected process of a mutual adoption of the power sharing system. To rule together, people must share a common idea that the powers delegated to them by the people, would certainly have to be returned and the account laid, and that they not only could but must be shared as provisioned by the Constitution. This than also explains the hypothesis that the operation of the Croatian presidency prevalently depends of the characters and tempers of the individuals involved.³⁶

4.3.2 Three models of the presidency

We hold that the three models of the presidency have developed during the past twenty five years: 1) The imperial presidency of Dr. Franjo Tuđman (1990-2000), which has been abandoned but deserves to be taken into account, since it represents the model rather close to the parts of the Croatian political elites; 2) The transitional presidency (2000-2010) during the two mandates of Stipe Mesić, which had been expected to produce a stabilized and institutionalized system of power sharing between the President of Republic and the Prime Minister 3) The self-restrained presidency of prof.dr. Sc. Ivo Josipović (2011-2015), which had shown deep obstacles to power sharing between the two dignitaries who had originated from the same political party or orientation.

The first model was grounded upon the Constitution of 1990, whereas the strong constitutional position of the President had also been supported by the popular demand in the time of crises, as well as the strong political party under the presidential control.

We have entitled such a system as “the imperial presidency” after the previous comparisons with the supreme military commanders, from the antique Roman Republic, up to the instance of Yugoslavia. After the war, the victorious general transforms the system into “an elective monarchy” or a “Caesarian form of dictatorship. This system was successfully abandoned in the year 2000.

The other two models, however, have operated within the same kind of constitutional framework, but in radically different mode. This explains our hypothesis about the overly accentuated impact of the personalities in the functioning of the institutions, as well as limits to honest cooperation due to the centralized character of the Croatian political parties.

The first period we name a transitional presidency, since the question of whether such a system would be accepted as a working model, has been constantly posed and reopened during the two mandates of Stipe Mesić. Mesić did not hesitate to make at least two hard choices claiming his constitutional and legal duties. One was the decision of 1991 to force into retirement a number of leading generals who had attempted to address the public in purely political matters. The second was to reject the decision of the government to join the U.S. action against the Hussein’s Iraq in 2003, since it lacked the approval of the Security Council of the OUN. Both prime ministers, however embarrassed with the presidential actions, continued to cooperate, which gave an impression that the system would rather easily enter into gear.

The third model, a self-restrained presidency, we use for the Josipović presidency, whereas the President had interpreted his competences strictly and have not attempted any wider, contextual or teleological interpretation. The president had taken a position of impartial dignitary who cooperates with all parties. In regard to his competences, he applies the doctrine of self-restraint and scrupulously avoids any extensive interpretation of his authority and his duties in general. He tends to avoid any public disagreement with the government, any decisive intervention against the unconstitutional legislation, and to give in on various questions of legislation related to his sharing of authority with the government. To the numerous grievances by the citizens he attempts to react in a manner of a Scandinavian ombudsman, by a case work with the various agencies of government and administration. This is why we name Josipović presidency as a self-restrained one.

4.3.3 Political parties disregard the Constitution

The causes of such differences lie in the dominance of the political parties: Dr. Franjo Tuđman had followed the centralized party model, had personally controlled his ever strengthening party and that was the instrument of his political omnipotence. The destiny of the Constitution, and that means the separation of powers, had eventually depended from his famous “will see” answer to the question what if he loses some

future presidential elections³⁷. Our warning from 2003 that the party chiefs seeking the dominance threatened the constitutional system had not only been disregarded, like a number of other such caveats, but had been completely confirmed.³⁸

Stipe Mesić has very early dissociated himself from his former party and thus operated as a truly non-conformist president. No doubt, his individualist attitude had greatly contributed to such a perception of a “maverick” president. But, nevertheless, he had been ready for serious action when he deemed it necessary, as well as for various coalitions when demanded by the situation, or by his own interest. Therefore, the presidency had been “a transitional” one, just as the whole political environment.³⁹

Professor Ivo Josipović only lately in his mandate had attempted to visibly detach himself from his former party. He tried to “move to the right” with the approaching electoral campaign, but it was too little and too late. Taking his presidency as a whole, in support of our thesis about a decisive role of characters works his refined manners and a gentle political style which had brought him constantly the enormously high rating among the active politicians. However, in favor of our thesis of a decisive impact of political parties, point the two sets of evidence. First goes the history of his constitutional disputes with the rightist - center Government and its Prime Minister Jadranka Kosor, during the first year of his mandate. The second come his rare, late and reluctant interventions regarding the various pieces of legislation and even the curious package of constitutional changes, which was negotiated and prepared to be adopted without any respect to the rules of nomotechnics. Some of his statements about the general disagreement with his former party during the first month after his failed reelection confirm our thesis.

The future of the Croatian presidency thus has not yet been determined, nor is there a fundament for a grounded scientific prediction. It would be decided during the next years, depending from the results of the upcoming general elections, and the political character of Mrs. Kolinda Grabar Kitarević. If she successfully establishes an independent position in the Croatian political realm, which has been subordinated to the leadership of the political parties, the system of mutual checks and balances might survive. If not, it is likely that the constitutional changes would follow, which would relocate the focus of executive power to the head of the Government. And the key test happens only when the supreme leaders, the President and the Prime Minister, come from the opposed political orientations.

All that considered we hold that the further development of the system remains uncertain, unless a serious planned effort be undertaken in order to recover the lost balance between the institutions.

5 Interim evaluation

5.1 The initial reception of the principles of cooperation and power sharing

The formerly described concept, according to which a separation of powers requires an elaboration of various forms of collaboration and cooperation in decision making, as well as mutual checks of the holders of the three separate branches of government, has been consequently applied in all the relevant provisions of the proposal to amend the Constitution. The basic model presumes the participation of the President of the Republic, the Prime Minister and the Croatian National Parliament in making the most important political decisions.

That way, the concept known in the modern political theory as “a rationalized parliamentary system”, since it aims to avoid institutional weaknesses of the classic parliamentary system which might cause an instability of the government, and simultaneously to prevent a regression towards presidentialism as a system of concentrated and personalized power, could be accomplished.

The very idea of sharing the power has been a novelty not only to the Croatian political community, but also to the part of the scientific one. The important foreign observers held the new system a rather incongruous innovation within the Croatian tradition of strong leaders and its’ patrimonial political culture.⁴⁰ The ambitious political leaders did not and could not understand the system of divided but shared powers otherwise but as a window dressing for the masses.⁴¹ It seems that this attitude has not changed much during the course of the last fifteen years, rather to the opposite.

Since those days the discussion constantly simmers in the Croatian politics, from time to time to be intensified on the initiatives from the political leaders to “remove the remnants of the semi presidential system” and to introduce “the pure parliamentary system”. Those would be all the constitutionally provided forms of mutual cooperation which, as we have explained, make the core of the theoretical concept of the governmental organization. The logically following question: ‘should the president of the Republic in such a pure system be elected directly by the people or by the Parliament?’ had usually caused new disputes among the proponents of “a systematic purity”.⁴²

5.2 Is modern Croatia better prepared for a system of power sharing?

Apparently, it is not. As already mentioned here, but worth of replication, the actual Prime Minister Zoran Milanović, already well known for his particular interpretations of the Constitution and opposition to the system of checks and balances, had fifteen years later openly proclaimed: “There cannot be two supreme authorities in this country!”⁴³ True, it was an angry answer to the obviously unconstitutional request from the new

President Mrs. Grabar – Kitarović, to him to resign. True, it was an angry respond to a contemptuous invitation to attend meetings of the Government if well prepared. That being an angry response to a hostile actions of the Government demanding the immediate fulfillment of the electoral promise to move from the old Tito’s villa which serves as the presidential palace for the last twenty years. That, among other instances, means that the new cycle of constitutionally prescribed cooperation has begun and continued in a form of quarrel. The impression that the both top functionaries had ignored or have not read the Constitution, or lack the competent constitutional advisers might be wrong. It rather shows reveal that they both do not take it too seriously. But, as the opposition leader Tomislav Karamarko asserted after the inauguration of the new President of the Republic, Mrs. Grabar- Kitarević: “the way to cooperate in accordance to the Constitution has to be established, although, everything has started somewhat clumsily and maliciously.”

The juncture of time when we examine the constitutional role of the Croatian president and its actual operation during the 15 years, and the prospects of the system, is particularly challenging, since the proposals to reform the system of double-headed executive has been continuously challenged by the party leaders⁴⁴. Is there an opportunity for the power greedy party leaders entrenched in the Parliament to get rid of the directly elected head of state?⁴⁵

Aarend Lijphart in his scientific bestseller of the times of constitution for new democracies, has drawn the two important conclusions, confirmed since by the whole body of literature on the topics: first, the constitution makers are far from being free in selection of the model of government, since its’ functionality crucially depends of a culture and traditions of the society.⁴⁶ The third one, that the statistics demonstrates a relatively greater stability of the parliamentary regimes, has been constantly disputed in a number of research works which were published since.⁴⁷ It is puzzling how have a majority of those researchers missed to perceive that the conclusion about the decisive impact of culture and tradition, warns against any conclusions based on statistical comparison of different societies, such as Latin American and West European states.⁴⁸

5.3 Should Croatia abandon the system of power sharing?

The answer depends on our understanding of the importance of the separation of powers, and our estimation of the readiness of political actors to observe the Constitution. All things considered, the system might be evaluated as working reasonably well during the three presidential mandates. Although it might be judged differently, besides to the instances of successful cooperation, we have also witnessed the conflicts and arguments.

We hold those to be a part and parcel of any longer cooperation in a political sphere, and in particular when the principle of separation of powers rules. The key question is

whether an elaborate procedure of solving such controversies has been established or not. And there we see the core of the problem. In an atmosphere of a slow and hesitant political institutionalization, the personalities of the players involved, as well as their personal political ideas, have had the prevalent influence to the functioning of political institution.

Donald Lutz formulates the following purposes of application of the in his words "constitutional technology": first, the rule of law; second, democracy; third, maintenance of public good. Those have been expressed by the American Founders as "the inalienable right to life, freedom and a pursuit of happiness". But he emphasizes that the true purpose lays in the introduction of crucially important innovations into social life, which should serve to a sustainable development encompassing the development of material goods as well as of a social morality.⁴⁹

In Croatian politics the scientific approach to constitutional engineering has been almost completely neglected. What worries us even more is that apparently almost the same goes for the governing elites of the European Union. The dominant interests, the oligarhization of the parties and the irresistible apparatus of coercion, have brought a tendency to push the constitutions aside as a window dressing of the systems. The oppression of overregulation and bureaucracy, the weak and slow judiciary, the weakening of the union movements, as well as unemployment and other corollaries of the economic crisis, have essentially diminished the impact of deliberative processes. The results are the immense and often violent public demonstrations we observe daily in the core countries of the free world. Something has gone wrong with democracy, concludes the prestigious *The Economist*, not forgetting the question: how to revive it?⁵⁰

The critical and final test of viability of any the constitutional system, are the situations of serious crises when the truth of power relations comes to spotlight. But has there ever existed two generations in Europe who would have been spared from serious crises. The answer is there have not, but there exists one who has been spared from war, whereas unfortunately Croatia makes an exception. As a matter of fact the theory of constitutional engineering is a theory of how in a democratically manner to deal with the crises. That is why it ever again returns from oblivion after conflicts and crises. Pessimistic evaluations of the mid-20th Century that 'the Constitution has not fulfilled what was the most important expectation, to bring the social order safe from shocks and crises'⁵¹, actually demonstrate how enormously excessive expectations had been nurtured by the Western constitutionalists in the aftermath of the second World War. They have been emulated by the extremely optimistic ideas at the beginning of the 21st Century, that the very constitution might bring answers to open questions of the future of civilization.⁵²

The key lies with the political parties. During the nineties of the 20th Century, the constitutional arrangement had supported a personalization of power. But the main instrument of it was a control over the political parties. The Croatian democratic union had been the main instrument of Tudjman’s wielding the power over the all branches of government. After the year 2000 the party dominance has disfigured the democratic constitutional facade of the new parliamentary system and its’ deterioration lasts until the present. Parliamentarism really functions as the system of a party obedience!⁵³ What a nice surprise for the constitutionally ignorant Croatian elites!⁵⁴

In our view a return to constitutional approach is ‘a must’ on both levels. This is why I consider it worth discussing such an impractical theory in this moment. We are in a dire need of consolidation of constitutional systems in order to respond to new challenges, while simultaneously preserving the fundamental principles of democracy, human rights and freedoms and the rule of law. This requires a different approach to crises.⁵⁵ The concept of the rule of law includes the balances of shared powers wherever the authority has been confined. Its’ purpose is to enable a mutual control. The system of power sharing has been invented and designed by and for the rational actors in political arena.

Syllabus

Constitutional experimentation with the organization of government has not been completed during the twenty five years of independence. The discussion lasts, and has been revived with each presidential elections. It is not limited exclusively to the academic community; the important political leaders, as usual, reopened a discussion during the presidential electoral campaign of 2014/2015. The previous discussions, often with the aim of examining the public opinion had, generally speaking, been disguised under the pretext of demanding “the pure parliamentary system”, as if a “hybrid” character of by the constitutional system have had per se created problems. Those arguments were scientifically rather easy to dismiss, since there has been virtually no “a pure system” functioning in practice. The recent contention, however, puts a stress on the necessity to establish a more efficient government which would be energetic enough to deal with the serious and prolonged economic, social and political crisis. This is the initial purpose of this paper. Departing from the question whether the time has come to amend the Constitution and to abandon the particular arrangement of checks and balances, which was developed during the Constitutional reform of the year 2000? The primary objective that has been to prevent reoccurrence of the system of a personalized and concentrated power, as developed during the first decade of independence under the pretext of the French model semi-presidential system. It is not our intention to analyze anew what that might be “a pure semi-presidential system”, nor “a pure parliamentary system” or a real cohabitation a la François.⁵⁶ Rather, our is the aim to overview and evaluate the actual functioning of the specific Croatian variation of “a two headed executive” as well as whether the expectations of it have been fulfilled. The question we pose is a crucial one: has the young Croatian republic achieved such a

level of democratic development and the rule of law, that the checks might be forgotten and the full authority be confined to the Government in order to strengthen its' economic and reformist capacities, or do we still believe that the necessary checks should be maintained. Instead of the proposal for change, we conclude with a caveat: do not undertake the substantial changes of the system without a solid scientific projection of possible consequences.

Notes

¹ Even after the Resignation of the President due to the Watergate affair, Theodore Sorensen had warned: "The problem with checking the executive power arises because the power to cause a great damage in the same time means the authority to do a lot of good things!" Sorensen; Theodore C.: *A Different Kind of Presidency*, Willey & Sons., New York, 1984. str. 23.¹ It would be difficult to find out who had the first compared it to the problems of quadrature circuli, respective a cubatio sphaerae, which had been a concern of medieval mathematicians. Late in his life even Thomas Hobbes entered into disputes about those with the Oxford dons. After the long period of the ideological propaganda of the unity of power and the assembly rule, the issue was opened in Croatia on the eve of regime change. See Introduction u Sokol, Smiljko – Smerdel, Branko: *Organizacija vlasti*, Narodne novine, 1988. In Slovenia, the question was opened even earlier: France Bučar: *Do we need a Government?* *Savremena administracija*, 1971.

² Even the European Union might be wrong in praising the system of decision making which has, ignoring the Lisbon Agreement, put all the trust into the one political leader. This certainly is a caveat against accepting foreign recommendations uncritically.

³ Woodhouse, Diana: *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

⁴ The misguiding vocabulary of politics would be better replaced with the more accurate one: there exists a 'deciding power' and the 'control power' (if any). Gaudemet, Paul M.: *Le pouvoir executif aux les pays occidentaux*, Paris, 1966.

⁵ Dahrendorf, Ralph: *Reflection on the Revolution in Europe*, Random House, London 1990. str. 115. V. i Juan J. Linz and Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1996, 55-65; Sajo, Andrasz: *Limiting Government, An Introduction to Constitutionalism*, CEU Press, Budapest 1999, 69-103.

⁶ Smerdel, B.: *Central European Democratic Transition: The Paradigm of a Constitutional Revolution*, in Fleiner Basta, L. & Marinković, Tanasije: *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, eleven international publishing, The Hague, 2014, 51-63.

⁷ Bačić, A. (ed.): *Ustav i demokracija. The Constitution and Democracy: Foreign Influences and Croatian Responses*, na Hrvatskom, HAZU 2012, 71-104.

⁸ Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering*, Macmillan Press Ltd., 2nd ed., 1994, p.196.

⁹ Vile, M.J.C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed., Liberty Fund, Indianapolis, 1998, 131-192.

¹⁰ Vincent Ostrom: *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, 3rd ed., with Barbara Allen, Lexington Books, 2008, 240-243.

¹¹ See Ezra N. Suleiman, *Parliaments and parliamentarians in democratic politics* (New York: Oxford University Press, 1986), at 11.

¹² B. Smerdel, "Ustavne institucije ministarske odgovornosti i njihovo moderno značenje" /= "Constitutional institutions of ministerial responsibility and their modern political meaning" /, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.32, no.2-3 (1977) at 67-83; Paul Gaudemet, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux* (Paris: Montchrestien, 1966), at 19.

¹³ See e.g. M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers* (Oxford: Clarendon, 1967), at 21 ff.; A. Chardenagor, *Unparlement, pourquoi fa/re?* (Paris: Colin, 1967); K.D. Bracher, "Problems of parliamentary democracy in Europe", in H. Hirsh and M.D. Hancock (eds.), *Comparative legislative systems* (New York: Free Press, 1971), at 343-360; S.A. Walkland, "Whither the Commons?", in Id. and Michael Ryle (eds.), *The study of Parliament group: the Commons in the seventies* (Glasgow: Fontana Collins, 1977).

¹⁴ *The Economist* (November 4., 1995), at 60-62.

¹⁵ Smerdel, B.: *Republic of Croatia: Three Fundamental Constitutional Choices*, *Croatian Political Science Review*, 1, 1(1992), 60 - 78.

¹⁶ See more in Ostrom, Vincent: *The Political Theory of a Compound Republic*, University of Nebraska Press, 1987. and B. Smerdel: *American Theories of Federalism*, introduction to the Croatian translation, Informator, Zagreb 1989, 5-49.

¹⁷ Cf. Tribe, Lawrence H.: *Constitutional Choices*, Harvard University Press, 1985.

¹⁸ *The Economist*, March 1st 2014, 43-50.

¹⁹ Smerdel, B.: *Convention on the Constitution of Europe: relevance of the theory of a compound republic*, wow 4 conference, Indiana University, Bloomington, 2006. <http://www.indiana.edu/~workshop/>; Robert Podolnjak: *Explaining the failure of the european constitution: a constitution-making perspective*. // *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*. 57 (2007), 1; 119-167.

²⁰ *Classic general survey of the role of political parties: Sartori, Giovanni: Stranke i starnački sustavi: analitički okvir, Politička kultura*, Zagreb 2002 (translated by V. Mirković Blažević and Vesna Tomić).

²¹ Smerdel, Branko: *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, Kregar et al. (eds.) *Hrvatska: kako dalje?* Pravni fakultet, Zagreb 2004, 85-94.

²² First used by its oponent Maurice Duverger for the purpose of mocking it, the term has taken hold and became usual, and the model accepted by the earlier opponents. The last attempt from the French left to abandon it, was launched only as the end of the second Mitterrand's mandate approached in 1985.

²³ Cf. for instance discussions of the time: Slaven Letica: *Is Franjo Tuđman a Dictator*, *Globus*, Zagreb, November 29, 1992; Letica: *The Serbian Strategy of War and All Tuđman's Mistakes*, *Globus*, Zagreb, August 2, 1991.

²⁴ Cf. Branko Babac: *On General Problems of National Strategies of Development of the Croatian State and Civil Society*, *Zbornik*, Zagreb Law School, 42, 1, 63-67.

²⁵ After the Supreme Council of the State was abolished, president Tuđman explained that it had been necessary to form such a body in the situation when the Yugoslav Army generals, preparing a conspiracy and aggression against the Republic, would claim their right for membership in the Presidential Council.

²⁶ On one occasion in August, 1993 Tuđman had chatted on the TV in a relaxed way with a group of journalists, in an apparent attempt to improve his image in communicating with the public. But it has never been repeated.

²⁷ Careers of the three first principal presidential advisors illustrate this point enough: Mario Nobile, political science doctor has held the post of a permanent representative to the OUN in New York, since March 1992; Darko Bekić, a historian, is a representative to the Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe since the fall of 1992; Slaven Letica however

has become one of the leading opposition intellectuals after resigning the post in March 1991. He describes his experiences in a book *A Promised Country*, Globus, Zagreb 1992. Other instances include Stjepan Herceg, Attorney General; Jurica Malčić, minister for administration; Borislav Škegro, deputy Prime minister; Branko Jaksić, Minister of finance, and others.

²⁸ The Prime Minister Nikica Valentić (1993-95) took a great care to publicly to emphasize the hes is "only to execute the single politics of the state"; The next Prime Minister Zlatko Mateša (1995 – 2000), consistently insisted on the "economic but not political" function of the Government. Smerdel, BV. interview of May 25 1992., in Duška Šarin: *Nastanak hrvatskog Ustava*, Narodne novine, 1997, str. 244-251.

²⁹ The science about comparative constitutionalism, being necessarily interdisciplinary, encompassing such scientific disciplines as the constitutional political economy and social psychology, as well as the law, might in our view be entitled as a constitutional science. See Smerdel, Branko: *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb 2013; Hirschl, Ron: *Comparative Matters*, Oxford University Press 2014.

³⁰ For more see: Smerdel, B.: *Odgovornost Vlade u europskom kontekstu, kako europske (parlamentarne) institucije "rade svoj posao"* (The Government's Accountability in the European Context, How the European (parliamentary) Institutions "Do their Work"), *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60, 3-4/2010, pp.7-42.

³¹ to call elections for the Croatian Parliament and call its first session; to call referenda, in conformity with the Constitution; to give the mandate to form the Government to the person who, upon the distribution of seats in the Croatian Parliament and consultations, enjoys the confidence of the majority of its members; to grant pardons; to confer decorations and other awards specified by law. To take care about the regular and coordinate functioning of the institutions of and the stability of the state.

³² Cf. Vincent Ostrom: *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000, 14-15.

³³ John Dewey: *The public and its Problems* (1927), quoted in Sunstein, Cass: *The Partial Constitution*, Harvard University Press, Cambridge 1993, I.

³⁴ To make sure the fact we point out here that the Article 4 of the Constitution clearly regulates the separation of branches of government and their limitation by the constitutional guarantees of local selfgovernment.

³⁵ The case with the initiative to adopt the law on the Office of the President as soon as „the leftist“ President Josipović took the office in 2011, Article 107 sec. 2 of the Constitution.

³⁶ Similarly has been objected for the Slovenian presidency during Kučan's mandates. Miro Cerar: *Slovenia*, in Elgie Robert (ed.): *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, op.cit.), 292-293.; Jon Elster: *Political Psychology*, Chicago 1992.

³⁷ „Kibi-dabi“, meaning in the slang of antique Zagreb, who lives will see, was the answer the president gave on the TV to the question what would he do if he loses elections. To clarify, he had quite often expressed an opinion that there is non one who would be able to repalec me“.

³⁸ Smerdel, B.: *Alteration in government and the prospects of constitutional government*, in *Hrvatska: kako dalje?* Kregar et al. (eds.) 2004, p.

³⁹ Dekanić, Igor: *Demokratizacija hrvatske politike*, Prometej, Zagreb, 2004, 282-287.

⁴⁰ As had been openly stated in the year 2000 to this author after the presentation of the system by the then very influential U.S. ambassador William Montgomery, quoting from memory: „American political theory has no place in this area. The ultimate focus of power must be defined by the Constitution.“

⁴¹ Described by Hrvoje Šarinić in his memoirs on negotiations with Serbian leader Slobodan Milošević during the nineties. *Svi moji tajni pregovori s Miloševićem 1993-1995*, Globus, Zagreb 1999.

⁴² Thus the positive system has been named „the quarter – presidential one“ and even „the filthy parliamentary one“. Smerdel, B: *Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav – argumenti u prilog pozitivnog ustavnog modela ustrojstva vlasti (Constitutional Amendments and the Croatian Parliamentary System – Arguments in Favor of the Current Constitutional Model of the System of Government)*, in: *Liber Amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928-2008) / Kačer, Hrvoje; Momčinović, Hrvoje; Žuvela, Mladen* (eds), Zagreb, Novi informator, 2009, pp.37-73; B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti? (The Parliamentary System and Stability of the Croatian Constitution: Will the Presidential Elections be followed by New Changes in the System of Government?)*, *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60, 1/2010, pp.7-44;

⁴³ *Večernji list*, 25/02/2015.

⁴⁴ The new President of the Republic Mrs. Grabar Kitarević has been sworn and had assumed the duty of the President on February 19, 2015.

⁴⁵ In addition to the several assertions by the influential former Prime Minister Nikica Valentić from the opposition CDU, and other objections by the Prime Minister Zoran Milanović, from the ruling SDP, the opposition leader Tomislav Karamarko had recently expressed an opinion in favor of “powers of the chancellor”. www.vecernji.hr/.../smerdel-jedino-je-ivo-sanader-koristio-ovlasti-i-vlad...; www.jutarnji.hr/komentar-jelene-lovric...zeli-ovlasti...je.../12573 .

⁴⁶/ Aarend Lijphart: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford 1992, 25. There has not been since a significant work which would have challenged this common sense conclusion, leaning upon huge historical evidence. See Elster, Jon: *Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making*, in Ginsburg, Tom (ed.): *Comparative Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2012, 15-30.

⁴⁷/ The first were Mathew Soberg Shugart and John M. Carey: *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, New York 1992. 40 - 46. See also Fn 27.

⁴⁸ Robert Elgie (ed.): *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, 285-292.

⁴⁹ Donald D. Lutz: *Principles of Constitutional Design*, Cambridge, 2006, 5.; For a history of ideas Scott, Gordon: *Controlling the State. Constitutionalism From Ancient Athens To Today*, Harvard University Press, 1999.

⁵⁰ *The Economist*, March 1st 2014, 43-50.

⁵¹ Karl Loewenstein: *Constitutional government and political process*, Chicago, 1957, 161.

⁵² Peter Haberle: *Ustavna država*, Zagreb, 2004.

⁵³ Tomkins, Adam: *The Constitution After Scott. Government Unwrapped*, Clarendon Press, Oxford 1998; Norton, Phillip: *Commons in Transition*, Oxford University Press, 1981, 5; Gordon, Richard: *Constitutional Change and Parliamentary Sovereignty – the Impossible Dialectics*, in Qvortrup, Matt (ed.): *The British Constitution. Continuity and Change*, Oxford 2013, 153-164.

⁵⁴ Smerdel, Branko: *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, Kregar et al. (eds.) *Hrvatska: kako dalje? Pravni fakultet*, Zagreb 2004, 85-94.

⁵⁵ At the moment, the proposals have been advanced that the conflict between the President and the Government be solved by the new constitutional legislation. Although the proponent demands that certain competences which have been narrowed by the particular pieces of legislation in the year 2013 be returned to the President, when opened the process would go according the party lines. <http://direktno.hr/en/2014/direkt/11416/Kolinda-treba-zakonsko-upori%C5%A1te-za-obranu-od-opstruiraju%C4%87e-politike-Vlade.htm>.

⁵⁶ As it had been asserted by Aarend Lijphart in his influential article *Constitutional Choices for New Democracies*, *Journal of Democracy*, I, 2, 1990; Among the immense body of literature cf. a recent summary: Podolnjak, Robert: Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u post-komunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, in Arsen Bacic (ed.): *Foreign Influences and the Croatian Responses*, HAZU, Zagreb, 2012.

References

- Bracher, K. D. (1971) *Problems of parliamentary democracy in Europe*, In: Hirsh, H. & Hancock, M. D. (eds.) *Comparative legislative systems* (New York: Free Press).
- Dahrendorf, R. (1990) *Reflection on the Revolution in Europe* (London: Random House).
- Dekanić, I. (2004) *Demokratizacija hrvatske politike* (Zagreb: Prometej, Zagreb).
- Elgie, R. (ed.) (1999) *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Elster, J. (2012) *Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making*, In: Ginsburg, T. (ed.) *Comparative Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Elster, J. (1992) *Political Psychology* (Chicago: Cambridge University Press).
- Gaudemet, P. M. (1966) *Le pouvoir executif aux les pays occidentaux* (Paris: Montchrestien).
- Gaudemet, P. (1966) *Le pouvoir executive dans les pays occdentaux* (Paris: Montchrestien).
- Gordon, R. (2013) *Constitutional Change and Parliamentary Sovereignty – the Impossible Dialectics*, In: Qvortrup, M. (ed.) *The British Constitution. Continuity and Chang* (Oxford: Hart Publishing).
- Haberle, P. (2004) *Ustavna država* (Zagreb: Politička kultura).
- Hirschl, R. (2014) *Comparative Matters* (Oxford: Oxford University Press).
- Houghton, P. (2009) *Political Psychology* (London: Routledge).
- Juan J. L- & Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consoldation* (London: The John Hopkins University Press).
- Lijphart, A. (1992) *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press).
- Loewenstein, K. (1957) *Constitutional government and political process* (Chicago: University of Chicago Press).
- Lutz, D. D. (2006) *Principles of Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Norton, P. (1981) *Commons in Transition* (Oxford: Oxford University Press).
- Ostrom, V. (2000) *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).
- Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic* (Lincoln: University of Nebraska Press).

- Ostrom, V. & Allen, B. (2008) *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, 3rd ed. (Lanham: Lexington Books).
- Podolnjak, R (2012) Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u post-komunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, In: Bacic, A. (ed.) *Constitution and Democracy. Foreign Influences and the Croatian Responses* (Zagreb: HAZU).
- Podolnjak, R. (2007) Explaining the failure of the european constitution: a constitution-making perspective, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*. 57(1), pp. 119-167.
- Sajo, A. (1999) *Limiting Government, An Introduction to Constitutionalism* (Budapest: CEU Press), pp. 69-103.
- Šarinić, H. (1999) *Svi moji tajni pregovori s Miloševićem 1993-1995* (Zagreb: Globus).
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering* 2nd ed. (New York: New York University Press).
- Sartori, G. (2002) *Political parties and party systems* (Zagreb: Politička kultura).
- Scott, G. (1999) *Controlling the State. Constitutionalism From Ancient Athens To Today* (Cambridge: Harvard University Press).
- Smerdel, B. (2004) Alteration in government and the prospects of constitutional government, In: Kregar, J., Puljiz, V. & Ravlić, S. (eds.) *Hrvatska: kako dalje?* (Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo).
- Smerdel, B. (2014) Central European Democratic Transition: The Paradigm of a Constitutional Revolution, In: Fleiner Basta, L. & Marinković, T. (eds.) *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law* (The Hague: Eleven International Publishing), pp. 51-63.
- Smerdel, B. (2006) *Convention on the Constitution of Europe: relevance of the theory of a compound republic, wow 4 conference* (Bloomington: Indiana University), available at: <http://www.indiana.edu/~workshop/>.
- Smerdel, B. (2010) Odgovornost Vlade u europskom kontekstu, kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao” (The Government’s Accountability in the European Context, How the European (parliamentary) Institutions “Do their Work”), *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60(3-4), pp.7-42.
- Smerdel, B. (1992) Republic of Croatia: Three Fundamental Constitutional Choices, *Croatian Political Science Review*, 1(1), pp. 60-78.
- Smerdel, B. (2010) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti? (The Parliamentary System and Stability of the Croatian Constitution: Will the Presidential Elections be followed by New Changes in the System of Government?), *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60(1), pp.7-44.
- Smerdel, B. (2009) Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav – argumenti u prilog pozitivnog ustavnog modela ustrojstva vlasti (Constitutional Amendments and the Croatian Parliamentary System – Arguments in Favor of the Current Constitutional Model of the System of Government), In: Kačer, H., Momčinović, H. & Žuvela, M. (eds.) *Liber Amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928-2008)* (Zagreb, Novi informator).

- Smerdel, B. (1977) Ustavne institucije ministarske odgovornosti i njihovo moderno značenje/ "Constitutional institutions of ministerial responsibility and their modern political meaning, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 32(2-3), pp. 67-83.
- Smerdel, B. (2004) Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine, In: Kregar, J., Puljiz, V. & Ravlić, S. (eds.) *Hrvatska: kako dalje?* (Zagreb: Pravni fakultet), pp. 85-94.
- Smerdel, B. (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (Zagreb: Narodne novine).
- Smiljko, S. & Smerdel, B. (1988) *Organizacija vlasti* (Zagreb: Narodne novine).
- Soberg Shugart, M. & Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).
- Sorensen, T. C. (1984) *A Different Kind of Presidency* (New York: Willey & Sons).
- Suleiman, E. N. (1986) *Parliaments and parliamentarians in democratic politics* (New York: Oxford University Press).
- Sunstain, C. (1993) *The Partial Constitution* (Cambridge: Harvard University Press).
- Tomkins, A. (1998) *The Constitution After Scott. Government Unwrapped* (Oxford: Clarendon Press).
- Tribe, L. H. (1985) *Constitutional Choices* (Cambridge: Harvard University Press).
- Vile, M. J. C. (1998) *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed. (Indianapolis Liberty Fund).
- Walkland, S. A. (1977) Whither the Commons?, In Id. & Ryle, M. (eds.) *The study of Parliament group: the Commons in the seventies* (Glasgow: Fontana Colins).
- Woodhouse, D. (1998) *Ministers and Parliament. Accountability in Thoery and Practice* (Oxford: Clarendon Press).

Posebnosti položaja šefa države v novih evropskih demokracijah

TADEJ DUBROVNIK

Povzetek Prispevek obravnava položaj šefa države v novih parlamentarnih evropskih demokracijah, kjer je bilo v preteklosti mogoče zaznati tendence k (pol)predsedniškemu sistemu, pri čemer se na koncu večina držav zanj ni odločila, temveč je omejila predsednikove pristojnosti in uvedla parlamentarni sistem, z bolj ali manj okrepljenim položajem predsednika republike. Danes je v vseh teh državah razvit parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti, kjer je izvršilna oblast razdeljena med vlado in šefom države, ki je zgolj simbolični šef izvršilne veje oblasti. Kljub številnim skupnim značilnostim, zlasti na področju klasičnih predsednikovih funkcij, se obravnavani parlamentarni sistemi in položaj predsednika republike v njih razlikujejo. Prav analiza položaja šefa države namreč omogoča ustrezno opredelitev političnega sistema, ki je uveljavljena v posamezni ureditvi.

Ključne besede: • predsednik republike • šef države • nove evropske demokracije
• parlamentarni sistem • polpredsedniški sistem

NASLOV AVTORJA: mag. Tadej Dubrovnik, IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenija, epošta: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.7

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The Specialties of the Position of the Head of State in New European Democracies

TADEJ DUBROVNIK

Abstract This paper deals with the position of the head of state in the new parliamentary European democracies, where the tendencies toward a semi-presidential system could be observed in the past. The majority of countries did not select this system in the end, but instead limited the President's powers and introduced the parliamentary system, granting their Presidents a more or less strong position. Today in all the analysed countries the parliamentary system is developed, based on the separation of power, where the executive branch is split between the government and the head of state, who is just a symbolic head of the executive branch. Despite the many similarities, especially in the field of the President's classical powers, the analysed parliamentary systems and the position of the President of the Republic, are different. The analysis of the position of the head of state gives the correct classification of the political system in each country.

Keywords: • president of the republic • head of state • new European democracies
• parliamentary system • semi-presidential system

CORRESPONDENCE ADDRESS: Tadej Dubrovnik, M.Sc., IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenia, email: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.7

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Prispevek obravnava položaj šefa države v novih evropskih demokracijah. Gre za države, ki so izšle iz socialistične ureditve in so parlamentarni sistem organizacije državne oblasti (z nekaterimi odstopanji prav glede položaja predsednika republike) uvedle v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Podrobneje je prikazan položaj šefa države v desetih državah članicah Evropske unije, in sicer položaj estonskega, latvijskega, litvanskega, poljskega, češkega, slovaškega, slovenskega, madžarskega, romunskega ter bolgarskega predsednika republike.

V analiziranih državah je razvit parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti, kjer je izvršilna oblast razdeljena med vlado kot dejanskim nosilcem oblasti, in šefom države, ki je zgolj simbolični šef izvršilne veje oblasti. Temeljne značilnosti parlamentarnega sistema ter ustrezno institucionalno ravnovesje med ključnimi državnimi organi, upoštevajoč načelo delitve oblasti, predstavljajo vrednostno izhodišče, na podlagi katerega bo ocenjen položaj predsednika republike v obravnavanih ureditvah. Na splošno velja, da ima predsednik republike kot šef države v parlamentarnem sistemu zelo omejene in predvsem reprezentativne pristojnosti. Kljub nekaterim skupnim značilnostim, zlasti na področju klasičnih funkcij, se obravnavani parlamentarni sistemi in položaj predsednika republike v njih razlikujejo. Zato je namen prispevka analizirati posebnosti predsednikovega položaja ter na tej podlagi ustrezno razvrstiti preučevane ureditve.

Prispevek uvodoma obravnava položaj šefa države v organizaciji državne oblasti in iz tega izhajajočo opredelitev političnega sistema, ki je uveljavljen v posamezni ureditvi. V novih demokracijah Evropske unije je bilo namreč zlasti v preteklosti mogoče zaznati tendence k (pol)predsedniškemu sistemu, pri čemer se na koncu večina držav zanj ni odločila, temveč je omejila predsednikove pristojnosti in uvedla parlamentarni sistem z bolj ali manj okrepljenim položajem predsednika republike. V nekaterih ureditvah sicer izstopajo posamezni elementi parlamentarno-predsedniškega sistema. Prispevek prikazuje sestavine položaja predsednika republike oziroma grob oris pristojnosti predsednika republike, ki odločilno vplivajo na opredelitev njegovega položaja v določeni ureditvi. Pri tem so v obravnavanih državah odločilne zlasti predsednikove izvršilne in zakonodajne pristojnosti, ne pa toliko sam način volitev, kar je sicer pomembnejše merilo v zahodnoevropskih ureditvah. Na podlagi vsega navedenega je podana sinteza ugotovitev in ustrezna razvrstitev obravnavanih političnih sistemov oziroma opredelitev posebnosti položaja predsednika republike.

2 Položaj šefa države v organizaciji državne oblasti

Položaj predsednika republike, zlasti obseg njegovih pristojnosti, in iz tega izhajajoča razmerja do zakonodajnih in izvršilnih organov, je eno izmed temeljnih meril klasične klasifikacije političnih sistemov.¹ V teoriji obstajajo različna merila, na podlagi katerih

se presoja vloga oziroma položaj predsednika republike. Razlike se odražajo predvsem pri izboru posameznih pristojnosti ter pri njihovi nadaljnji presoji oziroma vrednotenju.

Opredelitev položaja predsednika republike in določitev njegovih pristojnosti oziroma odločitev za parlamentarni ali predsedniški (oziroma polpredsedniški) sistem državne oblasti je dilema, s katero so se srečale vse obravnavane ureditve pri sprejemanju nove ustave.² Upoštevajoč predsednikove zakonodajne in izvršilne pristojnosti ter predsednikovo samostojnost pri njihovem izvrševanju, lahko večino obravnavanih ureditev danes opredelimo kot parlamentarne; le pri posameznih državah je mogoče razbrati določene elemente pol-predsedniškega sistema.

Na splošno je za parlamentarni sistem značilno, da je izvršilna oblast razdeljena med predsednika republike, ki je zgolj simbolični šef izvršilne oblasti, in vlado, ki je dejanski nosilec izvršilne veje oblasti. Vlada je v parlamentarnem sistemu, v nasprotju s predsednikom republike kot šefom države, politično odgovorna ter odvisna od zaupanja parlamenta. Predsednika republike v parlamentarnem sistemu praviloma voli parlament ali posebno oblikovano volilno telo. Slednje ne velja v novih demokracijah, kjer prevladujejo neposredne volitve predsednika republike. V sodobnem parlamentarnem sistemu se predsednik republike pojavlja celo zunaj klasične tridelne oblasti, saj mora delovati predvsem kot nevtralna oblast. Takšno stališče je izrecno zavzelo tudi madžarsko ustavno sodišče, ki je v svoji odločbi poudarilo, da predsednik republike ni del izvršilne veje oblasti, temveč je zunaj le-te ter je posledično predsednika republike opredelilo kot organ sui generis z reprezentativnimi pristojnostmi.³ V tej luči je moč razumeti tudi odločitev slovenskega ustavnega sodišča, ko je v svoji odločbi poudarilo, da predsednik republike sicer sodi v izvršilno vejo oblasti, vendar ima v razmerju do državnega zbora ustavno določen neodvisen položaj.⁴

Za razliko od parlamentarnega sistema je v predsedniškem sistemu neposredno izvoljeni predsednik republike tudi dejansko vrhovni nosilec izvršilne veje oblasti.⁵ V takem sistemu ni vlade kot posebnega kolektivnega organa, ki odgovarja parlamentu. Razlika se odraža tudi v odnosu predsednika republike do parlamenta, saj v predsedniškem sistemu, upoštevajoč dosledno izvedbo delitve oblasti, predsednik republike ne more razpustiti zakonodajnega telesa. Čeprav je bilo v posameznih obravnavanih državah zaznati tendenco po močnejšem predsedniku republike (kot na primer v Litvi, kjer so se volivci na referendumu leta 1992 odločali o predsedniškemu sistemu), se na koncu nobena država ni odločila za uvedbo tovrstnega modela.

Poleg parlamentarnega in predsedniškega sistema velja izpostaviti tudi polpredsedniški ali semipredsedniški sistem. V njem ima neposredno izvoljeni predsednik republike ožje pristojnosti kot v predsedniškem, saj ob njem obstaja tudi vlada, od parlamentarnega sistema pa odstopa zaradi močnega predsednikovega vpliva, zlasti na vladno politiko. Za opredelitev semipredsedniškega sistema so odločilni zlasti naslednji kriteriji: neposredne volitve predsednika republike, okrepljen položaj oziroma pristojnosti

predsednika ter obstoj vlade, ki je odvisna od zaupanja parlamenta.⁶ Pri tem je potrebno neposredne volitve kot kriterij za opredelitev polpredsedniškega sistema razumeti zelo restriktivno. Navedeno še posebej velja v novih demokracijah, kjer so na izbiro sistema volitev imele večji vpliv »negativne« izkušnje s posrednimi volitvami v prejšnjem socialističnem sistemu in mnenje, da so neposredne volitve bolj demokratične.⁷ Upoštevajoč posamezne elemente znotraj polpredsedniškega sistema lahko nadalje razlikujemo med predsedniško-parlamentarnim in parlamentarno-predsedniškim sistemom. V drugem sistemu, z razliko od prvega, predsednik republike nima možnosti, da bi proti volji parlamenta razrešil predsednika vlade oziroma vlado kot celoto. Med obravnavanimi ureditvami, kjer (še danes) najdemo posamezne značilnosti parlamentarno-predsedniškega sistema, sta Poljska in Litva.

3 Sestavine položaja predsednika republike

Izoblikovana so številna merila, s pomočjo katerih se lahko opredeli položaj predsednika republike v posamezni ureditvi. Čeprav obstajajo razlike tako pri naboru predsednikovih pristojnosti kot pri njihovi nadaljnji presoji oziroma vrednotenju, so večinoma najpomembnejše zlasti predsednikove pristojnosti na izvršilnem in zakonodajnem področju.⁸ Gre za predsednikove pristojnosti, na podlagi katerih se vzpostavlja razmerje med predsednikom republike in zakonodajnimi organi, ter za pristojnosti, na podlagi katerih se vzpostavlja razmerje med predsednikom republike in vlado. Tako so relevantne zlasti naslednje pristojnosti: pravica razpustiti parlament, razpisati volitve, imenovati predsednika vlade in ministre, imenovati sodnike rednih sodišč in ustavne sodnike, imeti pravico do zakonodajnega oziroma ustavnega veta, imeti zakonsko iniciativo, predlagati ustavne amandmaje, sklicati oziroma zahtevati sklic konstitutivne in izredne seje parlamenta ter seje vlade, pošiljati parlamentu mnenja in imeti možnost sodelovanja na zasedanjih parlamenta in vlade.⁹ Seveda je za celovito opredelitev položaja predsednika republike v neki ureditvi potrebno upoštevati tudi klasične funkcije predsednika (kot je predstavljanje države doma in v tujini ter poveljevanje obrambnim silam), njegove izredne pristojnosti ter načini izvolitve.¹⁰

Poleg različnega obsega pristojnosti, s katerimi predsednik republike razpolaga v posameznih ureditvah, obstajajo razlike tudi glede samostojnosti pri njihovem izvrševanju.¹¹ Ponekod predsednik republike lahko ravna popolnoma po lastni presoji, drugod pa je pri tem dolžan sodelovati z drugimi organi, zlasti s parlamentom ali vlado. Tako je za veljavnost predsednikovih pravnih aktov v večini ureditev predpisan protipodpis (sopodpis ali kontrasignatura) vlade oziroma posameznega ministra. Čeprav naj bi bilo z institutom protipodpisa zagotovljeno enotno vodenje države, se z njim omeji moč predsednika republike, kajti že na tako šibke pristojnosti, predvidene v parlamentarnem sistemu, se veže še dolžnost protipodpisa, kar jemlje šefu države samostojnost pri odločanju.¹² Izmed obravnavanih novih demokracij Evropske unije sopodpisa predsednikovih aktov ne predvidevata le slovenska in estonska ustava, pri čemer slednja protipodpis sicer predvideva, kadar se estonski parlament ne more sestati

in predsednik republike izda uredbe z zakonsko močjo v zadevah, nujnih zaradi interesov države.¹³

Nedvomno je za realnejšo oziroma celovitejšo sliko o položaju predsednika republike v neki ureditvi poleg formalno določenih pristojnosti potrebno upoštevati tudi možnosti neformalnega poseganja in vplivanja na delo drugih organov oblasti. Poleg tega pa velja upoštevati tudi dejansko uporabo posameznih pristojnosti. Dasiravno ustave posameznih držav določajo obseg predsednikovih pristojnosti, predstavljajo ustavne določbe zgolj izhodišče za dejansko vlogo in vpliv predsednika na vsakdanje politično življenje. Za predsednikov položaj so poleg ustavno določenih pristojnosti namreč pomembne še ostale okoliščine, kot so trenutna politična podpora, moralna avtoriteta in osebnost posameznika, ki zaseda ta položaj.¹⁴ Šele ob presoji vsega navedenega je mogoče ustrezno opredeliti položaj predsednika republike v neki ureditvi.

V zvezi s predsednikovimi zakonodajnimi pristojnostmi v obravnavanih državah velja izpostaviti nekaj ugotovitev.¹⁵ Čeprav posamezni predsedniki (madžarski, poljski, litvanski in latvijski) razpolagajo z zakonsko iniciativo, je ta v praksi redko izkoriščena. Tako je najpomembnejša pristojnost, s katero predsednik republike vpliva na zakonsko besedilo v vseh obravnavanih ureditvah, pravica do odločilnega veta. Izjema je zgolj Slovenija, kjer predsednik republike te pristojnosti nima. V Romuniji, Estoniji, na Poljskem in Madžarskem ima predsednik republike tudi pravico ustavnega veta. Predsednik se v obravnavanih ureditvah mora praviloma odločiti ali vložiti ustavni ali zakonodajni veto. Izjemi pri tem sta Estonija in Madžarska, kjer je možno glede istega zakona podati oba veta. V ureditvah, v katerih predsednik ne razpolaga z ustavnim vetom kot obliko predhodne kontrole ustavnosti, pa ima vsaj pravico sprožiti ustavosodno kontrolo zakona potem, ko je zakon že razglašen in uveljavljen. V večini obravnavanih ureditev je predsednik republike pristojen za razpis volitev (izjema je romunski, latvijski in slovaški predsednik) ter za sklic konstitutivne seje parlamenta (izjema je zgolj latvijski predsednik). Pomembnejša pristojnost predsednika republike, na podlagi katere se vzpostavlja razmerje med predsednikom republike, parlamentom in vlado, je zagotovo pravica razpustiti parlament. Tovrstna predsednikova pristojnost je največkrat pogojena z nezmožnostjo parlamenta, da bi oblikoval vlado oziroma s tem, da vlada v parlamentu izgubi podporo. V primeru, da ne pride do uspešnega oblikovanja vlade, mora predsednik parlament razpustiti le na Poljskem, v Bolgariji, Estoniji in Sloveniji; v ostalih državah pa se predsednik lahko odloči, ali bo v danem primeru razpustil parlament ali ne. Do razpusta parlamenta lahko pride tudi, kadar vlada izgubi podporo v parlamentu med trajanjem njenega mandata. Tudi v tem primeru je praviloma končna odločitev o razpustu parlamenta v rokah predsednika republike. Navedeno velja na primer za slovaško, češko, estonsko ter litvansko ureditev. Izstopa slovenska ureditev, kjer ustava predpisuje dolžnost predsednika republike, da v primeru, kadar državni zbor vladi ne izglasuje zaupnice, le-tega tudi razpusti. Zanimiva je latvijska ureditev, kjer predsednikova pravica do razpusta parlamenta ni pogojena z nezmožnostjo parlamenta, da oblikuje vlado, ali z vladino izgubo večinske podpore v

parlamentu. Predsednik republike lahko kadarkoli predlaga razpustitev parlamenta, čemur sledi referendum. Njegova odločitev je sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali, čemur sledijo nove parlamentarne volitve. V primeru, ko je bila večina volivcev na referendumu proti razpustitvi parlamenta, predsedniku njegova funkcija preneha.¹⁶ Gre za svojevrstno rešitev, upoštevajoč sistem zavor in ravnovesji (checks and balances), pri čemer imajo odločilno vlogo volivci.

Pri pristojnostih predsednika republike na izvršilnem področju so med pomembnejšimi njegova mandatarska pooblastila; gre za pristojnosti, ki jih ima predsednik v zvezi z oblikovanjem vlade. V večini obravnavanih držav predsednik republike imenuje predsednika vlade, ki mora nato po zaupnico v parlament. Predsednik republike mora pri izbiri predsednika vlade upoštevati izid parlamentarnih volitev, saj je vlada pri svojem delovanju ves čas odvisna od zaupanja parlamenta. Zgolj v treh ureditvah ima pri oblikovanju vlade večjo vlogo zakonodajno telo: v Bolgariji, na Madžarskem in v Sloveniji, kjer predsednika vlade na predlog predsednika republike voli parlament. Vloga zakonodajnega telesa pri oblikovanju vlade je okrepljena tudi v tistih ureditvah, kjer je mogoče, da predsednika vlade, v primeru neuspeha predsednikovega kandidata, predlaga parlament sam. To velja za poljsko, češko, estonsko in slovensko ureditev. Ministre na predlog predsednika vlade imenuje predsednik republike, pri čemer gre zgolj za formalno potrditev predlaganih članov vlade. Specifičen sistem imenovanja ministrov pozna slovenska ureditev, kjer ministre na predlog predsednika vlade imenuje parlament.¹⁷

Glede oblikovanja sodne veje oblasti velja, da je najpogostejši sistem sodelovanja predsednika republike v postopku imenovanja sodnikov imenovanje sodnikov s strani predsednika republike, ob sodelovanju sodnega sveta, kot strokovnega organa. Sodnike rednih sodišč tako imenuje predsednik republike v sedmih obravnavanih ureditvah, drugače je le v Bolgariji, Latviji in Sloveniji. V primerjavi z imenovanjem rednih sodnikov imajo pri imenovanju ustavnih sodnikov večjo vlogo zakonodajna telesa, kar je povezano z vlogo ustavnega sodišča, ki s svojimi odločitvami vpliva na politiko in delovanje države. Ustavne sodnike imenuje predsednik republike na Češkem, Slovaškem ter v Romuniji in Bolgariji, pri čemer v slednjih dveh državah imenuje zgolj eno tretjino vseh ustavnih sodnikov. Položaj predsednika republike na področju imenovanj je oslavljen v Latviji in Sloveniji, kjer večino državnih funkcionarjev (vključno s sodniki) imenuje parlament. Kljub temu je vloga slovenskega predsednika republike v postopkih izvolitev in imenovanj pomembna, saj je predsednik izključni predlagatelj kandidatov za nekatere najpomembnejše državne organe.¹⁸

S predsednikovim položajem v ustavnem sistemu je tesno povezana tudi njegova odgovornost. V večini obravnavanih ustavnih ureditev parlament ne more odpoklicati predsednika republike. Tako predsednik republike kot stabilni del izvršilne veje oblasti praviloma ostaja v svoji funkciji do izteka svojega mandata. To je skladno z zasnovo parlamentarnega sistema, v katerem predsednik republike ni pravnopolitično odgovoren. Drugače je v Latviji in na Slovaškem, kjer je možen odpoklic predsednika republike

zaradi njegove politične odgovornosti. V Latviji tako na predlog najmanj polovice poslancev o odpoklicu predsednika republike odloča zakonodajno telo.¹⁹ Odločitev je sprejeta, če sta zanjo glasovali dve tretjini vseh poslancev. Na Slovaškem o odpoklicu odločajo volivci ob predhodnem sodelovanju parlamenta.²⁰ Referendum o odpoklicu namreč razpiše predsednik parlamenta na predlog najmanj treh petin poslancev. Volivci odpokličejo predsednika republike, če za razrešitev glasuje več kot polovica vseh volilnih upravičencev. Pri tem je treba poudariti, da v primeru, ko po izvedenem referendumu predsedniku republike funkcija ni prenehala, ta v roku trideset dni razpusti parlament. Opozoriti velja še na litvansko ureditev v zvezi s predsednikovo odgovornostjo (v širšem pomenu), ki sicer neposredno ne predstavlja odpoklica predsednika republike. Tamkajšnji na novo izvoljeni parlament, ki je posledica predčasnih parlamentarnih volitev, ki jih je razpisal predsednik republike, lahko s tripetinsko večino vseh poslancev razpiše predčasne volitve predsednika republike.²¹

4 Ustavni položaj predsednika republike v novih demokracijah

Poljsko ureditev, kakršna je veljala pred spremembo ustave leta 1997, lahko opredelimo kot parlamentarno-predsedniško, ki pa je sprva močan položaj šefa države postopoma omejila.²² Predsedniku republike so večinoma ostale le pristojnosti, značilne za parlamentarni sistem, z dokaj težko premagljivim vetom na sprejeti zakon, kar sicer ni značilnost parlamentarnega sistema. Teža predsednikovega veta je odvisna od dejstva, koliko poslancev mora glasovati za zakon, da je ta ponovno sprejet. Čeprav je zahtevnejša večina za ponovni sprejem zakona predpisana v večini držav (in sicer absolutna večina v Bolgariji, na Češkem, Slovaškem in v Litvi), je zgolj na Poljskem določena kvalificirana absolutna večina, kjer mora za zakon glasovati tri petine poslancev. Litvansko ureditev bi v sklop parlamentarno-predsedniških sistemov lahko uvrstili predvsem zaradi neposrednih predsedniških volitev (kar pa seveda ne more biti izključno merilo) in posameznih pristojnosti, ki jih ima predsednik republike, zlasti na področju zunanje politike. V primerjavi s poljsko ureditvijo so značilnosti, na podlagi katerih litvansko ureditev uvrščamo med polpredsedniške sisteme, manj izrazite.²³ Poljska ustava namreč že uvodoma pri opredelitvi funkcije predsednika republike določa, da je predsednik republike najvišji predstavnik države, ki varuje spoštovanje ustave, suverenost države ter integriteto in nedeljivost njenega ozemlja.²⁴ Litvanska ustava določa le, da je predsednik republike šef države, ki predstavlja državo.²⁵ Nadalje je posebnost poljske ureditve tudi tako imenovani Kabinetov svet, ki ga sestavljajo člani vlade in ki ga v zadevah posebnega pomena, kot posvetovalno telo, sklicuje predsednik republike.²⁶ Večje pristojnosti imata poljski in litvanski predsednik tudi na področju zunanje politike. Tako poljska ustava določa, da predsednik kot predstavnik države v zunanjih zadevah sodeluje s predsednikom vlade in pristojnimi ministri, litvanska ustava pa, da zunanjo politiko vodi predsednik republike skupaj z vlado.²⁷ Če povzamemo: obe ureditvi ustrezata osnovnim značilnostim polpredsedniškega sistema; v obeh državah je namreč predsednik republike voljen neposredno ter ima okrepljen položaj; poleg predsednika republike pa obstaja vlada, ki jo vodi predsednik vlade in je

odvisna od zaupanja parlamenta. Vlada je resda v obeh ureditvah odgovorna parlamentu, vendar obstaja pomembna razlika, saj je na Poljskem uveden institut konstruktivne nezaupnice, s čimer je dodatno okrepljen položaj vlade nasproti parlamentu. Drugače je v Litvi, kjer je vlada kot celota odgovorna parlamentu, posamezen minister pa je za svoje delo odgovoren tako parlamentu kot tudi predsedniku republike.

Bolgarsko in romunsko ureditev nekateri opredeljujejo kot parlamentarno-predsedniško, vendar zlasti zaradi predsednikove dejavnosti v praksi in ne toliko na podlagi njegovih normativno določenih pristojnosti.²⁸ Romunski predsednik republike na primer razpolaga z številčnim, skoraj tristočlanskim osebjem, kar sicer presega zakonsko določeno število, pri čemer še velja poudariti, da so predsednikovi svetovalci izenačeni z ministri. Tako številčen predsednikov urad lahko v določenih primerih predstavlja nevarno protitež vladi.²⁹ Odločilne so spremembe romunske ustave iz leta 2003, ki so pripeljale do jasnejših mej predsednikovih pristojnosti, kjer je bilo med drugim določeno, da predsednik republike ne more razrešiti predsednika vlade.

Na Poljskem, v Litvi in pogojno tudi Romuniji je vloga predsednika republike nedvomno bolj okrepljena, zaradi česar se približuje vlogi predsednika republike v polpredsedniškem sistemu. Tako lahko za te države ugotovimo, da vsebuje njihov politični sistem posamezne elemente polpredsedniškega sistema. Upoštevajoč predsednikove formalne pristojnosti je bolgarski predsednik bližje nemškemu kot pa francoskemu modelu. Ostale države (Latvijo, Estonijo in Madžarsko) lahko uvrstimo med države s tradicionalnim parlamentarnim sistemom in posredno izvoljenim predsednikom republike. Slovaška, Češka ter Slovenija iz te skupine izstopajo le zaradi neposredno izvoljenega predsednika republike. Pri tem velja opozoriti, da so navedene države uvedle neposredne volitve zlasti zaradi težav, ko parlamentu, kljub večkratnim poskusom, ni uspelo izvoliti predsednika republike oziroma zaradi kulturnozgodovinskih in političnih razlogov. Ugotavljamo, da so tudi države s parlamentarno-predsedniškim sistemom sčasoma omejile predsednikove pristojnosti in uvedle parlamentarni sistem z bolj ali manj okrepljenim položajem predsednika republike.³⁰ Tako je danes moč obravnavane države razdeliti v tri skupine, in sicer: države z močnim predsednikom (Litva, Poljska), države s srednje močnim predsednikom (Češka, Slovaška, Estonija, Romunija) ter države s šibkim predsednikom republike (Madžarska, Slovenija, Bolgarija, Latvija).³¹

5 Sklep

1. Zaključimo lahko, da je v vseh obravnavanih novih demokracijah Evropske unije razvit parlamentarni sistem, kjer je izvršilna oblast razdeljena med šefa države in vlado, ki jo vodi njen predsednik. Čeprav je za tak sistem značilno, da ima predsednik republike bolj ali manj reprezentativne in iniciativne pristojnosti, se parlamentarni sistemi in položaj predsednika republike v njih med seboj razlikujejo, kar se v obravnavanih ureditvah odraža zlasti v razmerju šefa države do parlamenta in vlade.

2. Glede položaja šefa države in iz tega izhajajoče opredelitve političnega sistema velja povzeti nekaj dejstev. Obstajajo različna merila, na podlagi katerih se presoja vloga oziroma položaj predsednika republike in posledično ustrezno klasificira politični sistem. Razlike se odražajo predvsem pri izboru posameznih pristojnosti ter pri njihovi nadaljnji presoji. Seveda normativno določene pristojnosti niso le mrtva črka na papirju, temveč je potrebno upoštevati tudi dejansko uporabo in poseganje po posameznih pristojnostih. Pri tem je zlasti v novih demokracijah potrebna zelo restriktivna presoja, saj se ustaljena praksa (upoštevajoč relativno kratko časovno obdobje) še ni uspela popolnoma izoblikovati.

3. Ureditve z močnejšim predsednikom republike so se izkazale kot učinkovite in primerne v tranzicijskem obdobju. V tem času je bilo potrebno namreč zagotoviti stabilen politični sistem, česar parlamentarni sistem z velikim številom političnih strank praviloma ne zagotavlja. Po stabilizaciji političnega prostora je večina obravnavanih držav postopoma omejila predsednikove pristojnosti. Tudi v ureditvah, kjer ima predsednik še vedno na voljo pristojnosti, ki mu omogočajo večji vpliv na delo zakonodajnih in izvršilnih organov, velja, da jih predsednik republike vse redkeje uporablja. Seveda pa ima na to vpliv tudi obdobje morebitne kohabitacije.

4. Zaključimo lahko, da je na Madžarskem, v Estoniji in Latviji razvit tipičen parlamentarni sistem s posredno izvoljenim predsednikom republike. Delno izjemo predstavljata Slovaška, kjer od leta 1998 predsednika republike volijo neposredno volivci (sočasno s spremembo predsedniških volitev pa je bil zmanjšan tudi obseg predsednikovih pristojnosti, sicer značilnih za polpredsedniške sisteme) ter Češka, kjer je prav tako prišlo do spremembe načina volitev. Močnejši položaj ima predsednik republike na Poljskem, v Litvi, v Romuniji in (pogojno) v Bolgariji, kar je tudi v skladu s tamkajšnjimi neposrednimi volitvami, ki predsedniku omogočajo večjo stopnjo legitimnosti. Gre za ureditve, v katerih najdemo značilnosti parlamentarno-predsedniškega sistema. Bolgarijo je mogoče obravnavati v tem kontekstu le na prvi pogled, in sicer zaradi političnih in osebnih ambicij predsednika republike v prvi polovici devetdesetih let in ne zaradi konkretnih ustavnih pristojnosti. Podobno velja tudi v Romuniji, kjer so s spremembo ustave določili jasne meje pristojnosti predsednika republike, še vedno pa ostaja posebnost številčen predsednikov urad. Drugače je na Poljskem in v Litvi, kjer predsednik republike dejansko razpolaga s pristojnostmi, ki presegajo obseg pristojnosti, značilnih za tradicionalne parlamentarne sisteme. Zgolj v Sloveniji pa je uveljavljen parlamentarni sistem s posameznimi elementi skupščinskega sistema, ki se odražajo v supremaciji državnega zbora.

Opombe / Notes:

¹ Glej I. Kaučič, F. Grad: Ustavna ureditev Slovenije, GV, Ljubljana 2008, str. 279.

² O tem A. Lijphart: *Constitutional Choices for New Democracies*, v: *Journal of Democracy*, 2 (1991) 1, str. 72-84.

³ Glej J. Dieringer: *Das politische System der Republik Ungarn*, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2009, str. 161, 168 ter ustavno odločbo št. 48/1991 z dne 26. septembra 1991, objavljena v angleškem jeziku s komentarjem v L. Solyom, G. Brunner (ur.): *Constitutional Judiciary in a New Democracy*, University of Michigan Press, 2000, str. 159-171.

⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-57/06 z dne 29.03.2007, Uradni list RS, št. 33/2007.

⁵ O tipologiji političnih sistemov J. Hartmann: *Westliche Regierungssysteme*, 3. izdaja, VS Verlag, Wiesbaden 2011 ter A. Lijphart (ur.): *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992.

⁶ Glej M. Duverger: *A New Political System Model*, v *European Journal of Political Research*, 8 (1980) 2, str. 165-187. Širše o parlamentarno-predsedniškem sistemu v vzhodni Evropi W. Steffani: *Parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme?*, v: O. Luchterhandt (ur.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, 2. aktualizirana izdaja, Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 2002, str. 17-66 ter B. Thibaut: *Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme?*, v: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8 (1998) 1, str. 5-37. in D. Spörer: *Regierungssysteme und Reformen*, VS Verlag, Wiesbaden 2006, str. 7-34.

⁷ Glej I. Kaučič: *Volitve predsednika republike*, v: *Teorija in praksa*, 29 (1992) 7/8, str. 738.

⁸ Shugart in Carey sta pristojnosti predsednika republike razdelila na zakonodajne in nezakonodajne ter pri tem ovrednotila posamezne pristojnosti, upoštevajoč stopnjo predsednikove samostojnosti pri njihovem izvrševanju. Glej M. S. Shugart, J. M. Carey: *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992. Podobno, a novejšo in modificirano analizo je podal tudi L. K. Metcalf: *Measuring Presidential Power*, v: *Comparative Political Studies*, 33 (2000) 5, str. 660-685.

⁹ Lucky je izpostavil osemindeset ustavnih pristojnosti predsednika republike v dvanajstih vzhodnoevropskih državah ter pri tem ločil ali te predsednik opravlja samostojno ali skupaj z drugim organom. C. Lucky: *A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe*, v: *East European Constitutional Review*, 2/3 (1993/1994) 4/1, str. 81-94.

¹⁰ Siaroff je kot kriterij izpostavil še način predsedniških volitev ter med drugimi tudi pristojnosti predsednika republike na področju zunanje politike in predsednikove izredne pristojnosti. A. Siaroff: *Comparative presidencies*, v: *European Journal of Political Research*, 42 (2003) 3, str. 287-312.

¹¹ Frye je analiziral predsednikov položaj tako, da je ocenil sedemindvajset pristojnosti predsednika republike, pri tem pa je upošteval, ali jih predsednik izvršuje sam, ali v sodelovanju s parlamentom. T. Frye: *A Politics of Institutional Choice*, v: *Comparative Political Studies*, 30 (1997) 5, str. 523-552.

¹² O institutu protipodpisa S. Zagorc: *Institut protipodpisa aktov šefa države, magistrska naloga*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2004, str. 36.

¹³ 109. člen Ustave Republike Estonije iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju estonska ustava).

¹⁴ O tem J. McGregor: *The Presidency in East Central Europe*, v: *RFE/RL Research Report*, 3 (1994) 2, str. 23.

¹⁵ Širše o položaju predsednika republike v vzhodnoevropskih državah T. Dubrovnik: *Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope*, v: *Javna uprava*, 45 (2009) 4, str. 155-179. Glej tudi T. Dubrovnik: *Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji*, v: *Revus* (2010) 12, str. 165-179 ter T. Dubrovnik: *The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia*, v: *Lex localis*, 7 (2009) 1, str. 19-33.

¹⁶ O pristojnostih predsednika republike na zakonodajnem področju T. Dubrovnik: Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, v: Javna uprava, 50 (2014) 1/2, str. 41-70.

¹⁷ O predsednikovih izvršilnih pristojnostih T. Dubrovnik: Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, v: Javna uprava, 48 (2012) 3/4, str. 141-170.

¹⁸ Več T. Dubrovnik: Položaj predsednika republike na izvršilnem in zakonodajnem področju v novih demokracijah EU, magistrska naloga, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2013.

¹⁹ 51. člen Ustave Republike Latvije iz leta 1922, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju latvijska ustava).

²⁰ 106. člen Ustave Slovaške Republike iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju slovaška ustava).

²¹ 87. člen Ustava Republike Litve iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju litvanska ustava).

²² O tovrstni razvrstitvi obravnavanih držav glej W. Ismayr: Die politischen Systeme der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländer im Vergleich, v: Vorgänge 42 (2003) 2, str. 5-17 ter Ismayr W.: Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, v: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2004) 5/6, str. 5-14. in Ismayr W.: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 9-78.

²³ Tako tudi V. Pugačiauskas: Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability, v: Lithuanian Political Science Yearbook, Vilnius University, 1999, str. 88-113. Avtor podaja primerjalnopravni prikaz litvanskega, poljskega in francoskega polpredsedniškega sistema.

²⁴ 126. člen Ustave Republike Poljske iz leta 1997, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju poljska ustava).

²⁵ 77. člen litvanske ustave.

²⁶ 141. člen poljske ustave.

²⁷ 133. člen poljske ustave, 84. člen litvanske ustave.

²⁸ Za primerjavo romunskega in poljskega polpredsedniškega sistema glej I. Tanasescu: The Presidency in Central and Eastern Europe, The Contours of Legitimacy in Central Europe, Oxford 2002.

²⁹ O tem A. U. Gabanyi: Das politische System Rumäniens, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 638.

³⁰ Tudi na Hrvaškem so, na podlagi ustavne spremembe leta 2000, omejili pristojnosti predsednika republike ter tako, namesto dotedanjega polpredsedniškega sistema, uvedli parlamentarni sistem.

³¹ Prim T. Beichelt in D. Keudel: Horizontale Gewaltenteilung, v: F. Grotz, F. Müller-Rommel (ur.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa, VS Verlag, Wiesbaden 2011, str. 74.

Literatura / References:

- Beichelt, T. & Keudel D.: Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente. In: Grotz, F. & Müller-Rommel, F. (eds.) *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Die neuen EU-Staaten im Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag), pp. 68-85.
- Dieringer, J. (2009) *Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung - Europäisierung* (Opladen: Verlag Barbara Budrich).
- Dubrovnik, T. (200) Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, *Javna uprava*, 45(4), pp. 155-179.
- Dubrovnik, T. (200) The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia, *Lex localis – Journal of Local Self-Government and Public Procurement Maribor*, 7(1), pp. 19-33.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji, *Revus: revija za evropsko ustavnost*, 12, pp. 165-179.
- Dubrovnik, T. (2012) Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, *Javna uprava*, 48(3/4), pp. 141-170.
- Dubrovnik, T. (2013) *Položaj predsednika republike na izvršilnem in zakonodajnem področju v novih demokracijah EU, magistrska naloga* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Dubrovnik, T. (2014) Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 41-70.
- Duverger, M. (1980) A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8(2), pp. 165-187.
- Frye, T. (1997) A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, *Comparative Political Studies*, 30(5), pp. 523-552.
- Gabanyi, A. U. (2010) Das politische System Rumäniens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd. ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 627-677.
- Hartmann, J. (2011) Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem, 3rd. ed. (Wiesbaden: VS Verlag).
- Ismayr, W. (2003) Die politischen Systeme der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländer, *Vorgänge*, 42(2), pp. 5-17.
- Ismayr, W. (2004) Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 5/6, pp. 5-14.
- Ismayr, W. (2010) Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd. ed. (Wiesbaden: VS Verlag) pp. 9-78.
- Kaučič, I. (1992) Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 737-741.
- Kaučič, I. & Grad, F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Lijphart, A. (1991) Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, 2(1), pp. 72-84.
- Lijphart A. (1992) *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press).
- Lucky, C. (1993) A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, 2/3, pp. 81-94.
- McGregor, J. (1994) The Presidency in East Central Europe, *RFE/RL Research Report*, 3(2), pp. 23-31.
- Metcalf, L. K. (2000) Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33(5), pp. 660-685.
- Pugaèiauskas, V. (1999) Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland, *Lithuanian Political Science Yearbook*, pp. 88-113.

- Siaroff, A. (2003) Comparative presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, *European Journal of Political Research*, 42(3), pp. 287-312.
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Solyom, L. & Brunner, G. (eds.) *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Spörer, D. (2006) *Regierungssysteme und Reformen: Politikökonomische Analyse der exekutiv-legislativen Beziehungen im postkommunistischen Raum* (Wiesbaden: VS Verlag).
- Steffani, W. (2002) Parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, In: Luchterhandt, O. (ed.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2nd. ed. (Berlin: Verlag Arno Spitz).
- Tanasescu, I. (2002) *The Presidency in Central and Eastern Europe*, paper presented at the conference: The Contours of Legitimacy in Central Europe, European Studies Centre, St. Antony's College, Oxford 2002.
- Thibaut, B. (1998) Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme?: Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8(1), pp. 5-37.
- Zagorc, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države, magistrska naloga* (Ljubljana: Pravna fakulteta).

Družbene in osebnostne razsežnosti vloge predsednika republike

ALBIN IGLIČAR

Povzetek Po določilih slovenske ustave predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih oboroženih sil. Izvoljen je na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah. Njegova vloga je opredeljena tudi s prisego: Prisegam, da bom spoštoval ustavni red, da bom ravnal po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval za blaginjo Slovenije. Ob predsednikovi pretežno reprezentativni vlogi je njegov status odvisen predvsem od njegove avtoritete. Njegova družbena moč in dejanska oblast sta posledica spoštovanja, ki ga uživa v javnem mnenju državljanov.

Ključne besede: • družbena vloga • moč • avtoriteta • pristojnost • javno mnenje

NASLOV AVTORJA: dr. Albin Igljučar, zaslužni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, Slovenija, epšta: albin.igličar@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.8

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Social role of the President of the Republic

ALBIN IGLIČAR

Abstract According to the Constitution, the President of the Republic represents the Republic of Slovenia and is commander in chief of its defence forces. He is elected in direct, general elections by secret ballot. His role is also determined by the oath-taking ceremony: I swear that I shall uphold the constitutional order, that I shall act according to my conscience and that I shall do all in my power for the good of Slovenia. The President's main role is a representative one and his status depends on his authority. His social power and actual role are the results of the respect coming from the public opinion of citizens.

Keywords: • social role • power • authority • competence • public opinion

NASLOV AVTORJA: Albin Igličar, Ph.D., Professor Emeritus, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, Slovenia, email: albin.iglicar@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.8

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement

Available at: <http://books.lex-localis.press>.

1 Predsednik kot simbol legitimnosti

Položaj predsednika republike oziroma predsednika države je izrazito izpostavljena družbena vloga. O predsedniku države pravi starejša teorija »...da je najvišji reprezentant države in njene enotnosti, njen simbol...«¹.

V omenjenem simbolnem in reprezentativnem pomenu je predsednik države nadaljevanje vloge monarha iz predmoderne dobe. Razlika je seveda v načinu vstopanja na ta položaj in v ideološkem pojasnjevanju izvora njegove moči. V srednjeveških (in tudi današnjih) monarhijah je ta položaj deden, v republikanski ureditvi pa oseba ta položaj zasede na osnovi volitev. Ideologija evropskega srednjega veka sprva izpeljuje oblast državnega poglavarja iz Boga in mu kasneje dodaja še ljudsko voljo², medtem ko izhaja položaj predsednika države v republikanski ureditvi iz ljudske suverenosti. Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 je v 3. členu namreč določila: »Nobeno telo, noben posameznik ne more izvrševati oblasti, ki ne izhaja neposredno iz ljudstva.«. Ob ali kljub načelu, da vsa oblast izvira iz ljudstva in pripada ljudstvu, pa je vendar šef države obravnavan kot najvišji predstavnik države v tujini ter simbol legitimnosti in enotnosti v domovini.

Moč šefa države torej lahko izhaja iz njegove karizme³ oziroma prepričanja sodržavljanov v njegove izjemne ali že kar nadnaravne spodobnosti, ali iz tradicije⁴ oziroma nasledstvene pravice ali pa ima legitimnost njegove oblasti racionalne temelje⁵. Toda tudi v zadnjem primeru so pomembne njegove osebnostne lastnosti.

Pri osebnostnih lastnostih izstopajo prvine, ki so značilne za t. i. politično osebnost⁶. Le-ta je opredeljena z ustrežno motivacijo, razumskimi zaznavami in specifičnim obnašanjem. Motivacija politične osebnosti je navadno kombinacija potreb in vrednot, ki so delno nezavedne narave, delno pa razumsko spoznane. Obnašanski vidik se kaže predvsem skozi nastopanje v javnosti, čeprav je prav pri politični osebnosti šefa države pogosto zelo pomembna t. i. »tiha diplomacija«. Pri tem je za državo kot specifično obliko združevanja dolgoročno zelo odločilno, da predsednik države v tej dejavnosti nastopa kot državnik z vizijo in ne le kot politik s kratkoročnimi cilji. V javnem mnenju se je oblikoval celo pojem državniškega obnašanja, ki temelji na upoštevanju splošnih interesov državljanov.

Reprezentativna funkcija šefa države je podkrepljena s simbolno naravo tega položaja. Družbeni simboli so zunanji znaki, ki kažejo na položaj posameznika v mreži družbenih odnosov. Poleg statusnih simbolov, ki označujejo mesto posameznika v slojevski strukturi družbe, so za normalen potek družbenih procesov pomembni še simboli legitimnosti. Simboli legitimnosti so zunanji znaki oziroma stvari, besede in dejanja, ki izražajo in utrjujejo določen družbeni red (npr. zastava, grb, himna, prisega, otvoritev, proslava, razglas itd.). Simboli imajo poleg tega še izrazito ekspresivno funkcijo in so predvidljiva dejstva, ki pogosto nimajo racionalne utemeljitve⁷.

Vidno mesto med simboli legitimnosti zavzema šef oziroma predsednik države. S svojimi nastopi in dejanji izraža podobo svoje države in je že s predstavljanjem države sam po sebi njen simbol⁸. Dejanja šefa države zato nimajo vedno racionalne osnove, saj so v prvi vrsti izrazne (ekspresivne) narave; z dejanji želi simbolično nekaj sporočiti okolici⁹, z besedami pa ustvariti neko stanje ter izzvati določene posledice (performativni izrazi)¹⁰. Precejšen del predsednikovih opravil ima torej obredno, ritualno funkcijo.

Izrazito simbolno oziroma obredno, ritualno funkcijo ima na primer v slovenski ustavni ureditvi predsednikov razglas – promulgacija - zakona. S strogo racionalnega vidika je ta akt predsednika republike povsem nepotreben, saj je le deklarativne narave. Na – v Državnem zboru – sprejetem zakonu predsednik republike ne more ničesar spremeniti, niti mu ni na voljo morebitni suspenzivni ali ustavni veto¹¹. Ustavna določba opredeljuje razglasitev zakona kot formalno dejanje predsednika¹², teorija pa jo pojasnjuje tudi kot njegovo dolžnost¹³. Tako jo je v praksi razumel tudi prvi predsednik slovenske države¹⁴. Za vsebino zakona razglaševalec tudi ne prevzema nikakršne politične odgovornosti, saj politično odgovornost za delovanje šefa države v parlamentarnem sistemu prevzema vlada¹⁵. Kadar pa predsednik republike ne bi hotel razglasiti določenega zakona, bi s tem kršil ustavo in bi ga bilo mogoče obtožiti pred ustavnim sodiščem¹⁶.

Razglasitev zakona je pač zgodovinski ostanek razmer, v katerih je bil šef države – monarh aktivni dejavnik v zakonodajnem procesu. V absolutni monarhiji je formalno kralj nastopal kot edini postavodajalec, v parlamentarni monarhiji pa kralj s svojo sankcijo potrdi zakon, ki je bil sprejet v parlamentu. Ker so državljani nasproti monarhu njegovi podaniki, je tudi v razglasitev, že od monarhičnih časov dalje, nekaj nedemokratskega, torej hierarhičnega oziroma vojaškega in ukazovalnega. Čeprav je to nezdružljivo z enakostjo vseh državljanov oziroma demokratičnimi načeli vladanja, je vseeno akt, s katerim slovenski predsednik republike razglašala zakone še vedno imenovan ukaz¹⁷. Seveda pa je to simbolno, ritualno dejanje, ki naj izraža usklajenost oblastnih organov ter njihovo legitimnost z namenom povečevanja družbene integracije.

2 Predsednik republike kot igralec poklicne družbene vloge

Z najbolj splošnega vidika pojmujeemo družbeno vlogo kot normativno oblikovano pričakovanje ravnanja posameznika v določenem sklopu odnosov med ljudmi. Ljudje se poznamo med seboj predvsem po družbenih vlogah in tudi sebe spoznavamo najprej kot igralca vlog, ki nam pripadajo v življenju¹⁸.

V družbi ima vsak posameznik določeno mesto (položaj), ki nastane na stičiščih medčloveških odnosov. Temu mestu (položaju) pa ustrezajo določene vloge kot celote pravic in dolžnosti, ki so opredeljene z vsemi vrstami družbenih norm. Vključevanje v družbo poteka predvsem prav prek učenja družbenih vlog, ki so nam dane z rojstvom ali jih pridobimo z lastnim prizadevanjem. Procesi socializacije vodijo do obvladanja

več vlog, vendar je za položaj večine pripadnikov sodobne družbe najpomembnejša poklicna družbena vloga. Z opravljanjem te vloge pridobivamo sredstva za življenje. Tudi za vlogo predsednika države velja, da se je oblikovala kot poklicna družbena vloga, saj kot poklicni politik ne le, da živi za politiko, ampak od politike tudi živi.¹⁹

Seveda so tudi oblastne funkcije v organizaciji države specifične družbene vloge poklicne narave. V to skupino vlog spada vloga predsednika države, ko se politika pojavlja kot poklic. Za poklicnega politika – kamor se uvršča tudi predsednik republike – so na splošno značilne določene čustvene in razumske sestavine od predanosti določeni ideji preko občutka odgovornosti do sposobnosti neposrednega praktičnega razmišljanja in delovanja²⁰.

V tradicionalni družbi so bile v ospredju tako imenovane pripisane družbene vloge (sin, tlačan, fevdalec in podobno), ki so človeku dane že z rojstvom, za sodobno družbo pa so pomembnejše pridobljene vloge, ki jih dobimo s šolanjem, z lastno dejavnostjo in prizadevanjem (študent, direktor, pravnik, zdravnik, politik in podobno). Za družbeno vlogo politika seveda ni kakšne posebne šole, so pa praktične izkušnje delovanja v javnosti tiste, ki oblikujejo sposobnosti poklicnega politika – tudi predsednika države. Gotovo pa so nekatere poklicne družbene vloge z družboslovno izobrazbeno podlago bližje vstopu v politiko in boljša osnova za uspešno politično kariero kot druge²¹. Za ljudi, ki so do sedaj opravljali oziroma opravljajo funkcijo predsednika republike v Sloveniji je mogoče še ugotoviti, da so na ta položaj prišli iz političnih funkcij, ki so jih opravljali že pred tem, tako da so izšli iz – pogojno rečeno – »političnega razreda« oziroma politične elite.

V Sloveniji pridobi vlogo predsednika republike oseba z izvolitvijo na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah. Razen slovenskega državljanstva, poslovne sposobnosti in starosti (18 let)²², za zasedbo tega položaja niso predpisani še kakšni drugi pogoji. Seveda pa naj bi bil pretendent za ta položaj zrela in odgovorna osebnost z visoko moralno integriteto. Zaradi reprezentativne funkcije, ki je ustavno dodeljena predsedniku republike in dolžnosti, da skrbi za ustavni red in splošno dobrobit države²³ ter usklajeno delovanje državnih organov, mora že v volilnem procesu izpostaviti svoje življenjske in politične izkušnje ter sposobnosti za pomirjanje konfliktov in iskanje kompromisov. Ob takšnih nalogah je tudi izvzet iz neposredne vključenosti v eno od treh vej državne oblasti, v protokolarnem smislu pa je ob rangiranju državnih funkcionarjev postavljen celo na prvo mesto pred predsednika parlamenta, predsednika vlade in predstavnika sodne oblasti. Kot bodoči skrbnik temeljnih ustavnih vrednot mora biti že kandidat za predsednika republike prepričljiv v javnih nastopih ter v procesu tekmovanja za ta položaj izpostavljati svoje pozitivne človeške lastnosti.

V procesu učenja za opravljanje neke vloge spoznamo, kaj drugi pričakujejo od nas in tudi kakšno ravnanje lahko sami pričakujemo od drugih glede na našo vlogo. Seveda lahko nosilci vlog isto vlogo tudi različno razumejo in "ponotranjijo" (internalizirajo), čeprav je osnovna vsebina vloge opredeljena z večinskimi družbenimi soglasjem. Ob vsej

določenosti vsebine določene družbene vloge ostane tudi v še tako podrobno in trdno določenih vlogah (rigidne vloge) nekaj prostora za osebni pečat, ki ga vsak daje svoji vlogi.

Vsaki družbeni vlogi gre določen družbeni status, ki ga potem prevzamejo tudi igralci vloge. Omenjeni status je objektivizirana posledica ravnanja posameznikov, ki so opravljali to vlogo, pri čemer potem še vsak posameznik s svojim vedenjem in ravnanjem ta status vzdržuje, ga viša ali niža. Zato govorimo o dobrih, povprečnih in slabih pravnikih, zdravnikih, očetih itd. V posledici vsak igralec s svojim opravljanjem vlog prispeva delček k povprečnemu statusu vloge, ki se oblikuje skozi daljši čas in ob številnih nosilcih vloge. Prevzem neke vloge pa seveda daje posamezniku že v izhodišču status, ki ga ima vloga v določenem družbenem okolju²⁴.

Osebnosti in t. i. moč osebnosti so pri igranju vloge slovenskega predsednika republike še posebej v ospredju zaradi zelo restriktivnega ustavnega pristopa pri določanju njegovih pristojnosti. Osebnostni profil močno vpliva na uspešnost njegovega delovanja, saj je doseganje marsikaterega cilja odvisno od njegove osebnostne prepričljivosti, avtoritete in t. i. karizme. Družbena moč slovenskega predsednika republike je ob skromno določenih ustavnih pristojnostih v prvi vrsti odvisna spoštovanja, ki ga uživa v družbenem okolju.

Družbena moč namreč pomeni možnost uveljaviti svojo voljo, svoje poglede in interese nasproti drugim oziroma odločati o ravnanju drugih, tudi ob njihovem nasprotovanju²⁵. Oseba, ki ima družbeno moč lahko odloča o ravnanju drugih oseb, skupin, slojev. V teh odnosih družbene moči lahko njen nosilec usmerja ravnanje drugi z s svojim neformalnim vplivom ali s pomočjo prisilnih pravnih norm. Kadar njegove ideje in predloge drugi ljudje cenijo in spoštujejo ter se po njih ravnaajo, ker nosilcu moči zaupajo, govorimo o avtoriteti. Kadar pa nosilec družbene moči doseže (od njega določeno) določeno ravnanje drugih s pravnimi zapovedmi, govorimo o oblasti. Oblast je torej institucionalizirana oblika družbene moči. Pri tem posebej izstopa politična oblast, ki se izraža kot usmerjanje družbe s pomočjo države²⁶. Toda tudi izvajanje te oblasti je v praksi bolj učinkovito, če je podprto z avtoriteto političnih funkcionarjev in ne le na moč zakonov.

Osnovni vzvod družbene moči slovenskega predsednika republike je torej njegova avtoriteta. S svojimi dobrimi človeškimi lastnostmi, visokim družbenim ugledom in duševno ter moralno (pre)močjo vpliva na ravnanje sodržavljanov oziroma drugih državnih organov. Kot vplivna oseba ima možnost usmerjati družbeni razvoj ter uresničevati skrb za integracijo družbe, povezanost in razumne okvire enotnosti državljanov in njihovih organizacij. Njegovim usmeritvam in odločitvam se ljudje prvenstveno »...ne podreajo zaradi običaja ali na osnovi zakonov, temveč zato, ker vanj verujejo«²⁷ in mu zaupajo. Legitimnost odločitev slovenskega predsednika republike je potemtakem veliko odvisna od njegove osebnosti, njegove karizme.

Osebnost predsednika države ne sme biti obremenjena s samoljubjem in pomanjkanjem odgovornosti. Samoljubje, ki žene posameznika, da sam stopi čim bolj v ospredje, vodi v odstopanja od vsebine idej in ciljev, saj teži k vsečnosti v javnosti za vsako ceno. S tem je izgubljena vsebina predsednikovega delovanja, njegovo ravnanje pa je vse manj odgovorno, saj ni dovzeten za posledice, ki jih povzročajo njegove odločitve. Klasič družboslovne misli – Max Weber – opozarja: »Politika se dela z glavo in ne z drugimi deli telesa ali z dušo.«²⁸

Med igralci določenih vlog se oblikujejo relativno stalni krogi odnosov, saj pri opravljanju vlog prihajamo v stik z dokaj odrejenim krogom igralcev komplementarnih vlog. Predsednik države je v stikih s predsednikom vlade in predsednikom parlamenta ter še s številnimi predstavniki drugih državnih organov in civilnodružbenih organizacij. Zaključena omrežja družbenih odnosov nato povzročijo tudi svojski družbeni nazor (socialno kontrolo) nad igralci vlog. Pri nekaterih poklicnih družbenih vlogah je ta nadzor tudi institucionaliziran (sodniško društvo, zdravniško društvo, odvetniška zbornica, obtožba predsednika republike pred ustavnim sodiščem), kar še povečuje svojski družbeni pritisk na igralce takšnih vlog.

Za delovanje predsednika republike so torej zelo pomembna »omrežja političnih odnosov«. Le-ta niso vezana le na predstavnike »političnega razreda«, temveč sežejo do gospodarskih subjektov, političnih strank, civilnodružbenih organizacij, izpostavljenih posameznikov in medijev²⁹. Številni neformalni stiki s strankarskimi kolegi, strokovnjaki in znanstveniki s posameznih področij, predstavniki različnih združenj ter novinarji omogočajo predsedniku širok nabor informacij, ki so mu v oporo pri njegovi reprezentativni in usmerjevalni dejavnosti. Na ta način tudi lažje nastopa v vlogi predsednika vseh državljanov in kot dejavnik integracije družbe.

3 Javno mnenje o predsedniku republike

Dejavnost predsednika republike ima številne posledice tudi v splošni in strokovni javnosti. Neposredno opazovanje ravnanja šefa države s strani članov globalne družbe se v mnogočem dopolnjuje z informiranjem in komentiranjem sredstev množičnega obveščanja – medijev. Prav njihov vpliv je odločilen za oblikovanje javnega mnenja³⁰, saj se znatno manjši del stališč javnosti oblikuje na osnovi lastnih izkušenj posameznikov oziroma jih le-ti v znatno manjši meri pridobijo v neposrednih medsebojnih stikih. Spremljanje praktične dejavnosti državnih organov preko medijev se je razmahnilo v prvi polovici dvajsetega stoletja z razširjenostjo časopisov, kasneje radia, danes pa imata osrednje mesto pri poročanju o delu predstavnikov države televizija ter internet.

Mediji prek svojega poročanja in komentiranja rangirajo družbene dogodke po pomenu in s tem določajo teme in obseg ter usmeritve javnega razpravljanja. Tako so dogajanja, ki so deležna večje pozornosti medijev pomembnejša tudi v očeh državljanov. Medijske vsebine potem učinkujejo na stališča in ravnanja družbene večine v sodobnih družbah.

Zato politične stranke in interesne skupine ustanavljajo svoja javna glasila ali pa svoje interese uveljavljajo preko že obstoječih medijev. Pri tem sploh ni več tako pomembno ali mediji objektivno odražajo družbena stanja in potek družbenih procesov ali pa bolj subjektivno in interesno pristransko ter selektivno prikazujejo razmere na ekonomskem, socialnem, političnem, kulturnem in tudi pravnem segmentu globalne družbe. Pogosto se dogaja, da mediji dajejo večjo težo nekaterim pojavom, ki objektivno sploh nimajo takšnega pomena kot ga jim pripisujejo mediji.

Za industrijsko družbo je poleg tega značilno kvantitativno ugotavljanje javnega mnenja, predvsem na osnovi anketnih vprašalnikov, standardiziranih intervjujev, vzorčenja in statističnih analiz. Ob tem na stališča respondentov ob časopisih vedno bolj vplivajo radio in televizija, ideološka in ekonomska propaganda, tako da je samostojno nastajanje javnega mnenja v civilni družbi že močno ogroženo. Državno vodeni kanali nadzora nad civilno družbo so vse bolj številni, kar vodi v zmanjševanje razlik med t.i. občo voljo, ki je osnova demokratičnih oblastnih organov in javnim mnenjem, ki predstavlja kritični nadzor nad delovanjem teh organov ob ustrezni kulturi razuma in dialoga.

Razumske prvine javnega mnenja stopajo pogosto v ozadje, saj se javno mnenje prelevi v moralno ocenjevanje o neki skupini dejstev. Z vstopanjem vrednot v vsebino javnega mnenja pa dobi ta oblika zavesti tudi normativno naravo. Normativno vsebino ob vrednotah, kot kolektivnih predstavah o zaželenih lastnostih in dobrinah, napolnjujejo še številna družbena pravila od običajnih, strokovnih, političnih do pravnih pravil. S tega zornega kota je potem tudi ravnanje predsednika države, po eni strani, determinirano z vsebino javnega mnenja, po drugi strani pa predsednik države s svojimi nastopi in sporočili vpliva na vsebino javnega mnenja ter sooblikuje zaupanje javnosti v njegovo funkcijo.

Stanje zaupanja v državne institucije ter stanje državljanske zavesti v slovenskem geopolitičnem prostoru še zdaleč ni zadovoljivo. Na simbolni ravni je mogoče zaznati vse premajhno vrednotenje lastne državnosti, kar se izraža skozi neizobešanje državnih zastav ob pomembnih obletnicah iz nacionalne zgodovine, odsotnosti ponotrnanjenja (internalizacije) državnih praznikov z nedorečenostjo proslav ob teh dogodkih, odsotnosti predmetov o ustavni ureditvi in človekovih pravicah v srednješolskih oziroma gimnazijskih programih itd. Večini Slovencev se še ni utrdila v zavesti zaznava o velikem pomenu pridobljene državnosti, ki je v Sloveniji nastala s stopetdesetletno zamudo v primerjavi z nastankom klasičnih evropskih nacionalnih držav. Odnos slovenskega javnega mnenja do države je bil v dvajsetem stoletju – pod vtisom marksistične ideologije o odmiranju države – bolj v smislu "kislega grozdja" (saj je država nekaj slabega, zato je vseeno če je nimamo) in se je šele v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja pričel zelo počasi obračati v drugačno – pozitivno – smer. To pa je seveda prekratek čas, da bi se ideja o pomenu državnosti zasedla v javnem mnenju in zavesti posameznikov. Objektivni integracijski družbeni procesi pa so istočasno že

zahtevali prenašanje izvajanja državne suverenosti iz nacionalne države na naddržavne (evropske) politične tvorbe.

Odraž tega stanja v javnem mnenju je izredno nizka stopnja zaupanja javnosti v vse, kar je povezano s politiko. V javnomnenjskih anketah v zadnjih dveh desetletjih se tako na zadnjih mestih zaupanja znajdejo tipične državne oblastne institucije in politične stranke. Med državnimi institucijami pa vendarle boljša mesta zaseda predsednik republike. To velja tako za prvih petnajst let samostojne Slovenije, kot za obdobje zadnjega desetletja, kar ilustrirajo naslednji odstotki odgovorov :

Povprečje zaupanja (v odstotkih) za obdobje 1991 – 2006³¹

Predsednik republike	47
Banke	46
Evropska unija	46
Vojska	44
Predsednik vlade	37
Sodišča	33
Sindikati	26
Državni zbor	17
Politične stranke	7

Za leto 2013 in 2014 se je med državnimi institucijami le predsednik republike uvrstil med tiste, ki jim javno mnenje pripisuje pozitivno stopnjo zaupanja, druge oblastne institucije so namreč pristale v polju negativne stopnje zaupanja³²:

	2013	2014
Predsednik republike	6%	13%
Sodišča	-52%	-33%
Vlada	-72%	-65%
Državni zbor	-83%	-78%

Tudi v splošni sliki zaupanja slovenskega javnega mnenja v izbrane družbene institucije v zadnjem obdobju, je predsednik republike relativno dobro uvrščen, saj bi bil vrstni red zaupanja v letu 2014 (v odstotkih) naslednji³³:

Institucije s pozitivno stopnjo zaupanja (+)

mala slovenska podjetja	61
Vojska	51
Šolstvo	34
Policija	33
Zdravstvo	19
Tuja podjetja	18

Predsednik republike	13
Velika slovenska podjetja	3
Trgovin	3

Institucije z negativno stopnjo zaupanja (-):

mediji	22
Sodišča	33
Zavarovalnice	37
Banke	44
Župani	50
Sindikati	54
Cerkev	60
Vlada	65
Stranke koalicije	66
Stranke opozicije	70
Državni zbor	78

Če družboslovci ugotavljajo, da je med dejavniki, ki vplivajo na stopnjo zaupanja³⁴, ob splošnem zadovoljstvu z življenjem, tudi kvaliteta delovanja javnih institucij, lahko za predsednika republike trdimo, da med vsemi državnimi oblastnimi institucijami deluje najbolje oziroma, da uživa med njimi primerjalno najvišji družben ugled. Ta ugotovitev dobi še dodatno težo, ker družboslovne raziskave ugotavljajo, da spada Slovenija med države z nizko stopnjo medsebojnega zaupanja oz. nizko stopnjo t.i. socialnega kapitala, v primerjavi z zahodnoevropskimi državami³⁵.

Poleg vključevanja posameznikov v različna prostovoljna združenja na zaupanje ljudi – tako medsebojno kot v politični sistem – pospeševalno vpliva odgovorno ravnanje nosilcev družbene moči. Njihovo delovanje ima znaten vpliv na ravnanje posameznikov ter na njihovo zaznavanje varnosti ter predvidljivosti v različnih življenjskih situacijah. Izpostavljeni državni funkcionarji so pač zgled za vedenje in ravnanje drugih državljanov. To je še posebej pomembno v tranzicijskih obdobjih, ko se vzpostavljajo nove vrednote in novi vzorci družbenega obnašanja. Ko stare vrednote ne veljajo več, novih pa ljudje še niso »ponotranjili« (internalizirali), lahko politični voditelji s svojim ravnanjem utrjujejo nove vzorce družbenega ravnanja in s tem preprečujejo družbeno anomijo (razvrednotenje vrednot in norm). Vrednotno in normativno praznino ljudje na ključnih položajih v oblastni strukturi lahko zapolnjujejo z novimi vrednotami ali pa to praznino s svojim nepoštenim in neodgovornim delovanjem še poglobljajo. Pogledi slovenskega javnega mnenja kažejo, da so vsi dosedanji konkretni »igralci družbene vloge predsednika države« v povprečju delovali integrativno in pozitivno na zaupanje v oblastne državne institucije.

Izvoljeni predsednik republike si mora zaupanje »prislužiti« s svojim dejanskim ravnanjem v preteklosti. S pogledom na to ravnanje se pri volivcih zmanjšuje tveganje, da bodo izvoljeni voditelji ravnali nepredvidljivo in v nasprotju s pričakovanji

volivcev³⁶. Zaupanje državljanov pa si morajo pridobiti tudi institucije. Pri tem še posebej izstopajo institucije, katerih delovanje državljani občutijo neposredno (izobraževanje, zdravstvo ipd.) v primerjavi s čistimi političnimi institucijami. Toda tudi pri slednjih je koristno za vzpostavljanje zaupanja zasledovanje enakega obravnavanja, spoštovanje človekovih pravic in omogočanje državljanom, da na različne načine sodelujejo pri upravljanju javnih zadev³⁷.

Ob upoštevanju pogledov javnega mnenja, v katerem uživa predsednik republike najvišjo stopnjo zaupanja med vsemi vejami državne oblasti, bi kazalo razmisliti, če ni že nastopil čas, da bi temu državnemu organu namenili – z ustrezno ustavno spremembo – več pristojnosti, kot na primer možnost predlagati zakon, vložiti ustavni veto, imenovati sodnike ipd. Poleg tega pa bi bilo dobro, da bi se predsednik republike oglašal ob res ključnih in težkih vprašanjih narodovega in državnega življenja.

Opombe / Notes:

¹ Pitamic Leonid: Država, GV Založba, Ljubljana 2009, ponatis knjige iz leta 1927, str. 272.

² Npr. preambula k Ustavi Kraljevine Jugoslavije iz leta 1931: »MI, Aleksander I., po milosti božji in narodni volji kralj Jugoslavije predpisujemo in proglašamo Ustavo Kraljevine Jugoslavije, ki se glasi:...«.

³ Temelj karizmatične oblasti je – po Webru – predanost državljanov osebam, voditeljem, ki imajo božji ali herojski izvor ali vsaj odlične nadčloveške lastnosti. Ljudstvo zato spoštuje red, ki ga te osebe vzpostavijo. Voditelji torej veljajo za posebej sposobne, podrejeni pa jim te sposobnosti oziroma karizmo nesporno priznavajo. (več o treh tipih legitimne oblasti v Igličar: Pogledi sociologije prava, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 152-154).

⁴ Tradicionalna oblast temelji na spoštovanju vrednot in navad, ki obstajajo »od nekdaj«. Državljeni se pokoravajo osebam, ki na podlagi vzdrževanja in razglašanja teh vrednot uživajo avtoriteto. Tradicionalna oblast se opira na prastari red in vero v stare vrednote.

⁵ Racionalna ali legalna oblast temelji na spoštovanju reda, ki je oblikovan z zakoni. Državljeni spoštujejo odločitve oseb in organov, ki imajo oblast na osnovi teh zakonov. Weber pojasnjuje: »Člani skupine, ki se pokoravajo gospodarju, (se ne) ne pokoravajo njegovi osebi...njihova poslušnost je v okviru racionalno določenih pristojnosti, ki jih red daje gospodarju«, Weber Max: *Wirtschaft und Gesellschaft* (Vierte Auflage), J, C, B, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1956, str. 171.

⁶ »Political personality«, prim. Robert E. Lane: *The study of political personality*, v *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, vol. 12., str. 13.

⁷ Več o simbolih legitimitnosti, mitih in ritualih v Jambreč Peter: *Uvod v sociologijo*, DZS, Ljubljana 1992, str. 277 in nasl.

⁸ Npr. 102. čl. Ustave RS: »Predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil.«.

⁹ Npr.: sprejem poverilnih pism, tujih diplomatskih predstavnikov, podeljevanje odlikovanj in častnih naslovov (107. čl. Ustave RS)

¹⁰ Npr. izdaja listine o ratifikaciji (107 čl. Ustave RS).

¹¹ Ustavni veto: možnost da predsednik države v parlamentu sprejeti zakon pred razglasitvijo pošlje ustavnemu sodišču v oceno skladnosti zakona z ustavo. Več: Ribičič Ciril: *Med pravom in pravičnostjo*, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 60.

¹² Prvi odstavek 91. čl. Ustave RS: »Zakone razglašča predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu.«

¹³ Kaučič, Grad: Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 284.

¹⁴ Pismo Milana Kučana z dne 15. 1. 1998, (št. 001-22-1-2/98), ko je razglasil očitno protiustavni zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem davku, saj je veljal za nazaj (retroaktivno). Ob razglasitvi pa je predsednik opozoril Državni zbor naj ne sprejema zakonskih določb, katerih skladnost z ustavo je očitno vprašljiva, on pa je ustavno zavezan takšne zakone razglasiti.

¹⁵ Več o politični odgovornosti predsednika republike v Pogorelec Janez: Politična odgovornost, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2006, str. 231-237.

¹⁶ 109. čl. Ustave RS.

¹⁷ Prim.: »Ukaz o razglasitvi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije: Razglašam Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 16. marca 2010, dr. Danilo Türk, Predsednik republike Slovenije.«

¹⁸ Shills David: International Encyclopedia of the Social Sciences, The Macmillan Company, The Free Press, 1968, vol. 13, str. 552.

¹⁹ Herzog Dietrich: Moderen poklicni politik, v Zbornik Politika kot poklic ur. Adam Frane, Krt, Ljubljana 1992, str. 68.

²⁰ Max Weber v spisu Politika kot poklic pravi: »Lahko rečemo, da so za politika tri kvalitete še posebej odločilne, in sicer strast, čut odgovornosti in sposobnost pragmatičnega presojanja.«, Zbornik Politika kot poklic, n. d. str. 54.

²¹ Izobrazba predsednikov republike v Sloveniji je bila pravniška, ekonomska in politološka.

²² 103. čl. Ustave RS.

²³ K temu ga zavezuje prisega, določena v 104. čl. Ustave RS: Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal po svoji vesti in z vsemi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije.«

²⁴ Posameznikov status ni odvisen le od ene vloge, temveč od več, ki jih opravljamo skozi dnevni ali celotni življenjski cikel (sin, študent, prijatelj – otrok, dijak, študent, pripravnik, odvetnik, mož, oče, upokojenec...). V stikih z drugimi ljudmi nas okolica ocenjuje kot boljšega ali slabšega igralca vlog, s tem da je za osebne značilnosti posameznikov več prostora pri fleksibilnih družbenih vlogah (prijatelj, otrok, mati...) kot pri rigidnih družbenih vlogah (policist, sodnik, oficir...). Pri prvih je vsebina določena pretežno z navadami, pri drugih pa s pravnimi normami. Na dejansko ravnanje igralca družbene vloge vpliva oboje, torej tako stopnja določenosti vloge kot osebne značilnosti igralca vloge.

²⁵ Tako je družbeno moč opredelil klasik sociologije Max Weber; prim. v Oxford Dictionary of Sociology, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998, str. 519.

²⁶ V svojem delu Politika kot poklic Weber Max opredeli politiko kot »...prizadevanje za delež moči ali za vplivanje na njeno distribucijo, bodisi med državami, bodisi znotraj neke države med skupinami ljudi.«, v Zbornik Politika kot poklic n. d., str. 22.

²⁷ Weber M., n., d., str.23.

²⁸ Weber M., n. d., str. 55.

²⁹ Prim: Klaus von Beyme: Politični sistem Zvezne republike Nemčije, Visokošolsko središče v Kopru, Koper, 2002, str. 221.

³⁰ Javno mnenje opredeljuje Enciklopedija družbenih znanosti kot zbir mnenj posameznikov o javnih zadevah. Prim.: Davison Phillips: Public Opinion, v International Encyclopedia of the Social Sciences, Ed. David L. Shills, The : Macmillan Company&The Free Press, 1968, vol. 13, str. 188.

³¹ Toš Niko: (Ne)zaupanje v institucije, Teorija in praksa, l. 44, št. 3-4, Ljubljana 2007, str. 387.

³² Zorko Aleš, Valikon: Ogledalo Slovenije 2012 - 2014, Ljubljana 8. 10. 2014 (odgovori »sploh ne zaupam« ter »bolj ne zaupam« = -; odgovori »bolj zaupam« ter »zelo zaupam« = +).

³³ Zorko, Valikon, n.d.

³⁴ Iglič Hajdeja: Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji, *Družboslovne razprave*, let. XX, št. 46-47, Ljubljana 2004, str. 149.

³⁵ Iglič, n. d., str. 150.

³⁶ »Zaupanje je pričakovanje na strani A-ja, da bo B v situaciji X naredil Y.« (Iglič, n. d. str. 155).

³⁷ 44. čl. Ustave RS.

Literatura / Reference:

Daviso, P. (1968) Public Opinion, In: Shills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company&The Free Press).

Herzog, D. (1992) Moderen poklicni politik, In: Frane, A. (ed.) *Zbornik Politika kot poklic* (Ljubljana: Krt).

Iglič, H. (2004) Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji, *Družboslovne razprave*, 20(46/47), pp. 149-175.

Igličar, A. (2011) *Pogledi sociologije prava* (Ljubljana: GV Založba).

Kaučič, I. & Grad, F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).

Pitamic, L. (1927) *Država* (Ljubljana: Družba Sv. Mohorja).

Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list RS).

Ribičič, C. (2015) *Med pravom in pravičnostjo* (Ljubljana: GV Založba).

Robert, E. L. (1968) The study of political personality, In: Sills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company&The Free Press).

Shills, D. (1968) Social role, In: Sills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company).

Toš, N. (2007) (Ne)zaupanje v institucije: potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji (1991-2006), *Teorija in praksa*, 44(3/4), pp. 392-393.

von Beyme, K. (2002) *Politični sistem Zvezne republike Nemčije* (Koper: Visokošolsko središče v Kopru).

Weber, M. (1992) Politika kot poklic, In: Frane, A. (1992) *Zbornik Politika kot poklic* (Ljubljana: Krt).

Weber, M. (1956) *Wirtschaft und Gesellschaft (Vierte Auflage)* (Tübingen: J, C, B, Mohr).

Zorko, A. (2014) Ogledalo Slovenije 2012 - 2014, *Valicon*, October 8, 2014.

Volitve predsednika Republike Slovenije

IGOR KAUČIČ

Povzetek Pomemben pokazatelj položaja predsednika republike v ustavnem sistemu je način njegove izvolitve, saj ta predpostavlja do določene mere obseg njegovih pristojnosti. Parlamentarnemu sistemu, v katerem je predsednik republike nosilec pretežno reprezentativne funkcije, po mnenju klasične ustavnopravne teorije bolj ustrezajo posredne volitve. Neposredne volitve predsednika republike praviloma krepijo položaj šefa države, čeprav to ne izhaja niti iz obsega niti iz narave njegovih pristojnosti, kot tudi ne iz njegovega splošnega položaja in vloge v parlamentarnem sistemu. V sodobnih pogojih je ta teorija v marsičem presežena, saj v večini evropskih parlamentarnih ureditvah volijo predsednika neposredno in ne posredno. To velja tudi za predsednika Republike Slovenije, ki ima v primerjavi z drugimi evropskimi predsedniki republike sicer najbolj restriktivno določene pristojnosti. Za izvolitev predsednika republike je predpisana večina glasov volivcev, ki so veljavno glasovali. V primeru, da v prvem krogu ni izvoljen kandidat, se v drugem volitve ponovijo med dvema kandidatom, ki sta dobila največ glasov. Izvoljen je kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov.

Ključne besede: • predsednik republike • neposredne volitve • posredne volitve • dvokrožni volilni sistem • absolutna večina

NASLOV AVTORJA: dr. Igor Kaučič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, Slovenija, e-pošta: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.9

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Election of the President of the Republic of Slovenia

IGOR KAUČIČ

Abstract An important indicator of the position of President of the Republic in the constitutional system is the method of his election, as it, to a certain extent, presupposes the scope of its powers. The parliamentary system in which the President of the Republic holds mainly representative powers and function, calls for – according to the classical constitutional theory – indirect elections. In general, the direct election strengthens the position of the head of state despite the fact that stronger position otherwise does not stem out of its general powers, constitutional function and neither from its role in the parliamentary system. This view is nowadays mostly exceeded since the president is elected directly in most European parliamentary regimes. This also applies to the President of the Republic of Slovenia, which holds most restrictive set of powers (in comparison with other European presidents). The majority of the valid votes cast is required for the election of the President of the Republic of Slovenia. In the event that no candidate reaches the prescribed majority, the second round of the election is held between the two candidates who received the most votes in the first round. The candidate receiving the majority of valid votes cast is elected.

Keywords: • president of the republic • direct elections • indirect elections • two-round system • absolute majority

CORRESPONDENCE ADDRESS: Igor Kaučič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, Slovenia, email: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.9

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Pomemben pokazatelj položaja predsednika republike v ustavnem in političnem sistemu je način njegove izvolitve, saj ta predpostavlja do določene mere obseg njegovih pristojnosti. Praviloma velja, da močnejši je njegov položaj, večjo stopnjo legitimnosti potrebuje - gre za medsebojno učinkovanje načina volitev in ustavnega položaja.¹ V teoriji se je izoblikovalo stališče, po katerem se šefa države v predsedniškem in parlamentarno-predsedniškem (polpredsedniškem) sistemu voli neposredno, v parlamentarnem sistemu pa posredno. Posredne volitve predsednika republike so po učenju klasične ustavnopravne teorije edine skladne s parlamentarnim sistemom, neposredne pa pomenijo bistveno odstopanje od tega sistema. V sistemih, kjer so njegov položaj in pristojnosti močnejše (v predsedniškem in polpredsedniškem sistemu), pa naj se predsednika republike voli neposredno.

V začetnem ustavnem razvoju parlamentarnega sistema so bile posredne volitve predsednika republike tradicionalno bolj razširjene od neposrednih. Poznejši razvoj pa tega več ne potrjuje. Številne države, ki so v zadnjem času na novo uvajale ali pa spreminjale sistem organizacije oblasti oziroma sistem volitev predsednika republike, so se odločile za neposredne volitve, nobena pa za posredne. Zato ni mogoče mehanično vzpostaviti vzročne zveze med ustavnim položajem predsednika republike (oziroma obliko državne oblasti) in načinom njegove izvolitve. Klasična ustavnopravna šola je z novjšimi ustavnimi ureditvami volitev predsednika republike v določeni meri presežena, saj prihajajo v ospredje tudi druga merila. V večini držav članic Evropske unije (EU) volijo predsednika republike na neposreden način. Medtem ko se predsednik republike v predsedniškem in polpredsedniškem sistemu brez izjeme voli neposredno, se v parlamentarnem sistemu voli posredno kot tudi neposredno. Neposredne volitve so uvedene tako v parlamentarnih sistemih z okrepljeno vlogo in pristojnostmi predsednika republike (npr. na Irskem) kot tudi v sistemih, kjer so te pristojnosti zelo oslABLJENE (npr. v Sloveniji).²

2 Primerjalno

V državah članicah EU izvršujeta funkcijo šefa (poglavarja) države predsednik republike (v enaindvajsetih državah) in monarh (v sedmih državah).³ Med temi državami so velike razlike ne samo glede oblike vladavine, temveč tudi glede organizacije državne oblasti,⁴ zaradi česar sta v njih ustavni položaj šefa države in znotraj njega način izvolitve predsednika republike različno urejena. Sistemi volitev predsednika republike v teh državah se na splošno razlikujejo glede na to, ali se ga voli neposredno ali posredno.⁵ Predsednika republike volijo v štirinajstih državah na neposreden, v sedmih pa na posreden način.⁶

2.1 Neposredne volitve

Neposredne volitve predsednika republike predpisujejo ustave Avstrije, Bolgarije, Cipra, Češke, Finske, Francije, Hrvaške, Irske, Litve, Poljske, Portugalske, Romunije, Slovaške in Slovenije. Te so utemeljene na večinskem sistemu absolutne večine (poenostavljeno: na sistemu absolutne večine), medtem ko sistema (navadne) relativne večine ne uporablja nobena od njih. Sistem absolutne večine se uporablja v štirih različicah, in sicer v običajni, navadni oziroma blažji (večina glasov volivcev, ki so glasovali), zahtevnejši (večina glasov volivcev, ki so glasovali z izpolnitvijo dodatnega pogoja) in strožji oziroma kvalificirani različici (večina glasov vseh volivcev) ter v sistemu t. i. alternativnega glasovanja. Prve tri označujemo tudi kot dvokrožni sistem, alternativno glasovanje pa kot enokrožni sistem volitev.

V večini držav z neposrednimi volitvami predsednika republike (v devetih od štirinajstih držav članic EU) se uporablja navadna različica sistema absolutne večine. Večina glasov volivcev, ki so glasovali, je predpisana za izvolitev predsednika republike v Avstriji, na Cipru, Češkem, Finskem, Hrvaškem, v Franciji, na Poljskem, na Portugalskem in v Sloveniji. Zahtevnejša oblika sistema absolutne večine je uveljavljena v Bolgariji in Litvi. Poleg večine glasov volivcev, ki so (veljavno) glasovali, je za izvolitev predsednika republike predpisan tudi dodatni pogoj, to je določena volilna udeležba (kvorum udeležbe). V obeh državah je za predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil več kot polovico veljavnih glasov, pod pogojem, da je glasovala več kot polovica volilnih upravičencev.⁷ Najzahtevnejšo večino predpisujeta ustavi Romunije in Slovaške, kjer je za predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil večino glasov vseh volilnih upravičencev, in ne le tistih, ki so glasovali.

V sistemu absolutne večine se pogosto zgodi, da ob večjem številu kandidatov nobeden od njih ne dobi zadostnega števila glasov, zato je treba volitve ponoviti oziroma izvesti drugi krog volitev. To skoraj brez izjeme velja za države, kjer je uveljavljena strožja različica sistema absolutne večine (večina vseh volilnih upravičencev), pogosto pa tudi za države z blažjo različico absolutne večine. V drugem krogu oziroma pri ponovnih volitvah (dvokrožne večinske volitve ali balotaža⁸) se v vseh primerjanih ureditvah izbira med dvema kandidatoma, ki sta v prvem krogu dobila največje število glasov volivcev.⁹ Ne glede na predpisano večino v prvem krogu je za izvolitev predsednika republike v drugem krogu potrebna večina (veljavnih) glasov: med dvema je izvoljen kandidat, ki dobi več glasov kot protikandidat.

Sistem alternativnega glasovanja se za neposredno izvolitev predsednika republike uporablja le na Irskem, kjer ga imenujejo sistem enega prenosljivega glasov. Tudi ta sistem temelji na načelu absolutne večine, vendar pa ne zahteva ponavljanja glasovanja (enokrožni sistem volitev). Na teh volitvah se glasuje tako, da volivec označi prednostni vrstni red kandidatov, kar pomeni, da ne glasuje samo za enega kandidata, ampak poleg izbranega označi (z zaporedno številko) še enega ali več kandidatov, ki bi jih volil v

drugem krogu, če njegov izbrani kandidat ne bi bil izvoljen v prvem krogu. Če v prvem krogu ugotavljanja izida glasovanja noben kandidat ne dobi potrebne večine, se najprej izloči kandidat z najmanjšim številom glasov, njegovi glasovi pa se dodelijo tistim kandidatom, ki so bili na teh glasovnicah označeni na drugem mestu. Postopek se na ta način ponavlja, dokler eden od kandidatov ne prejme potrebne večine glasov.¹⁰

2.2 Posredne volitve

Posredne volitve predsednika republike se lahko izvajajo preko predstavnškega oziroma zakonodajnega telesa (enodomnega ali dvodomnega parlamenta) ali preko volilnega (elektorskega) telesa, ki se posebej v ta namen oblikuje iz članov parlamenta in dodatnih elektorjev. Kombinirani sistem, to je sistem volitev v parlamentu in v posebnem elektorskem telesu, je uporabljen le izjemoma.¹¹ Za posredne volitve predsednika republike se uporabljata sistema navadne in kvalificirane večine (v obeh različicah, to je relativne in absolutne večine), kot tudi kombinacija obeh sistemov (v tem primeru je večina zahtevnejša v prvih krogih volitev in manj zahtevna v poznejših krogih). Seveda so take volitve tudi večstopenjske, kar pomeni, da se izvajajo v več krogih. V nasprotju z neposrednimi (dvokrožnimi) volitvami, kjer se v drugem krogu pomerita le dva kandidata, ki sta v prvem krogu prejela največ glasov, sodeluje pri posrednih volitvah v drugem in poznejših krogih volitev izjemoma tudi več kandidatov (npr. v Nemčiji). Na posredni način volijo predsednika republike v sedmih državah EU, in sicer v Estoniji, Grčiji, Italiji, Latviji, na Madžarskem, Malti in v Nemčiji.¹²

Prevladujoči način posrednih volitev so volitve predsednika republike v predstavnškem (zakonodajnem) telesu oziroma v parlamentu. Ta način predpisujejo ustave Grčije, Latvije, Madžarske in Malte. Predsednika republike volijo v Grčiji in na Madžarskem z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev parlamenta, v Latviji z večino glasov vseh članov parlamenta, na Malti pa z relativno večino poslancev. Drugače od kvalificirane večine, ki zahteva visoko stopnjo konsenza (dogovora) med parlamentarnimi strankami, sistem navadne večine omogoča, da si vladna koalicija izvoli sebi všečnega predsednika republike. Če kandidat za predsednika republike v prvem krogu ni izvoljen, predvidevajo ustave nadaljevanje volitev v drugem in v tretjem krogu, izjemoma pa tudi v nadaljnjih krogih. Na Madžarskem je dvotretjinska absolutna večina iz prvega kroga predpisana tudi za izvolitev v drugem krogu, v tretjem krogu (v katerem se glasuje samo o dveh kandidatih, ki sta v drugem krogu dobila največ glasov) pa za izvolitev zadošča večina glasov poslancev, ki so glasovali (navadna relativna večina). Tudi v Grčiji je v drugem krogu predpisana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev, v tretjem pa tripetinska večina vseh poslancev¹³. V Latviji je za izvolitev v drugem in naslednjih krogih predpisana enaka večina kot v prvem krogu, to je navadna absolutna večina. Posebnost glasovanja pa je v sistemu izločanja: v tretjem in nadaljnjih krogih se namreč izloči kandidata, ki je dobil najmanj glasov, in to vse do zadnjega kroga, v katerem se glasuje samo še o enem kandidatu. Če tudi zanj ne glasuje večina vseh poslancev, se izvedejo nove volitve.

Volitve predsednika republike v posebej oblikovanem volilnem telesu (volilnem kolegiju) oziroma v parlamentu, ki se v ta namen razširi z dodatnimi elektorji, se izvajajo v Italiji in Nemčiji.

Predsednika republike Italije voli parlament na skupni seji obeh domov (poslanske zbornice in senata), dopolnjen s predstavniki regij (vsaka regija izvoli tri delegate, z izjemo Valle d'Aosta, ki izvoli le enega).¹⁴ Za izvolitev predsednika republike je v treh krogih predpisana dvotretjinska večina vseh članov, po tretjem glasovanju pa za izvolitev zadošča večina glasov vseh članov volilnega telesa.¹⁵ Tudi v Nemčiji voli zveznega predsednika posebno volilno telo – zvezna skupščina (Bundesversammlung), ki je sestavljena iz poslancev državnega zbora (Bundestaga) in enakega števila članov, ki jih izvolijo deželni zbori po načelu proporcionalnih volitev. Za njegovo izvolitev ni predpisana kvalificirana večina, temveč zadošča večina glasov vseh članov zvezne skupščine.¹⁶ Če noben kandidat ne dobi te večine v dveh krogih, je v tretjem krogu izvoljen kandidat, ki dobi največ glasov (navadno relativno večino), pri tem pa ustava ne omejuje glasovanja na dva kandidata, ki sta v drugem krogu volitev dobila največ glasov. Način volitev predsednika republike poudarja vezanost na federativni (v Nemčiji) oziroma lokalni (avtonomni) element (v Italiji) in je uperjen proti pretirani centralizaciji v postopku izbire najvišjega državnega funkcionarja. Tako oblikovano volilno telo zveznim deželam v Nemčiji omogoča, da si zagotovijo pomemben vpliv na izbiro državnega poglavarja. To je skladno s položajem in pristojnostmi predsednika republike, ki je predvsem prvi reprezentant v državi.

Posebnost posrednih volitev je kombiniran sistem volitev predsednika republike v parlamentu in v posebej oblikovanem volilnem telesu. Ta sistem je uveljavljen v Estoniji. Enodomni parlament (Riigikogu) voli predsednika republike na tajnem glasovanju v treh krogih, za izvolitev pa je v vseh treh krogih predpisana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev (v tretjem se glasuje samo o dveh kandidatih, ki sta dobila največ glasov). Če parlamentu ne uspe izvoliti predsednika republike, ga voli posebno volilno telo, sestavljeno iz vseh poslancev parlamenta in predstavnikov samoupravnih lokalnih skupnosti. Volilno telo glasuje o dveh kandidatih iz tretjega kroga, pridruži pa se jima lahko tudi drug kandidat, ki ga podpre vsaj enainvajset članov volilnega telesa. Za predsednika republike je izvoljen kandidat, za katerega je glasovala večina navzočih članov volilnega telesa. Ta večina je predpisana tudi za drugo glasovanje (peti krog volitev), kjer se glasuje samo med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov.¹⁷

2.3 Splošne ugotovitve o neposrednih in posrednih volitvah

Za vse ustavodajalce novih demokratičnih ustav lahko ugotovimo, da so v glavnem sprejele parlamentarni sistem s praviloma večjo vlogo predsednika republike v njem. Odločitev za poudarjeno vlogo predsednika republike v državah, ki so se vrnila h klasični reprezentativni zahodni demokraciji, je izhajala iz prepričanja, da je tak sistem bolj učinkovit, učinkovitost političnega sistema pa je nujno potrebna, da se država čim prej izvije iz političnih in ekonomskih težav. Šef države naj bi skrbel za nujno potrebno

enotnost naroda in skupaj z vlado omogočal stabilnost političnega sistema, česar veliko število političnih strank in razpršenost njihovih interesov v parlamentu ne omogoča.¹⁸ Med primerjanimi enaindvajsetimi državami se glede na organizacijo državne oblasti ena uvršča med predsedniške sisteme (Ciper¹⁹), ena med polpredsedniške (Francija), preostalih osemnajst pa štejemo med parlamentarne sisteme. Vendar so med nazadnje navedenimi tudi države (npr. Irska), kjer je s številnimi in pomembnimi pristojnostmi ustavni položaj predsednika republike tako okrepljen in močan, da jih nekateri avtorji uvrščajo med države s polpredsedniškim sistemom.²⁰ V zadnjem obdobju ni nobena država na novo uvedla polpredsedniškega sistema, ga pa je kar nekaj držav opustilo in uvedlo parlamentarni sistem z bolj ali manj okrepljenim položajem predsednika republike v njem.²¹

Položaj predsednika republike je odvisen zlasti od njegovih pristojnosti, vendar pa je pomemben pokazatelj tega položaja tudi način njegove izvolitve. Način izvolitve namreč do določene mere vpliva na dejansko vlogo v izvrševanju predsednikove funkcije.²² V najsplošnejšem neposredne volitve predsednika republike v parlamentarnem sistemu poudarjajo njegovo vlogo in položaj nasproti parlamentu in vladi, čeprav to ne izhaja niti iz obsega niti iz narave njegovih pristojnosti, kot tudi ne iz njegovega splošnega položaja in vloge v parlamentarnem sistemu. Parlamentarnemu sistemu, v katerem je predsednik republike nosilec pretežno reprezentativne funkcije, po mnenju klasične ustavnopravne teorije bolj ustrezajo posredne volitve. Neposredne volitve predsednika republike praviloma krepijo položaj šefa države, vendar pa je, v celoti gledano, njegov položaj bolj odvisen predvsem od njegovih pristojnosti.

Način volitev predsednika republike v praksi pogosto ne pove veliko o položaju in vlogi predsednika republike v posameznem sistemu organizacije oblasti, kot tudi ne o vplivu na stabilnost delovanja zakonodajne in izvršilne oblasti. Ta ugotovitev izhaja tudi iz primerjalnega pregleda volitev v državah članicah EU, saj se predsednik republike v večini držav članic EU s parlamentarnim sistemom organizacije državne oblasti voli neposredno, in ne posredno. Poleg tega je zanimivo, da so neposredne volitve uvedene tako v parlamentarnih sistemih z okrepljeno vlogo in pristojnostmi predsednika republike (npr. na Irskem) kot tudi v sistemih, kjer so te pristojnosti zelo oslABLJENE (npr. v Sloveniji). Podobno velja za posredne volitve. Italijanski predsednik republike ima npr. večje pristojnosti kot nemški, pri čemer se oba volita posredno, avstrijski pa ima podobne kot italijanski, vendar se voli neposredno.²³ Tudi posredno izvoljeni predsedniki Estonije, Madžarske in Italije imajo večje pristojnosti kot neposredno izvoljeni predsedniki Bolgarije, Slovaške in Slovenije.²⁴ Med t.i. novimi demokracijami srednje in vzhodne Evrope ima npr. največje pristojnosti madžarski predsednik, ki ni neposredno izvoljen, temveč ga voli parlament.²⁵

Ugotovimo lahko, da je prvotni razvoj sistemov volitev predsednika republike v primerjanih državah potrjeval prevladujočo shemo oziroma tezo o soodvisnosti ustavnega položaja predsednika republike in načina izvolitve. Pozneje pa se je pokazalo odstopanje od tega, saj se je veliko držav, ki so na novo uvajale ali pa spreminjale

sistem organizacije oblasti oziroma sistem volitev predsednika republike, odločilo za neposredne volitve, nobena od teh pa za posredne. To velja npr. za Avstrijo, Češko, Francijo, Finsko in Slovaško, kjer so prvotno volili predsednika republike na posreden način, pozneje pa so uvedli neposredne volitve šefa države.²⁶ Neposredne volitve predsednika republike so ohranili tudi v državah (npr. na Poljskem, Finskem in Hrvaškem), ki so opustile polpredsedniški in uvedle parlamentarni sistem z ožjimi pristojnostmi predsednika republike v njem. Tudi to kaže, da ni mogoče mehanično vzpostaviti vzročne zveze med ustavnim položajem predsednika republike (oziroma obliko državne oblasti) in načinom njegove izvolitve.

V začetnem ustavnem razvoju so bile posredne volitve tradicionalno bolj razširjene od neposrednih, v zadnjem času pa prihaja do obratnega procesa. Opazen je razmah neposrednih volitev, ki jih volivci prepoznavajo kot bolj legitimne od posrednih, saj zaupanje v poslance in parlamentarne politične stranke povsod upada.²⁷ Zdi se, da konkretne ustavne ureditve ne sledijo prevladujočim teoretičnim ustavnopravnim sistemom in izbiro volilnega sistema pogosto prepuščajo konkretnim političnim razmeram v državi. V sodobnih razmerah so klasične opredelitve in klasifikacije sistemov organizacije državne oblasti in determiniranosti volitev predsednika republike nekoliko presežene. Neposredne volitve so uvedene tako v sistemih z močnimi kot tudi v sistemih s šibkimi pristojnostmi predsednika republike in podobno velja tudi za posredne volitve. Medtem ko se v sistemih z močnejšim predsednikom republike (v predsedniškem in polpredsedniškem sistemu) ta brez izjeme voli neposredno, se v sistemih s šibkim predsednikom republike (v parlamentarnem sistemu) voli tako posredno kot tudi neposredno. Značilnost t. i. novih demokracij (srednje- in vzhodno-) evropskih državah je, da so kljub parlamentarnemu sistemu organizacije oblasti uvedli pretežno neposredne volitve predsednika republike. Prevladujoče mnenje v teh državah je (bilo), da so posredne volitve najvišjih državnih organov a priori manj demokratične kot neposredne, zato tudi ne uživajo posebnega zaupanja državljanov. Pri tem ni šlo toliko za pravnoteoretične in systemske, temveč za druge razloge, ki izhajajo iz zgodovinskih, političnih in kulturnih okvirov, kot tudi za negativne izkušnje s posrednimi volitvami v bivšem socialističnem sistemu, iz katerega so te države izšle.²⁸

3 Volitve predsednika Republike Slovenije

3.1 Razvoj in pravna ureditev

Z novo Ustavo Republike Slovenije²⁹ je bil uveden parlamentarni sistem z neposredno izvoljenim predsednikom republike Slovenije (v nadaljevanju Predsednik republike). Neposredne volitve sta predvidevala že Delovni osnutek Ustave Republike Slovenije z dne 31.8.1990 in Osnutek Ustave Republike Slovenije z dne 12.10.1990, kot tudi vsi poznejši ustavni predlogi.³⁰ Vendar pa so bile v prvih dveh predlogih (v Delovnem osnutku in Osnutku Ustave) variantno predlagane tudi posredne volitve. Delovni osnutek je določal, da Predsednika republike voli državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni zbor) z večino glasov vseh poslancev,³¹ Osnutek Ustave pa, da ga

voli Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.³² Posredni način volitev Predsednika republike je bil v razpravah komisije za ustavna vprašanja obravnavan predvsem z vidika demokratičnosti takih volitev (in očitno obremenjen s slabimi izkušnjami s teh volitev v prejšnji socialistični ureditvi), ne pa z vidika položaja in pristojnosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu organizacije oblasti. Nasprotovanje volitvam Predsednika republike v parlamentu se je utemeljevalo tudi s stališči iz javne razprave o Osnutku ustave, v kateri naj bi se več kot 90 odstotkov udeležencev zavzelo za neposredne volitve.³³ Ob sprejemanju nove slovenske ustave je zato prevladalo stališče, da je treba Predsednika republike voliti neposredno, hkrati pa tudi, da naj se uvede parlamentarni sistem z zgolj reprezentativno vlogo šefa države.³⁴

Volitve Predsednika republike so načelno urejene že v Ustavi. Ustava v 103. členu določa: »(1) Predsednik republike se izvoli na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah. (2) Za predsednika republike je kandidat izvoljen z večino veljavnih glasov. (3) Predsednik republike je izvoljen za dobo petih let, vendar največ dvakrat zaporedoma. Če se mandatna doba predsednika republike izteče med vojno ali med trajanjem izrednega stanja, mu mandat preneha šest mesecev po prenehanju vojnega ali izrednega stanja. (4) Za predsednika republike je lahko izvoljen le državljan Slovenije. (5) Volitve za predsednika republike razpiše predsednik državnega zbora. Predsednik republike mora biti izvoljen najkasneje 15 dni pred potekom mandatne dobe prejšnjega predsednika.«

Te določbe so v naši Ustavi ožje in skromnejše, kot v drugih primerjanih ustavah.³⁵ Ustava tudi izrecno ne predpisuje, da naj volitve Predsednika republike uredi zakon in s tem tudi ne morebitne kvalificirane večine za njegov sprejem. Za volitve poslancev Državnega zbora in članov Državnega sveta Ustava namreč določa, da volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (četrti odstavek 80. člena in prvi odstavek 98. člena). Ker je ustavna ureditev volitev tako pomembnega ustavnega organa, kot je Predsednik republike, dokaj pomanjkljiva (zoženje materiae constitutionis), bi bilo utemeljeno pričakovati, da bo Ustava z izrecno določbo zakonodajalca pooblastila, da uredi ta vprašanja v zakonu, ki ga sprejme z ustavnorevizijsko (to je dvotretjinsko) večino.

Čeprav Ustava tega pooblastila ne vsebuje, je razumljivo, da je treba volitve in volilni postopek urediti z zakonom. To je bilo storjeno z Zakonom o volitvah predsednika republike.³⁶ Ustavnim načelom o neposrednih, splošnih in tajnih volitvah je ZVPR dodal še načelo enake volilne pravice in svobodnih volitev (1. člen). Vendar pa tudi ZVPR ne ureja vseh vprašanj volitev Predsednika republike in volilnega postopka. Glede nekaterih vprašanj izrecno napotuje na Zakon o volitvah v državni zbor, glede drugih vprašanj na njegovo smiselno uporabo, za volitve Predsednika republike pa se uporabljajo tudi Zakon o evidenci volilne pravice, Zakon o volilni in referendumski kampanji in Zakon o političnih strankah.³⁷ Kljub množici teh predpisov pa nekatera vprašanja volitev Predsednika republike sploh niso urejena, ali pa smiselna uporaba drugih volilnih predpisov ni mogoča oziroma je vsaj zelo otežena.³⁸

3.2 Postopek neposrednih volitev

3.2.1 Prvi in drugi krog volitev

Tako kot v večini držav, kjer predsednika republike volijo neposredno, je tudi pri nas uporabljena blažja različica absolutne večine. Ustava in ZVPR določata, da je za Predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov.³⁹ Sistem absolutne večine preprečuje, da bi Predsednika republike izvolil relativno majhen del prebivalstva.⁴⁰ Nekateri avtorji opozarjajo, da je ta določba v Ustavi in ZVPR premalo jasna, saj jo je mogoče razumeti tudi, kot da gre za relativno večino.⁴¹ Absolutna večina je pri nas na enak način sicer opredeljena tudi v drugih volilnih predpisih, ki urejajo neposredne volitve,⁴² vendar je treba ob tem ugotoviti, da je v večini ustav absolutna večina jasneje opredeljena kot v naši.⁴³ Zato bi bilo smiselno, da bi tudi pri nas razmislili o ustrežnejši besedni zvezi (npr. »večina glasov volivcev, ki so veljavno glasovali«).

V primerjavi z večino ustav naša izrecno ne ureja drugega kroga volitev, temveč to prepušča zakonu. ZVPR določa, da če noben kandidat ni dobil večine glasov, se glasovanje ponovi med kandidatom, ki sta dobila največ glasov. Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov, ali če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za ponovno glasovanje določi z žrebom. Na glasovnici sta kandidata navedena po vrstnem redu glede na število dobljenih glasov pri prvem glasovanju. Če je število dobljenih glasov enako, se vrstni red določi z žrebom (tako rešitev poznajo tudi v Avstriji in na Irskem). Ponovno glasovanje, ki ga razpiše državna volilna komisija, razpis pa objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, se opravi najpozneje enaindvajset dni po prvem glasovanju.⁴⁴ Seveda je tudi v drugem krogu volitev za Predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov.⁴⁵

3.2.2 Volitve z enim kandidatom

ZVPR ne ureja situacije, ki nastane, če na volitvah iz različnih razlogov kandidira samo en kandidat. To se lahko zgodi tako v prvem kot tudi v drugem krogu volitev, če en kandidat (ali več kandidatov) odstopi, umre, izgubi volilno pravico ali je kako drugače onemogočen, da bi kandidiral, ali pa, preprosto, če ni dovolj kandidatov. Gre za zelo pomembna vprašanja, ki jih ponekod (npr. v Franciji) celovito urejajo kar v ustavi, drugod pa v volilni zakonodaji. Če na volitvah kandidira samo en kandidat, se v Avstriji in na Slovaškem volitve izvedejo v obliki enega glasovanja oziroma v obliki referendumu.⁴⁶ Na Finskem, Cipru in Irskem pa se v tem primeru volitve sploh ne izvedejo, ampak se edini kandidat razglasi (imenuje) za predsednika republike.⁴⁷ Volitve z enim kandidatom se ne izvedejo tudi na Poljskem, ampak se celotni volilni postopek ponovi.⁴⁸

Če pa v drugem krogu volitev (ali med prvim in drugim krogom) eden od dveh kandidatov odstopi, umre ali je kako drugače onemogočen, da sodeluje pri ponovnem glasovanju, je smiselno, da njegovo mesto zasede kandidat z naslednjim največjim številom glasov. Težava nastopi, če takega kandidata ni ali pa ne želi kandidirati v drugem krogu. Nekatere ureditve ne dopuščajo, druge pa nasprotno omogočajo, da se v tem primeru izvedejo volitve z enim kandidatom.⁴⁹ V nekaterih državah pa različno urejajo situacije, v katerih lahko pride do prenehanja kandidature.⁵⁰ Pri tem se postavlja vprašanje, ali je smiselno različno urejati postopke v primeru odstopa, smrti ali drugega prenehanja kandidature v drugem krogu glasovanja, kot tudi izvedbe volitev v tem krogu o enem samem kandidatu, na katerem se lahko glasuje na podoben način kot na referendumu.⁵¹

Vprašanje drugega kroga volitev je posebej pomembno v sistemih, kjer je uveljavljena zahtevnejša ali strožja različica absolutne večine (večina vseh volilnih upravičencev ali večinska udeležba volivcev). Če sta v prvem krogu sodelovala samo dva kandidata in nobeden od njiju ni dobil predpisane (zahtevnejše oblike absolutne) večine za izvolitev, ustava Litve določa, da se v tem primeru ne izvede drugega kroga volitev, temveč se volitve ponovijo. V sistemu običajne absolutne večine do te situacije sploh ne more priti, kajti v takem primeru je predsednik republike izvoljen že v prvem krogu volitev.

Pri nas je deloma urejeno le vprašanje umika kandidature za Predsednika republike. ZVPR v četrtem odstavku 15. člena določa, da kandidat lahko umakne soglasje s pisno izjavo državni volilni komisiji, vendar najpozneje dvajseti dan pred dnem glasovanja. Pisno soglasje kandidata je potrebno samo enkrat, to je med kandidacijskim postopkom, in tudi umik tega soglasja je dopusten najpozneje dvajseti dan pred dnem glasovanja. Pozneje, to je po poteku tega roka pred prvim glasovanjem, kot tudi med prvim in drugim glasovanjem, umik soglasja ni mogoč. Ta določba, ki je sicer zelo stroga in tudi toga, ne ureja situacij, do katerih lahko pride v primeru smrti kandidata ali drugih razlogov, ki kandidatu onemogočajo sodelovanje na volitvah. Predstavljene ureditve drugih držav ponujajo kar nekaj rešitev, ki bi bile ustrezne tudi za našo ureditev. Zlasti se zdi nujna ureditev tega vprašanja za drugi krog volitev, kajti za prvi krog je bistveno manj možnosti, da bi prišlo do situacij, ki jih s smiselno uporabo drugih zakonov ne bi bilo mogoče rešiti.

4 Sklepno

Ustavni položaj Predsednika republike je utemeljen na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast (drugi odstavek 3. člena Ustave) in na parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti. V tem sistemu ima Predsednik republike pretežno reprezentativno in iniciativno funkcijo, kljub temu pa Ustava v prvem odstavku 103. člena predpisuje neposredne volitve. V primerjavi z drugimi parlamentarnimi sistemi evropskih držav ima šibkejši položaj. To velja za njegovo razmerje tako do organov izvršilne in zakonodajne oblasti kot tudi do sodne oblasti.⁵² Predsednik republike izvršuje večino svojih ustavnih pristojnosti v razmerju do

Državnega zbora, pravno razmerje med Predsednikom republike in vlado ter sodstvom pa je dokaj omejeno.⁵³

Po eni strani se z neposrednimi volitvami objektivno krepi položaj in vloga predsednika republike v organizaciji državne oblasti, po drugi strani pa ima zelo zožen krog pristojnosti, ki takega načina volitev same po sebi ne zahtevajo.⁵⁴ V primerjavi z drugimi predsedniki republike v državah članicah EU ima najbolj restriktivno določene pristojnosti.⁵⁵ Pomen in povezava neposrednih volitev z realno politično močjo se kaže ravno v tem, da si volivci zagotovijo svoj neposredni vpliv na izbor osebnosti, ki so ji pripravljene zaupati vpliv na oblikovanje in delo vlade. Pri tem pa lahko neposredna izvolitev poudarja njegovo integrativno vlogo v državi.

Neposredne volitve objektivno krepijo legitimnost tako izvoljenega predsednika, povečujejo njegovo politično težo in ugled tako do drugih državnih organov, kot sta parlament in vlada, kot tudi do državljanov.⁵⁶ S tega vidika se je mogoče strinjati z ugotovitvijo, da položaj predsednika republike v javnosti ni odvisen samo od njegove formalne funkcije in od njegovih normativnih pristojnosti, ampak predvsem od tega, kakšno vsebino daje svoji dejavnosti in na kakšen način jo opravlja.⁵⁷ Poleg tega dajejo neposredne volitve predsedniku republike večjo legitimnost, z načinom volitev pa ni nujno povezan obseg formalno določenih pristojnosti.⁵⁸ Vendar pa apriorni trditvi, da ima neposredno izvoljeni predsednik republike več legitimnosti kot posredno izvoljeni, ni mogoče povsem pritrčiti. Mnenja o razmerju med neposredno izvolitvijo in močjo predsednika republike so različna. Nekateri avtorji zavračajo utemeljenost takega povezovanja (način izvolitve naj bi bil nepomemben za njegovo dejansko pozicijo moči), drugi pa prav načinu izvolitve dajejo poseben pomen.⁵⁹

Na ustavnopravni ravni ni videti potrebe, da bi predsednik republike v parlamentarnem sistemu z neposrednimi volitvami na podlagi načela ljudske suverenosti dobil posebno legitimnost. Prav tako se ni mogoče strinjati s trditvijo, da je predsedniku republike lahko podeljena legitimnost le z neposrednimi, ne pa tudi s posrednimi volitvami. Pri tem je sicer mogoče razpravljati o razlikovanju med izvorno in derivativno obliko podeljevanja legitimnosti (ustavnopravno gre v bistvu za mandat), kar pa ne vpliva na njeno kapaciteto.

Neposredne volitve v parlamentarnem sistemu lahko omogočajo vzdrževanje ravnovesja med najvišjimi državnimi organi, čeprav predsednik republike nima možnosti neposrednega vpliva na odločanje zakonodajne in izvršilne oblasti. Za položaj šefa države v javnosti je način njegove izvolitve gotovo pomemben. V načelu ima neposredno izvoljen predsednik republike močnejši položaj, večjo avtoriteto in ugled kot tisti, ki je izvoljen posredno. Seveda pa večja ali manjša avtoriteta ni odvisna samo od načina njegove izvolitve, saj primeri v svetu kažejo, da ima avtoriteto tudi šef države, ki je posredno voljen.⁶⁰ Funkcije Predsednika republike so po Ustavi sicer dokaj šibke, kar pa mu ne preprečuje, da ne bi svojega vpliva uveljavljal na druge

(neformalne) načine. Pri tem sta zelo pomembna njegov moralni ugled in nepristranska politična drža.⁶¹

Zdi se, da je pri nas razprava o spremembi volilnega sistema oziroma o uvedbi posrednih volitev Predsednika republike presežena, saj so veljavni sistem sprejele ne samo politične stranke in drugi politični subjekti, temveč tudi volivci in v zadnjem obdobju pretežno tudi strokovna javnost. Neposredne volitve Predsednika republike so se v naši politični (volilni) praksi že povsem ustalile (leta 2012 so bile izvedene že petič), volivci so jih sprejeli (kar se kaže tudi v visoki volilni udeležbi⁶²), zato prevladuje prepričanje, da jih ne bi bilo smiselno odpraviti oziroma zamenjati za posredne volitve. Vprašanje pa je, ali bi bilo smiselno razmisliti o spremembi dvokrožnega sistema volitev v sistem enokrožnega alternativnega glasovanja, ki ga pozna Irska. Seveda pa ta in drugi podobni predlogi (zlasti glede krepitve pristojnosti Predsednika republike po zgledu primerjanih parlamentarnih ureditev v državah članicah EU) še čakajo na poglobljeno strokovno in politično razpravo.

Opombe / Notes:

¹ Grad, Volitve in volilni sistem (2004), str. 169.

² Predmet obravnave v tem prispevku ni sistem volitev v širšem, temveč v ožjem pomenu, to je način izvolitve predsednika republike. Preostale sestavine volilnega sistema (volilna pravica, kandidiranje, neizvoljivost, glasovanje in ugotavljanje njenega izida, postopek volitev, prisega, mandatna doba ipd.) so obravnavane v drugih prispevkih te monografije.

³ Republikansko obliko vladavine imajo Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Slovenija. Belgija, Danska, Luksemburg, Nizozemska, Španija, Švedska ter Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske pa imajo monarhično obliko vladavine.

⁴ Širše o tem Prakke, Kortmann, Constitutional Law of 15 eu Member States (2004), 437.

⁵ O tem Kaučič, Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije (2011), str. 312-323.

⁶ V državah, ki poznajo tudi podpredsednika republike (Bolgarija in zgolj nominalno Ciper), se ta voli na enak način kot predsednik republike.

⁷ Posebnost litvanske ureditve je v tem, da je v primeru, če se je volitev udeležila manj kot polovica vseh volivcev, za predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil največ glasov, vendar vsaj tretjino glasov vseh volilnih upravičencev (kvalificirana različica relativne večine). Več o tem Dubrovnik, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji (2010), str. 172.

⁸ Tudi (angl.) *two-round, run-off, double-ballot*. O tem Toplak, Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot (2000), str. 14–16.

⁹ Posebnost volitev zveznega predsednika republike Avstrije v drugem krogu je možnost, da lahko predlagatelj svojega kandidata zamenjajo z drugim kandidatom, vendar do tega v praksi še ni prišlo (Dach, Politični sistem Avstrije, 1998, str. 126-127).

¹⁰ Več o tem sistemu volitev Grad, Volitve in volilni sistem (2004), str. 58-59, o sistemu Borda kot enem od različic alternativnega glasovanja, ki ga uporabljamo tudi v Sloveniji za volitve dveh

poslancev narodnih skupnosti, pa Ribičič, *Volitve poslancev narodnih skupnosti* (2009), str. 1752–1557.

¹¹ V primerjanih državah pa se ne uporablja t. i. ameriškega sistema, kjer predsednika ZDA volijo elektorji (širše o tem sistemu Grad, Kristan, Perenič, *Primerjalno ustavno pravo*, 2006, str. 198–199, in Toplak, *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot* (2000), str. 20–25.

¹² Pred uvedbo neposrednih volitev so predsednika republike volili v parlamentu oz. posebnem volilnem telesu tudi v Avstriji (do leta 1951), Franciji (do leta 1962), Finskem (do leta 1994), Slovaškem (do leta 1999) in na Češkem (do leta 2013).

¹³ Posebnost grške ureditve je v tem, da se glasovanje ne ponavlja, če parlamentu ne uspe izvoliti predsednika republike, temveč se parlament razpusti, novoizvoljeni parlament pa ponovno izvede volitve predsednika republike. Vendar pa se v ponovljenem postopku za izvolitev ne zahteva več dvotretjinska večina vseh poslancev, temveč v prvem krogu tripetinska večina glasov vseh poslancev, v drugem večina vseh poslancev, v tretjem krogu, kjer se odloča samo še o dveh kandidatih, pa le še večina navzočih poslancev.

¹⁴ Tako oblikovano volilno telo je zelo številčno in šteje 1003 člane (poslanska zbornica ima 630, senat pa 315 članov, 58 pa je predstavnikov dežel). Oblikovanje posebnega volilnega telesa je bila kompromisna rešitev med dvema predlogoma za volitve predsednika republike, to je na neposrednih volitvah in volitvah v parlamentu.

¹⁵ Z ustavno reformo leta 2005 je bila na referendumu zavrnjena sprememba načina izvolitve italijanskega predsednika, ki je predvidevala nekoliko drugače oblikovano in še širše volilno telo kot doslej. Več o tem predlogu Grad, Kristan, Perenič, *Primerjalno ustavno pravo* (2006), str. 111.

¹⁶ Ker Temeljni zakon ZRN ne določa števila članov *Bundestaga*, temveč se to število tudi zaradi t. i. presežnih mandatov po vsakokratnih parlamentarnih volitvah spreminja, ni vnaprej znano število glasov zvezne skupščine, ki je potrebno za izvolitev zveznega predsednika.

¹⁷ Širše o tem Dubrovnik, *Položaj, volitve in pristojnosti predsednika republike Estonije* (2009), str. 36–38.

¹⁸ Kaučič, *Volitve predsednika republike* (1992), str. 737.

¹⁹ Čeprav je Ciper z ustavo deklariran kot predsedniška republika, teorija in praksa nista enotnega mnenja o tem, da taka oznaka hkrati opredeljuje predsedniški sistem; nekateri ga označujejo za polpredsedniškega.

²⁰ Ob tem je namreč treba upoštevati, da polpredsedniški sistem včasih deluje kot predsedniški, drugič kot parlamentarni, kar je odvisno od tega, ali ima politični pol, iz katerega prihaja predsednik republike, v parlamentu večino, ali je v opoziciji. O tem Ribičič, *Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu* (2004), str. 85.

²¹ To so storili na Poljskem (leta 1997), na Finskem (leta 2000) in na Hrvaškem (leta 2000). Tudi v Litvi so leta 1992 volivci na referendumu zavrnili uvedbo klasičnega polpredsedniškega sistema in se opredelili za parlamentarni sistem z močnejšo vlogo predsednika republike.

²² Kaučič, *Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike* (2009), str. 1735.

²³ O tem Ribarič, *Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado* (1997), str. 42.

²⁴ Prim. Siaroff, *Comparative presidencies: The Inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction* (2003), str. 287–312.

²⁵ Širše o tem Podolnjak, *Način izbora i ustavni položaj predsednika Predsednika republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora* (2011), str. 156.

²⁶ Neposredne volitve predsednika republike so poskušali uvesti tudi na Madžarskem, kjer so o tem na referendumu o spremembi ustave odločali kar dvakrat (leta 1995 in 1999), vendar je ustavno sodišče presodilo, da se ustava ne more spremeniti na podlagi referenduma.

²⁷ Tudi vse novonastale države na območju bivše Jugoslavije so se odločile za neposredne volitve predsednika republike. Kaučič, *Volitve predsednika republike* (1992), str. 738.

²⁸ O tem Kaučič, Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije (2011), str. 312 in 328-331.

²⁹ Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 – v nadaljevanju Ustava).

³⁰ Cerar, Perenič, (ur.): Nastajanje slovenske ustave (I. zvezek) (2001), str. 88, 125, 103 in nasl.

³¹ Prav tam, str. 88. V tem osnutku je bilo predvideno enodomno predstavniško telo, ki bi ga sestavljalo 120 poslancev (varianta: 150 poslancev). Prav tam, str. 85.

³² Prav tam, str. 125. Ta osnutek ni spreminjal sestave državnega zbora, variantno pa je predvideval dvodomno predstavniško telo – poleg državnega zbora tudi zbor regij. Prav tam, str. 122.

³³ Prav tam (III. zvezek), str. 930–936. Podobne rezultate je pokazala tudi mnenjska raziskava Slovensko javno mnenje 1989, v kateri se je za neposredne volitve Predsednika republike opredelilo kar 86,7%, za volitve v parlamentu pa le 4% anketiranih. Leto pozneje (raziskava Slovensko javno mnenje 1990/2) se je za neposredne volitve predsednika odločilo 82,3%, za posredne pa približno enako število kot leto prej.

³⁴ Širše o tem Ribičič, Ustavni položaj predsednika republike (1992), str. 181-182. Pri oblikovanju nove Ustave se je odločalo med polpredsedniškim in parlamentarnim sistemom; prevladal je slednji, vendar s šibkim predsednikom republike. Po predlogu o polpredsedniškem sistemu bi bil Predsednik republike voljen neposredno in bi bil ne samo šef države, temveč tudi najvišji nosilec izvršilne funkcije oblasti. Širše o tem Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije (1999), str. 144–146.

³⁵ Poleg tega pa Ustava nekaterih vprašanj sploh ne ureja in tudi izrecno ne prepušča ureditev zakonu. Ustava npr. ne ureja posebej volilne pravice za Predsednika republike, zato se zanjo uporabljajo splošne določbe 43. člena Ustave, ki urejajo volilno pravico. Ustava tudi nima izrecnih določb, ki bi predpisovale dodatne pogoje glede splošne volilne pravice k tistim, ki jih določa drugi odstavek 43. člena Ustave. To pomeni, da sta aktivna in pasivna volilna pravica za volitve Predsednika republike v temelju enaki, kar je posebnost med primerjanimi državami (v teh je pasivna volilna pravica v primerjavi z aktivno omejena z določitvijo višjega starostnega cenzusa in drugih zahtevnejših pogojev za izvolitev).

³⁶ Zakon o volitvah predsednika republike (ZVPR), Ur. l. RS, št. 39/92 in 73/03 – odločba US. Njegova posebnost je med drugim v tem, da je edini volilni zakon pri nas, ki po sprejemu leta 1992 doslej še ni bil spremenjen.

³⁷ Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ – UPB1), Ur. l. RS, št. 109/06, Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP-1 – UPB1), Ur. l. RS, št. 98/13, Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Ur. l. RS, št. 41/07, in Zakon o političnih strankah (ZPolS, Ur. l. RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14). Za kandidata za Predsednika republike se uporabljajo tudi določbe Zakona o poslancih (ZPos, Ur. l. RS, št. 112/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12), ki urejajo prepoved oviranja pri kandidiranju, prepoved poslabšanja položaja v delovnem razmerju zaradi sprejema kandidature in pravico do izrednega neplačanega dopusta od dneva potrditve kandidature.

³⁸ Med taka spada npr. vprašanje potrditve mandata Predsednika republike in sodnega varstva njegove volilne pravice. O tem Grad, Volitve in volilni sistem (2004), str. 173, in Sovdat, Volilni spor (2013), str. 278-290.

³⁹ Drugi odstavek 103. člena Ustave in drugi odstavek 22. člena ZVPR. Osnutek Ustave Republike Slovenije je predvideval, da bi bil Predsednik republike izvoljen z večino glasov vseh volivcev, ki so glasovali, in ne z večino veljavnih glasov. O tem Cerar, Perenič, Nastajanje slovenske ustave (I. zvezek) (2001), str. 88 in 125.

⁴⁰ V praksi se to zelo redko zgodi, kar velja tudi za naše predsedniške volitve. Na vseh dosedanjih je bil Predsednik republike izvoljen s podporo najmanj tretjine vseh volivcev, pri čemer sta se volitve v povprečju udeležili nekaj manj kot dve tretjini vseh volilnih upravičencev.

⁴¹ Prim. Fira, *Ustavno pravo Republike Slovenije, Republike Hrvaške, Republike Makedonije* (1999), str. 98.

⁴² Zakon o lokalnih volitvah v 107. členu določa, da je za župana izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Za relativno večino pa se uporablja besedna zveza »največ glasov« (11. člen navedenega zakon določa, da so za člane občinskega sveta izvoljeni kandidati, ki so dobili največ glasov).

⁴³ Predsednik republike je izvoljen z »absolutno večino volivcev, ki so glasovali« (prvi odstavek 7. člena francoske ustave), z »več kot polovico veljavno oddanih glasov« (129. člen portugalske ustave) ali z »več kot polovico vseh veljavnih glasov« (drugi odstavek 60. člena avstrijskega zveznega ustavnega zakona).

⁴⁴ Členi 22–24 ZVPR. Čas med prvim in drugim krogom volitev je pogosteje krajši (npr. teden dni v Bolgariji in na Cipru, dva tedna v Franciji, Litvi, Finskem, Slovaškem in Poljskem), izjemoma pa tudi daljši (npr. pet tednov v Avstriji).

⁴⁵ Na podlagi te ureditve so bile volitve Predsednika republike izvedene petkrat: leta 1992, 1997, 2002, 2007 in 2012. Predsednik republike je bil samo enkrat (leta 1997) izvoljen že v prvem krogu volitev (s 55,57% glasov je bil izvoljen Milan Kučan), na preostalih štirih volitvah pa šele v drugem krogu (leta 1992 je Milan Kučan prejel 63,9% glasov, leta 2002 Janez Drnovšek 56,52% glasov, leta 2007 Danilo Türk 68,03% glasov in leta 2012 Borut Pahor 67,37% veljavnih glasov).

⁴⁶ Ta določba je bila v avstrijsko ustavo (zvezni ustavni zakon) dodana leta 1983. Slovaška ustava poleg tega določa, da v tem primeru za izvolitev ni potrebna večina glasov vseh volilnih upravičencev, temveč zadošča večina glasov volivcev, ki so glasovali. Makedonska ustava pa določa, da se glasuje o enem kandidatu, ki je izvoljen z večino glasov vseh volivcev, če pa te večine ne dobi, se ne izvede drugega kroga, temveč se celotni volilni postopek ponovi.

⁴⁷ Zanimivo je, da je do tega že nekajkrat prišlo na Cipru: leta 1973 je bil za predsednika republike razglašen Makarios, leta 1977 in 1978 pa Kyprianou (o tem Prakke, Kortmann, *Constitutional Law of 15 EU Member States* (2004), str. 1-30).

⁴⁸ To rešitev utemeljujejo s tem, da morajo volitve po naravi omogočiti izbiro med kandidati.

⁴⁹ Slovaška ustava določa, da se v takem primeru razpišejo ponovne volitve. Tako rešitev je sprejela tudi Hrvaška, vendar samo v primeru odstopa kandidata, ne pa tudi v primeru njegove smrti – v tem primeru se celotni volilni postopek ponovi. Razlikovanje utemeljujejo s tem, da bi v nasprotnem primeru takšen kandidat z odstopom lahko povsem onemogočil volitve. O tem Sokol, Smerdel, *Ustavno pravo* (1998), str. 175.

⁵⁰ Francoska ustava po spremembi leta 1976 zelo natančno ureja situacije v primeru smrti kandidata ali nastanka drugih razlogov, ki kandidatu preprečujejo sodelovanje v volilnem postopku. Če v sedmih dneh pred potekom roka za vložitev candidature oseba, ki je najmanj 30 dni pred tem datumom javno objavila svojo odločitev, da kandidira, umre ali ji je kako drugače onemogočeno kandidiranje, ustavni svet lahko odloči, da se volitve preložijo. Ustavni svet sprejme tako odločitev tudi, če kandidat umre ali je onemogočen pred prvim krogom volitev. V primeru smrti (ali drugega razloga, ki onemogoči kandidaturo) enega od dveh kandidatov, ki sodeluje v drugem krogu, ustavni svet odloči o ponovitvi volitev. Temu zgledu je sledila tudi Hrvaška, ki je ta vprašanja uredila v volilnem zakonu. Predvsem razlikuje med dvema situacijama v primeru smrti kandidata, in sicer pred prvim in pred drugim krogom predsedniških volitev. Če kandidat umre v času od objave liste kandidatov do 48 ur pred dnevom volitev, lahko politična stranka predlaga drugega kandidata brez podpore volivcev (ker bi bilo to zaradi kratkih rokov praktično nemogoče). Če pa se to zgodi kandidatu volivcev (neodvisnemu kandidatu), volivci ne morejo predložiti novega kandidata, ker v tako kratkem času ni mogoče zbrati podpisov volivcev.

Druga situacija pa se nanaša na smrt predsedniškega kandidata med prvim in drugim krogom volitev; v tem primeru se celotni volilni postopek ponovi. Širše o tem Sokol, Smerdel, Ustavno pravo (1998), str. 175-176.

⁵¹ Ta vprašanja so podobno urejena tudi v sistemih, kjer predsednika republike volijo posredno. V Estoniji je npr. dopuščeno, da v drugem krogu sodeluje samo en kandidat; če pa ta ne dobi potrebne dvotretjinske večine glasov vseh poslancev parlamenta, se lahko tudi v tretjem krogu glasuje samo o njem, vendar mora tudi v tem krogu dobiti predpisano večino glasov. Tudi če je v posebnem volilnem telesu sodeloval v prvem krogu samo en kandidat in tudi ta ni dobil potrebne večine (večine navzočih članov), se v drugem krogu glasovanja v volilnem telesu glasuje samo o njem. O tem Dubrovnik, Položaj, volitve in pristojnosti predsednika republike Estonije (2009), str. 36-37.

⁵² Med pristojnostmi, ki jih naša Ustava ne daje Predsedniku republike, so zlasti imenovanje in razrešitev predsednika vlade in ministrov (mandatarska funkcija), sodnikov in nekaterih drugih visokih državnih funkcionarjev, suspenzivni veto in nekatere druge. Po drugi strani pa ima poudarjene pristojnosti na kadrovske področju, kar je primerjalnopravno povsem neobičajno.

⁵³ Širše o tem Kaučič, Funkcije predsednika republike in državni zbor (1995), str. 257-272 in Kaučič, Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti (1999), str. 53-61.

⁵⁴ Širše o tem Kaučič, Volitve predsednika republike (1992), str. 737-741. Prim. tudi Ribarič, Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije (2002), str. 828-829. Krivic (»Čudna« predsedniška funkcija, 2002, str. 5) govori celo o v Ustavo vgrajenem protislovju, do katerega je ob sprejemanju nove Ustave prišlo zaradi neizkušenosti »ustavotvorcev« in nekritične »opijanjenosti« z mitom neposredne demokracije po desetletjih manipulativnih delegatskih volitev v prejšnjem režimu.

⁵⁵ To velja ne samo v primerjavi z neposredno voljenimi, temveč tudi v primerjavi s posredno voljenimi predsedniki, kot npr. italijanskim, nemškimi, madžarskim, estonskim, latvijskim in še nekaterimi drugimi. Vsi ti imajo močnejši položaj kot slovenski predsednik, ki se voli na neposredni način.

⁵⁶ Tavits, Presidents with prime ministers: do direct elections matter (2009), str. 8 in nasl..

⁵⁷ Ribarič, Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije (2002), str. 828.

⁵⁸ Ribarič, Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado (1997), str. 40.

⁵⁹ O tem Ribarič, Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado (1997), str. 40-42, in Ribarič, Odgovornost predsednika republike (1999), str. 335.

⁶⁰ Ribarič, Odgovornost predsednika republike (1999), str. 133.

⁶¹ O nekaterih prednostih in pomanjkljivostih neposrednih in posrednih volitev predsednika republike glej Podolnjak, Način izbora i ustavni položaj predsednika Predsjednika republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora (2011), str. 151-158.

⁶² Ribarič, Predsednik republike (2007), str. 139. V primerljivih evropskih ureditvah je volilna udeležba na predsedniških volitvah nižja, kot na parlamentarnih.

Literatura / References:

- Berchtold, K. (1969) *Der Bundespräsident: eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht* (Wien, New York: Springer-Verlag).
- Cerar, M. & Perenič, G. (eds.) *Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I.–III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- Dach, H. (ed.) *Politični sistem Avstrije* (Ljubljana: Državna založba Slovenije).
- Dubrovnik, T. (2009) Položaj, volitve in pristojnosti predsednika republike Estonije, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 33-45.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus*, 12, pp. 165-179.
- Fira, A. (1999) Ustavno pravo Republike Slovenije, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, In: Fira, A. (ed.) *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, tom 3* (Novi Sad: SANU).
- Grad, F. (2004) *Volitve in volilni sistem* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2006) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F. & Svete, P. (2007) *Predpisi o volitvah predsednika republike in v državni svet* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. (2016) *Ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (1992) Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 737–741.
- Kaučič, I. (1995) Funkcije predsednika republike in državni zbor, *Zbornik I. strokovnega srečanja pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 1995*, pp. 257–272.
- Kaučič, I. (1999) Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti, *Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave*, pp. 53-61.
- Kaučič, I. (2004) Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 23-38.
- Kaučič, I. (2009) Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike, *Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1734–1747.
- Kaučič, I. (2011) Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije, *Pravnik*, 66(5/6), pp. 311–338.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1212-1220.
- Krivic, M. (2001) Vaja v argumentiranju: »Je lahko nekdo trikrat izvoljen za Predsednika Republike?«, *Pravna praksa*, 20(7), p. 31.
- Krivic, M. (2002) »Čudna« predsedniška funkcija, *Mladina*, 43, October 24, 2002, pp. 24–25.
- Lucky, C. (1994) A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, 42(3), pp. 81–94.
- Maunz, T. & Dürig, G. (eds.) *Grundgesetz Kommentar, Band III.* (München: Verlag C. H. Beck).
- Nahtigal, M. (2004) Ustavna demokracija in vloga predsednika republike, *Javna uprava*, 40(2), pp. 357–373.
- Pitamic, L. (1927) *Država* (Ljubljana: Družba Sv. Mohorja).
- Podolnjak, R. (2011) Način izbora i ustavni položaj predsednika Predsjednika republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora, In: Smerdel, B. &

- Gardašević, Đ. (eds.) *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Prakke, L. & Kortmann, C. (eds.) *Constitutional Law of 15 EU Member States* (Deventer: Kluwer Legal Publishers).
- Ribarič, M. (1996) *Predsednik Republike Slovenije in parlament, v: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, Politološki dnevi, Portorož, May 31 – June 1, 1996, Ljubljana, pp. 119–136.
- Ribarič, M. (1997) *Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado*, Zbornik referatov, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Politološki dnevi, Portorož, June 6 – June 7, 1997, Ljubljana, pp. 39-53.
- Ribarič, M. (1999) *Odgovornost predsednika republike*, V. dnevi javnega prava, Portorož, June 7 – June 9, 1999, pp. 325-345.
- Ribarič, M. (2001) *Institucija predsednika republike ob 10-letnici*, Zbornik referatov, VII. Dnevi javnega prava, Portorož, June 4 – June 6, 2001, pp. 105-119.
- Ribarič, M. (2007) *Predsednik republike*, In: Kaučič, I. (ed) *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribarič, M. (2002) *Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije*, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 828-830.
- Ribarič, M. (2007) *Predsednik republike*, In: Kaučič, I. (ed.) *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribičič, C. (1992) *Ustavni položaj predsednika republike*, In: Kaučič, I. (1992) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta), pp. 173-183.
- Ribičič, C. (2004) *Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu*, X. dnevi javnega prava 2004. Portorož, June 14 – June 16, 2004, pp. 83–93.
- Ribičič, C. (2009) *Volitve poslancev narodnih skupnosti, Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1748–1758.
- Schlaich, K. (1992) *Der Bundespräsident*, In: Isensee, J. & Kirchhof, P. (eds.) *Handbuch des Staatsrechts II* (Heidelberg: C.F. Müller), pp. 523-584.
- Shugart, M., Soberg, C. & John, M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Siaroff, A. (2003) *Comparative presidencies: The Inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, *European Journal of Political Research*, 42(2), pp. 287-312.
- Smerdel, B. (2009) *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava*, *Revus*, 11, pp. 97–126.
- Smerdel, B. (2013) *Ustavno uređenje Evropske Hrvatske* (Zagreb: Narodne novine).
- Sokol, S. & Smerdel, B. (1998) *Ustavno pravo* (Zagreb: Informator).
- Sovdat, J. (1997) *Sodno varstvo volilne pravice pri volitvah predsednika republike*, *Pravna praksa*, 16(5), pp. 2-3.
- Sovdat, J. (2013) *Volilni spor* (Ljubljana: GV Založba).
- Tavits, M. (2009) *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter* (Oxford: Oxford University Press).
- Toplak, J. (2000) *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot* (Ljubljana: Nova Revija).
- Welan, M. (1992) *Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik* (Wien: Horn, Böhlau).
- Zagorc, S. (2005) *Pravni akti predsednika republike*, *Zbornik znanstvenih razprav*, 65, pp. 323-344.

Pasivna volilna pravica, kandidiranje in varstvo volilne pravice

JADRANKA SOVDAT

Povzetek Aktivna in pasivna volilna pravica za predsedniške volitve imata v temelju enake značilnosti, kot veljajo pri drugih volitvah. Za demokracijo sta pomembni človekovi pravici. Dopustne so večje omejitve pasivne kot aktivne volilne pravice. To velja zlasti za določitev starosti, neizvoljivost in druge omejitve pri kandidiranju. Strogost navedenih omejitev praviloma ni odvisna od ustavnega položaja predsednika republike oziroma od vrste njegovih pooblastil. Slovenska ureditev pozna malo omejitev pasivne volilne pravice. Parlament je nakazal možnost njihove širitve, vključno z uvedbo neizvoljivosti. Če se za to odloči, mora poskrbeti, da bodo omejitve pasivne volilne pravice urejene določno in v skladu z načelom sorazmernosti, da se doseže njihova ustavna skladnost. Slovenski zakonodajalec je uredil a priori volilni spor glede kandidiranja, ni pa uredil a posteriori volilnega spora pri predsedniških volitvah, kot ga poznajo druge ureditve, v katerih se šef države voli na neposrednih volitvah. Ta opustitev je protiustavna. Sodno varstvo volilne pravice in s tem končna kontrola veljavnosti volitev in verodostojnosti volilnih izidov nista zagotovljena.

Ključne besede: • aktivna volilna pravica • pasivna volilna pravica • kandidiranje • predsednik republike • volilni spor

NASLOV AVTORICE: dr. Jadranka Sovdat, asistentka, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1001 Ljubljana, Slovenija, epošta: jadranka.sovdat@us-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.10 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Right to Stand for Elections, Nomination of Candidates and Judicial protection of the Right to Vote

JADRANKA SOVDAT

Abstract The right to vote in and the right to stand for presidential elections share the basic features of such rights in any elections. These human rights are an essential component of democracy. The right to stand for elections may be subject to more strict limitations than the right to vote. This especially applies to age conditions, ineligibility, and other limitations for candidacy. The severity of such limitations is usually not dependent on the constitutional role of the President of the Republic or on his or her powers. There are few limitations of the right to stand for presidential elections in the Slovene regulation. The Parliament has already indicated the possibility that limitations might be extended and ineligibility might be introduced. If in fact enacted, such limitations will have to be regulated with sufficient certainty and in accordance with the principle of proportionality to ensure their consistency with the Constitution. The Slovene legislature implemented a priori judicial protection with regard to the nomination of candidates, but failed to introduce a posteriori judicial protection (electoral dispute) in presidential elections, which is usually regulated in countries where the head of state is directly elected. Such entails an unconstitutional omission. As a result, judicial protection of the right to vote, i.e. the final review of the validity of elections and the credibility of the election results, is not assured.

Keywords: • right to vote • right to stand for elections • nomination of candidates • President of the Republic • electoral dispute

CORRESPONDENCE ADDRESS: Jadranka Sovdat, Ph.D., The Constitutional Court of the Republic of Slovenia, Beethovnova ulica 10, 1001 Ljubljana, Slovenia, email: jadranka.sovdat@us-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.10

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Volilna pravica je temeljna politična pravica, ki je vtkana v samo bistvo demokratične države.¹ Zanjo je osrednjega pomena,² ker je varovalno sredstvo vseh drugih državljanskih in političnih pravic.³ Tako v ustavah držav kot v mednarodnih instrumentih je praviloma obravnavana kot človekova pravica.⁴ Njena zakonska ureditev mora slediti ustavni podlagi in temeljnemu načelom urejanja volilne pravice, ki so lahko hkrati ustavna načela. Ta so: splošnost, enakost, svoboda, tajnost in neposrednost volilne pravice ter periodičnost volitev.⁵ Da bi se volilno pravico zaradi njene narave in zapletenosti volitev sploh dalo izvrševati, mora zakon podrobno predpisati način njenega uresničevanja, pri čemer lahko predpiše tudi posamezne omejitve, če teh ne določa že ustava. Ustave posameznih držav se med seboj razlikujejo po tem, kako podrobno urejajo volilno pravico in njene omejitve. Tudi če ustava ne določa izrecnih omejitev, je ta človekova pravica (drugače kot npr. pravica do življenja ali prepoved mučenja) dostopna omejitvam oziroma posegom vanjo. Vendar morajo biti ti v skladu s temeljnimi načeli, pod katerimi so dopustni posegi v človekove pravice ali temeljne svoboščine, in sicer: določitev posega z zakonom, poseg sledi ustavno dopustnemu cilju (test legitimnosti) in je sorazmeren (primeren, nujen in ožje sorazmeren – strogi test sorazmernosti).

Volilna pravica se v ustavni teoriji opredeljuje kot pravica posameznika, ki pri volilnem načinu oblikovanja temeljnih državnih organov sodeluje tako, da v predpisani obliki in na predpisan način izrazi svojo voljo o tem, kdo naj ga zastopa in v njegovem imenu sprejema temeljne družbene odločitve.⁶ To je opredelitev aktivne volilne pravice, tj. pravice volivca, ki jo lahko uresničuje samo skupaj z drugimi volivci v organiziranem in vnaprej predvidenem volilnem postopku. Prav zato, ker jo glede na naravo stvari lahko uresničuje samó takó, se govori tudi o kolektivnem načinu izvrševanja te pravice. To ne spreminja narave volilne pravice kot osebne pravice,⁷ vendar pomembno vpliva na njeno varstvo.

Volilna pravica vsebuje tudi zrcalno sliko aktivne volilne pravice – pravico tistih, ki se potegujejo za to, da bodo lahko za določen čas zastopali volivce in v njihovem imenu sprejemali pomembne družbene odločitve. Ali to pravico in pooblastilo za izvrševanje oblasti pridobijo, je tako ali drugače odvisno od volivcev. Gre za pasivno volilno pravico, ki v sebi združuje več vidikov. Najprej zajema pravico osebe biti voljena ali pravico kot kandidat pod enakimi pogoji z drugimi nastopiti na volitvah in se potegovati za glasove volivcev v političnem boju za oblast. Če volivci kandidatu v pošteni volilni tekmi namenijo (v skladu z volilno formulo) zadostno število glasov za izvolitev, ima ta pravico mandat tudi pridobiti, torej biti izvoljen, kar je drugi vidik te pravice. Ko ga pridobi, nastopi še tretji vidik, saj pasivna volilna pravica kandidata zajema tudi njegovo pravico do izvrševanja pridobljenega mandata. Ti vidiki pasivne volilne pravice postanejo pomembni predvsem, ko se določajo njene omejitve in ko gre za njeno varstvo.

Za urejanje pasivne volilne pravice praviloma veljajo temeljna načela urejanja volilne pravice, s tem da je tudi njo mogoče uresničevati le v organiziranem in v vnaprej predvidenem volilnem postopku. Že uvodoma pa je treba poudariti, da so iz ustavnopravno utemeljenih razlogov dopustni močnejši posegi v pasivno kot v aktivno volilno pravico.⁸

Vse povedano velja tudi za aktivno in pasivno volilno pravico za volitve predsednika republike kot organa bodisi neposredno bodisi posredno⁹ voljene izvršilne¹⁰ državne oblasti. Kadar se predsedniške volitve izvajajo neposredno, za aktivno volilno pravico praviloma veljajo enaki pogoji, vključno z vsemi dopustnimi omejitvami, kot so določeni pri parlamentarnih volitvah. Takó obravnava aktivne volilne pravice pri predsedniških volitvah ni posebno zanimiva. Zanimivejša lahko postane pri posrednih volitvah predsednika republike v parlamentu, ker se morebitne omejitve pasivne volilne pravice iz parlamentarnih volitev prenesejo v aktivno volilno pravico za volitve predsednika republike. Ne glede na način volitev pa so mogoči, v nekaterih ureditvah uveljavljeni in zato tudi bolj zanimivi pogoji in omejitve pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah.¹¹ Kandidiranje gre s pasivno volilno pravico (z njenega prvega in drugega vidika) z roko v roki. Kandidiranje je zelo pomembna faza vsakega volilnega postopka, saj se tedaj najprej odloči, kdo sploh so kandidati, ki si za tem prizadevajo pridobiti oblast v političnem boju tako, da se s predstavtivijo svojih programov in svojih osebnosti potegujejo za glasove volivcev.

Pasivna volilna pravica in kandidiranje za predsednika republike igrata temeljno vlogo v prvem delu nadaljnje obravnave. Drugi del pa zajema varstvo aktivne in pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah. Iz obravnave je razvidno, kako sta oba dela medsebojno povezana, zato ju je smiselno pogledati kot celoto.

Volilno pravo kot skupek vseh pravnih norm, ki urejajo uresničevanje volilne pravice, mora poskrbeti za vzpostavitev ustreznega pravnega okvira, ki bo omogočal odvijanje svobodnih demokratičnih volitev v skladu s temeljnimi volilnimi načeli. Poskrbeti mora za ustanovitev neodvisnih volilnih organov, ki bodo nepristransko¹² organizirali, usmerjali in izvajali volilna opravila. Vzpostaviti pa mora tudi ustrezen mehanizem razreševanja sporov v primeru pojavljanja volilnih nepravilnosti, ki lahko vplivajo na verodostojnost volilnega izida. Volilno pravo namreč lahko ostane mrtva črka na papirju, če ne obstaja mehanizem za zagotovitev njegove dejanske učinkovitosti. To velja ne glede na način volitev enako, res pa je, da velja glede na pravno naravo uresničevanja volilne pravice toliko bolj, ko gre za neposredne volitve predsednika republike. V tem primeru je treba volilni pravici kot vsaki drugi pravici (še poudarjeno, ker je hkrati človekova pravica) zagotoviti sodno varstvo, s katerim je mogoče doseči njeno dejansko učinkovitost na način avtoritativne razrešitve spornih vprašanj, ki se pojavijo v volilnem postopku. Neodvisna sodišča, ki nepristransko odločijo o zadevi, so pravšnja za postavljanje zadnje besede pri razlagi volilnega prava v spornih primerih.¹³

Sodno varstvo volilne pravice za vsake volitve posebej se praviloma zagotavlja v posebnem sodnem postopku, imenovanem volilni spor. Ta mora biti prilagojen naravi volilne pravice in načinu njenega uresničevanja,¹⁴ da lahko volilni sodnik kot neodvisni in nepristranski nadzornik postane garant poštenosti volitev. Poštene volitve ustvarjajo zaupanje volivcev v volilni izid. To je podlaga za zaupanje v oblast in za njeno legitimacijo do naslednjih volitev. Tedaj se v skladu z načelom njihove periodičnosti ponovno vzpostavlja to zaupanje med ljudstvom, ki mu pripada oblast, in izvoljenimi izvrševalci oblasti za določen čas na podlagi mandata, pridobljenega z volitvami. Zato je vzpostavitev ustreznega sistema volilnega spora nujen element urejanja volitev v demokratični državi; enako nujen kot ureditev volilne pravice in volilnega sistema v ožjem¹⁵ pomenu.

Če se v pasivno volilno pravico posega zunaj izpodbijanja veljavnosti volitev, je prav tako treba upoštevati, da morajo biti posegi dopustni (legitimni in sorazmerni) ter v konkretnih primerih vselej podvrženi ustreznemu sodnemu varstvu, vendar v tem primeru ne gre za volilni spor.

2 Pasivna volilna pravica in kandidiranje pri predsedniških volitvah

V Sloveniji so za predsedniške volitve, enako kot tudi za poslanske volitve, v temelju določeni enaki pogoji za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice.¹⁶ Enakost ustavno (drugi odstavek 43. člena Ustave Republike Slovenije¹⁷) in zakonsko določenih pogojev za pridobitev pravic ne pomeni, da sta pravici enaki. Med njima so razlike ne le v sami vsebini (zrcalni pravici), temveč tudi v načinu njune pridobitve. Aktivno volilno pravico, tj. pravico voliti oziroma oddati svoj glas za kandidata po svoji svobodni izbiri, imajo vsi volilni upravičenci, ki izpolnjujejo temeljne pogoje za njeno pridobitev, pravico zahtevati in izvrševati (seveda skupaj z drugimi imetniki te pravice, na organiziran in vnaprej predpisan način). Pravica posameznika nastopiti kot kandidat na volitvah pa ne obstaja sama po sebi v tem pomenu, da bi jo posameznik, ki izpolnjuje temeljne pogoje za njeno pridobitev, lahko zahteval.¹⁸ Ali jo bo pridobil, se odloča na začetku postopka kandidiranja. Pri tem je vselej potrebno v takšni ali drugačni obliki sodelovanje nosilcev aktivne volilne pravice. Zato je ustrezen tudi vpogled v kandidiranje, da bi lahko razpravljali o pasivni volilni pravici in njeni vlogi v volilnem postopku, potem pa še o mogočih (dopustnih) omejitvah te pravice.

Tudi za pridobitev pasivne volilne pravice z drugega in tretjega omenjenega vidika (pravica pridobiti mandat in pravica njegovega izvrševanja) je poprej potrebno sodelovanje nosilcev aktivne volilne pravice – volivcev, ki kandidatu namenijo zadostno število glasov.

2.1 Pogoji za pridobitev pasivne volilne pravice

Za ilustracijo najprej vpogled v ureditve drugih držav. Ta omogoča primerjavo z domačo ureditvijo, tako glede tega, kakšni so temeljni pogoji za pridobitev pasivne

volilne pravice, kot glede dodatnih pogojev za vzpostavitev veljavne kandidature. Pokaže pa tudi pomanjkljivosti domače ureditve in nujno njenega dograjevanja.

2.1.1 Primerjalnopravni pogled

Ustavne ureditve drugih držav, v katerih poznajo (voljenega) predsednika republike, lahko glede pogojev za pridobitev pasivne volilne pravice in njene omejitve razdelimo v dve skupini. Na eni strani so ustavne ureditve, ki določajo enake pogoje za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice in to velja tudi za predsedniške volitve. Na drugi strani so ustavne ureditve, ki določajo strožje pogoje za pridobitev pasivne volilne pravice, kot se zahteva za aktivno volilno pravico, med njimi največkrat pogoj višje starosti, lahko pa še druge dodatne pogoje. Med prve poleg naše države spada npr. Republika Hrvaška.¹⁹ Druge so pogostejše. Strožji starostni pogoj je še posebno visoko določen v italijanski ustavi, saj je za predsednika republike lahko izvoljen le italijanski državljan,²⁰ ki je dopolnil 50 let starosti.²¹ Vendar ta ureditev ni osamljena, saj imajo enako starostno omejitev še v nekaterih drugih državah.²² Visok starostni pogoj določa tudi češka ustava, saj je za predsednika republike lahko izvoljena oseba, ki je dopolnila 40 let.²³ Nekoliko nižjega zahteva irska ustava, in sicer 35 let starosti.²⁴ Poleg tega so v številnih ustavnih ureditvah zahtevani ob višji starosti še drugi pogoji. Znano je, da Ustava Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA) v petem odstavku I. člena določa, da lahko kandidira za predsednika države samo državljan, rojen v ZDA, ki dopolni 35 let starosti in ima vsaj štirinajst let stalno prebivališče v ZDA.²⁵ Enako starostno omejitev in poleg tega še zahtevo po portugalski narodnosti vsebuje portugalska ustava.²⁶ Državljanstvo države, pridobljeno z rojstvom, urejata poleg visoke starostne omejitve 40 let tudi estonska²⁷ in litvanska ustava.²⁸ Omejitev pasivne volilne pravice na državljane, rojene v državi, ne da bi bila hkrati določena posebna starost, pa določa Ustava Finske.²⁹ Poleg starostne omejitve je še dodatne omejitve pasivne volilne pravice izrecno uredila npr. Ustava Cipra, ki v 40. členu poleg državljanstva in napolnjenih 35 let starosti zahteva še, da oseba ni bila obsojena za kaznivo ravnanje, ki vključuje nepoštenost ali moralno zavrženost, da ni pod diskvalifikacijo pristojnega sodišča za katerokoli "volilno" kaznivo dejanje in da nima duševne motnje, ki bi ji onemogočila izvrševanje predsedniške funkcije.

Podrobnejši vpogled v tri ustavne ureditve, ki se razlikujejo glede na način volitev predsednika republike, pa tudi glede na njegov položaj v sistemu državne oblasti, kaže, da postavljanje strožjih pogojev za pasivno volilno pravico ni povezano s pooblastili in ustavnim položajem šefa države.³⁰ Ilustrativne so ureditve Avstrije, ZRN in Francije; prvi dve, ker imata obe državi uveljavljen parlamentarni sistem, vendar se v eni predsednik republike voli posredno, v drugi neposredno, francoska pa zato, ker gre za predsednika republike s pomembnimi pristojnostmi v izvršilni oblasti.³¹ Poleg tega je ustrezno te ureditve pogledati tudi z vidika volilnega spora in siceršnjega sodnega varstva pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah, kar omogoča zaokroženo primerjalnopravno sliko njene ureditve in njenega varstva.

V Avstriji je zvezni predsednik voljen na neposrednih volitvah, s tem da ima pasivno volilno pravico oseba, ki ima aktivno³² volilno pravico za poslanske volitve in dopolni 35 let starosti na volilni dan.³³ BV-G za predsedniške volitve izrecno določa uporabo petega odstavka 26. člena ustave, po katerem se lahko odvzem volilne pravice ali neizvoljivost pri poslanskih volitvah urejata samo z zveznim zakonom kot posledica pravnomočne sodne odločbe. Zvezni zakon o volitvah v Državni svet³⁴ pa podrobneje določa razloge za odvzem aktivne volilne pravice (§ 22) in neizvoljivost (§ 41). Na dan, ko se kvalificirajo za volitve (lahko bi rekli ob potrditvi kandidature), osebam ne sme biti odvzeta aktivna volilna pravica. Ta pa jim je po § 22 odvzeta, če so bile obsojene s pravnomočno sodbo avstrijskega sodišča za enega ali več naklepno storjenih kaznivih dejanj na več kot eno leto zapora. Pri tem odvzem preneha po šestih mesecih od izvršene kazni oziroma vsakršnih izvršenih varnostnih ukrepov, ki zajemajo odvzem osebne svobode. Če je bila zaporna kazen izvršena že s trajanjem pripora, se ta čas šteje od pravnomočnosti sodbe. Vendar pa osebi ni odvzeta volilna pravica, če bi bil nastop pravnih posledic izključen na temelju kakšnih drugih zakonskih določb ali če bi sodišče pogojno odložilo izvršitev zaporne kazni. Če se pogojna obsodba prekliče, odvzem nastopi na dan pravnomočnosti sodbe, s katero je bilo odločeno o preklicu. Oseba, ki ji je (tj. v času, ko ji je) odvzeta aktivna volilna pravica, je torej neizvoljiva tudi za zveznega predsednika. Ista oseba je lahko le dvakrat zaporedoma izvoljena za zveznega predsednika,³⁵ kar pomeni neizvoljivost dvakratnega predsednika na tretjih zaporednih volitvah. Za kandidaturo se zahteva 6000 podpisov volivcev in plačilo depozita v višini 3600 evrov. Če kandidira le ena oseba, že BV-G določa,³⁶ da se volitve izvajajo kot referendum.

V ZRN je zvezni predsednik izvoljen posredno, in sicer na posebni zvezni konvenciji, ki jo sestavljajo člani Bundestaga, tj. spodnjega doma nemškega zveznega parlamenta, in enako število članov, ki jih izvolijo parlamenti dežel na temelju proporcionalnega predstavnštva.³⁷ Pasivno volilno pravico ima oseba, ki ima aktivno volilno pravico³⁸ za poslanske volitve in je dopolnila 40 let starosti. Kandidate lahko predlaga vsak član zvezne konvencije. Tudi zvezni predsednik ZRN ima omejitev na dvakratno zaporedno izvolitev.

V Franciji se predsednik republike voli na neposrednih volitvah. Za pasivno volilno pravico se za predsedniške volitve uporabljajo določbe volilnega zakonika,³⁹ ki v 127. členu določa pogoje izvoljivosti za poslanca. To pasivno volilno pravico ima vsak francoski državljani, ki ima na dan prvega kroga volitev aktivno volilno pravico⁴⁰ in ni neizvoljiv iz razlogov, ki jih določa CE. Posebno zanimiva je neizvoljivost, ki pomeni sankcijo za kršenje volilnih pravil. Izreče jo volilni sodnik (za parlamentarne volitve CC, za druge upravno sodišče) bodisi v volilnem sporu bodisi na zahtevo (neodvisne) Commission nationale des comptes et des financements politique. V volilnem sporu določi volilni sodnik neizvoljivost, če je kandidat ravnal goljufivo in je njegovo ravnanje ogrozilo (ali pomenilo napad na) verodostojnost volitev. Na zahtevo komisije pa, če ji kandidat ni predložil računa volilne kampanje, če je prekoračil najvišjo

dovoljeno vsoto sredstev za kampanjo ali če je komisija zaradi kršitve pravil o financiranju volilne kampanje utemeljeno zavrnila njegov račun. Neizvoljivost se izreče za čas do treh let od dneva odločitve in velja za vse vrste prihodnjih volitev. Za nazaj pa v mandate, pridobljene na drugih volitvah, ni mogoče poseči. V vsakem primeru odločitev o neizvoljivosti povzroči razveljavitev volitev in njihovo ponovitev.⁴¹ Oseba, ki bo torej neizvoljiva zaradi kršitve volilnih pravil pri katerih koli drugih volitvah, v obdobju neizvoljivosti ne bo imela pasivne volilne pravice (niti) na predsedniških volitvah. Organski zakon, ki se nanaša na volitve predsednika republike,⁴² ima v določeni meri drugačno ureditev glede sankcij,⁴³ kot velja za poslanske volitve. Kandidatura za predsednika republike potrebuje najmanj 500 podpisov izvoljenih oseb (npr. članov parlamenta, članov regijskih, departmajskih, občinskih predstavniških teles, županov).⁴⁴ Njen nujen sestavni del je izjava o premoženjskem stanju kandidata.⁴⁵ Tudi francoski predsednik ima omejitve na dvakratno zaporedno izvolitev.⁴⁶

Kot vidimo, se v drugih državah postavljajo omejitve že pri aktivni volilni pravici, ki se potem avtomatično prenesejo tudi v pasivno volilno pravico. Slednji pa so dodane še pomembne nove, med katerimi je zahteva po visoki starostni omejitvi za šefa države postavljena v Avstriji in ZRN, kjer imata predsednika republike pomembno manjša pooblastila v izvršilni oblasti od francoskega predsednika. V Avstriji je v zadnjih letih prišlo do splošnega znižanja starostne meje za aktivno volilno pravico,⁴⁷ v Franciji pa za pasivno volilno pravico za poslance (s 23 na 18 let) in s tem tudi za predsednika republike. Vendar na podlagi tega še ni mogoče govoriti o kakšnem splošnem trendu omilitve pogojev za pasivno volilno pravico za predsednika republike.

2.1.2 Slovenska ureditev

Ustavni člen o volitvah predsednika republike (103. člen Ustave) ne ureja posebej pasivne volilne pravice, zato na ustavni ravni obvelja splošna ureditev iz drugega odstavka 43. člena Ustave, po kateri ima pravico biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18 let; enako kot velja za aktivno volilno pravico. Zakon o volitvah predsednika republike⁴⁸ je v 2. členu določil, da ima pasivno volilno pravico državljan, ki je to starost dopolnil na dan glasovanja. Kot je razvidno iz primerjalnopravnega prikaza, določata izpolnitev starostnega pogoja na dan glasovanja avstrijska ustava⁴⁹ in francoska zakonska ureditev. V Avstriji je torej takšna izrecna ustavna ureditev, medtem ko francoska ustava (v četrtem odstavku 3. člena) ureditev tega prepušča zakonu. Pri nas pa Ustava zahteva v drugem odstavku 43. člena za pridobitev pasivne volilne pravice dopolnitev 18 let starosti, brez dodatne opredelitve, kdaj naj bi bil ta pogoj podan. Zato se lahko zastavi v določeni meri vprašanje skladnosti 2. člena ZVPR z navedeno določbo Ustave. Prvi in zelo pomemben vidik pasivne volilne pravice se bo namreč začel izvrševati že z določitvijo kandidature in njeno potrditvijo. Tedaj že mora kandidat po Ustavi izpolnjevati ustavno določene pogoje za pasivno volilno pravico.⁵⁰

Nizko postavljeni starostni pogoj za pasivno volilno pravico pri predsedniških volitvah je prej izjema⁵¹ kot pravilo v primerjalnopравnem pogledu, pri čemer se v nekaterih drugih ustavnih ureditvah že za pasivno volilno pravico pri parlamentarnih volitvah (še posebno, če gre za drugi dom parlamenta) postavlja višja starost od starostnega pogoja za aktivno volilno pravico. Vendar se, kot kaže francoska ureditev, tudi tu dogajajo posamezni premiki v smeri približevanja starostne meje tisti, ki se zahteva za aktivno volilno pravico. To pa še ne dopušča sklepanja, da bi se za predsedniško funkcijo v tej državi tudi dejansko potegovali zelo mladi kandidati. Glede na siceršnje pogoje za pridobitev kandidature je dejansko kaj takega tudi malo verjetno pričakovati. Zahteva po višji starostni omejitvi za pasivno volilno pravico se navadno upravičuje z interesom družbe, da postanejo najvišji nosilci oblasti sposobni in zreli ljudje.⁵² Prof. Zagorc meni, da je takemu stališču mogoče ugovarjati, ker naj ne bi bilo mogoče z gotovostjo trditi, da je starejša oseba sposobnejša od mlajše.⁵³ Tu pravzaprav ne gre za sposobnost izvrševanja oblasti. Ta je le prvi pogoj. Gre predvsem za izkušnost in modrost državnika, ki se zaveda obveznosti odgovornega delovanja v splošnem in dolgoročnem interesu dobrobiti družbe. Izkušnje, ki plemenitijo sposobnost in soustvarjajo življenjsko modrost,⁵⁴ pa se po naravi stvari pridobijo z leti. Tudi če ima šef države predvsem reprezentativne pristojnosti, značilne za parlamentarni sistem državne oblasti, sta izkušnost in življenjska modrost pomembni zaradi njegove simbolne oblastne in predstavnške vloge tako doma kot v mednarodni skupnosti.

Dodatni pogoj, ki ga je ZVPR sprva določal, namreč da osebi ni odvzeta poslovna sposobnost, je razveljavilo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) z odločbo U-I-346/02 z odložnim rokom enega leta;⁵⁵ vendar ne zato, ker bi štelo ta pogoj sam po sebi za protiustaven, ampak zaradi načina zakonske ureditve podaljšanja roditeljske pravice čez polnoletnost, ki je avtomatično pomenila popoln odvzem poslovne sposobnosti in s tem tudi odvzem volilne pravice celo v primerih, ko so bile osebe zgolj fizično omejene v svojih sposobnostih. Šele nekaj let po učinkovanju razveljavitve iz te odločbe se je zakonodajalec odzval (kar je pomenilo, da v vmesnem času ta pogoj ni bil določen) in ureditev ustrezno spremenil v Zakonu o volitvah v Državni zbor.⁵⁶ Ta sedaj v drugem in tretjem odstavku 7. člena jemlje (tako aktivno kot) pasivno volilno pravico osebi, ki ji je popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali je zanjo podaljšana roditeljska pravica staršev čez polnoletnost, samó, če taka oseba ni sposobna razumeti pomena, namena in učinka volitev; o odvzemu mora izrecno odločiti sodišče. O tem, ali gre pri tem za način uresničevanja (drugi odstavek 15. člena Ustave) ali za omejevanje pasivne volilne pravice (tretji odstavek 15. člena Ustave), bo govora v poglavju o njenih omejitvah. Na tem mestu pa je treba opozoriti, da se zastavlja vprašanje, ali se ureditev iz drugega in tretjega odstavka 7. člena ZVDZ lahko uporablja tudi pri predsedniških volitvah.⁵⁷

Ponujata se nasprotujoči si razlagi 2. in 9. člena ZVPR v zvezi z ustreznimi določbami ZVDZ. ZVPR namreč nekatera vprašanja posebej ureja, poleg tega pa v 9. členu vsebuje splošno določbo, po kateri se glede vprašanj, ki s tem zakonom niso urejena, smiselno uporablja ZVDZ. Aktivna in pasivna volilna pravica za predsedniške volitve

sta v 2. členu ZVPR urejeni. Torej bi lahko sklenili, da ni podlage za smiselno uporabo ZVDZ. Posebna ureditev v 2. členu ZVPR pa pogoja poslovne sposobnosti ne zahteva. Tudi če bi o pogoju poslovne sposobnosti v pomenu sposobnosti svobodne izjave volje in razumevanja pomena te izjave, vključno s sposobnostjo kandidiranja in izvrševanja funkcije, govorili kot o enem od temeljnih pogojev za pridobitev volilne pravice,⁵⁸ ki ga še ne moremo uvrstiti med omejitve volilne pravice,⁵⁹ bi moral zakon to izrecno določiti. Tudi za urejanje načina uresničevanja volilne pravice je namreč potreben zakon (drugi odstavek 15. člena Ustave). Seveda pridemo do enakega sklepa tudi, če bi to šteli za omejitev (aktivne in) pasivne volilne pravice, saj je prvi pogoj njene ustavne dopustnosti prav ta, da mora biti omejitev določena z zakonom. Tak zakon bi sicer lahko bil ZVDZ, če z razlago lahko pridemo do uporabe drugega in tretjega odstavka 7. člena ZVDZ. Vendar bi bilo to mogoče le tako, da bi vsebino 2. člena ZVPR še nadalje niansirali, rekoč, da sicer določa pogoje za pridobitev volilne pravice, vendar pa ne določa ničesar o pogoju poslovne sposobnosti, ki ga je treba po naravi stvari uvrstiti med pogoje, ker mora biti oseba ne le sposobna izjaviti svojo voljo, temveč mora biti še toliko bolj sposobna kandidirati za izvrševanje oblasti in ob pridobljenem mandatu tudi za dejansko izvrševanje oblasti. Le tako bi bilo mogoče skleniti, da ZVPR tega ne ureja in da je dopustna smiselna uporaba ZVDZ.

Že zaradi načela jasnosti in določnosti zakonske ureditve, ki je eno od načel pravne države (2. člen Ustave), zakonodajalec ne bi smel dopuščati takih dvoumnosti. Še posebno mora to veljati, ker gre pri urejanju (aktivne in) pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah za urejanje človekove pravice. Zato bi moral zakonodajalec v ZVPR bodisi določiti enako kot v drugem in tretjem odstavku 7. člena ZVDZ (tako kot je bilo tudi pred odločbo U-I-346/02 in spremembami ZVDZ jasno, da sta aktivna in pasivna volilna pravica pri obeh volitvah urejeni v vsakem zakonu posebej, in se torej pri predsedniških volitvah niso smiselno uporabljale določbe ZVDZ o volilni pravici) bodisi izrecno povedati, da se ureditev iz ZVDZ uporablja tudi pri predsedniških volitvah.

2.2.2 Kandidiranje v slovenski ureditvi

Oseba, ki izpolnjuje pogoje za pasivno volilno pravico, lahko to pravico za posamezne predsedniške volitve pridobi le tako, da jo za kandidata predlagajo poslanci, politične stranke ali volivci.⁶⁰ Pravica volivcev, da predlagajo kandidata za predsednika republike, je vidik aktivne volilne pravice.⁶¹ Ta se pri predsedniških volitvah lahko uresniči tako, da kandidata določijo: 1) najmanj deset poslancev s podpisi,⁶² 2) ena ali več političnih strank po postopku, določenem s pravili stranke, s tajnim glasovanjem in podpisi najmanj treh poslancev ali tri tisoč volivcev⁶³ ali 3) najmanj pet tisoč volivcev s podpisi⁶⁴. Ti pogoji pomenijo hkrati pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za pridobitev pasivne volilne pravice posameznega predsedniškega kandidata. Njihovo izpolnjevanje pri posameznih predsedniških volitvah mora preveriti Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK), pri kateri je treba kandidature vložiti najkasneje 25. dan pred dnem

glasovanja. Za postopek njihovega preverjanja se smiselno uporabljajo določbe ZVDZ,⁶⁵ in sicer VIII. poglavje tega zakona, ki ureja potrjevanje kandidatnih list.

DVK kot neodvisnemu državnemu organu, zadolženemu za organizacijo volitev, je torej dano, da preveri, ali vložene kandidature izpolnjujejo zakonske pogoje. Če je kandidatura vložena pravočasno in so vsi zakonski pogoji izpolnjeni, jo potrdi. S tem kandidat uradno vstopi v volilno tekmo za predsedniško funkcijo.⁶⁶ Če DVK ugotovi formalne pomanjkljivosti kandidature, zahteva takoj od njenega predlagatelja, naj jih v treh dneh odpravi. Formalne pomanjkljivosti so take pomanjkljivosti, ki jih je mogoče v enostavnim popravkom v kandidaturi v kratkem roku odpraviti, ne da bi bilo zato treba na novo izvajati volilna opravila.⁶⁷ Zato je mogoče pričakovati, da premajhno število zahtevanih podpisov, nespoštovanje pravil politične stranke pri določanju kandidature ali kršitev zakonsko zapovedane tajnosti glasovanja pri določanju kandidature v politični stranki ne bodo formalne pomanjkljivosti kandidature.⁶⁸ Teh pomanjkljivosti namreč ne bi bilo mogoče odpraviti brez novega izvajanja volilnih opravil, glede možnosti za njihovo izvajanje pa morajo biti vsi kandidati ves čas v enakem položaju. Če formalne pomanjkljivosti v določenem roku niso odpravljene, če je kandidatura vložena prepozno ali ne izpolnjuje vsebinskih pogojev, jo DVK zavrne.⁶⁹ S tako odločitvijo DVK izloči kandidata iz volilne tekme, zato gre za zelo pomembno odločitev. Če predlagatelj kandidature ne izkaže izpolnitve vseh zahtevanih pogojev, je taka odločitev (ustavna in) zakonita. Trditveno in dokazno breme sta namreč na predlagatelju kandidature, ker v kratkem času med razpisom volitev in volilnim dnevom ni mogoče od DVK zahtevati, naj ex offo ugotavlja izpolnjenost pogojev kandidature.⁷⁰ Tisti, ki se hoče spustiti v volilno tekmo, se mora tega zavedati.

Glede na to, kako malo posebnih in dodatnih pogojev je v veljavni ureditvi določenih za kandidata na predsedniških volitvah, doslej potrjevanje kandidatur ni povzročalo posebnih težav. To se lahko spremeni, če bo zakonodajalec uvedel omejitve pasivne volilne pravice – določil neizvoljivost. Pri tem je pomembno, da so te omejitve ustavnoskladne, preišljene in zapisane določno, da ne bi zaradi svoje nejasnosti povzročale sporov, ki jih v kratkem času do volilnega dne ne bi bilo mogoče razrešiti.⁷¹

2.3 Omejitve pasivne volilne pravice

Zakonik⁷² dobre prakse v volilnih zadevah predvideva v splošnem enake omejitve aktivne in pasivne volilne pravice. Zahteva, da so te določene z zakonom, da spoštujejo načelo sorazmernosti, pri čemer so za omejevanje pasivne volilne pravice lahko predpisane strožje omejitve kot za omejevanje aktivne volilne pravice, da mora odvzem volilne pravice temeljiti na mentalni (ne)sposobnosti ali kazenski obsodbi za resno kaznivo dejanje in da lahko odvzem zaradi mentalne nesposobnosti temelji samo na izrecni sodni odločbi.

Ustavne ureditve praviloma ob določitvi temeljnih pogojev, pod katerimi je mogoče pridobiti pasivno volilno pravico za predsednika republike, dodajajo pogoje, ki jih

nedvomno lahko štejemo za omejitve pasivne volilne pravice, ki so dopustne že zato, ker jih določajo same ustave.⁷³ Zgolj ustavne določbe, tudi če so precej podrobne, ne zadoščajo za izvrševanje predsedniških volitev. Glede na naravo (tudi teh) volitev je nujno potrebna njihova podrobna zakonska ureditev, kar pomeni, da je nujno treba način uresničevanja tako aktivne kot pasivne volilne pravice za predsednika republike predpisati z zakonom. Tudi Ustava med drugim predvideva v drugem odstavku 15. člena, da se uresničevanje človekove pravice predpiše z zakonom,⁷⁴ če je to nujno zaradi same njene narave. Pri volilni pravici je nujno. Zakonodajalec lahko v skladu z ustavno ureditvijo določi tudi njene omejitve. Tudi za volilno pravico lahko tako kot za marsikatero drugo človekovo pravico rečemo, da je težko vnaprej in na splošno postaviti mejo med tem, kdaj zakonodajalec določa način njenega uresničevanja, kdaj omejitev, kdaj pa nekaj, kar je samo po sebi način uresničevanja pravice, pod določenimi okoliščinami preraste v njeno omejitev. Glede na različna merila ustavne dopustnosti urejanja načina uresničevanja pravice in njenih omejitev je na to treba pomisliti pri vsakem urejanju volilne pravice.

2.3.1 Primerjalnopravni pogled

Primerjalnopravni pogled, predstavljen ob obravnavi pogojev za pasivno volilno pravico, pokaže, da se praviloma že v ustavi poleg temeljnih pogojev za pridobitev pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah določajo tudi njene omejitve. Če so predvidene za aktivno volilno pravico, se prenesejo tudi na pasivno volilno pravico, kar je logično: če namreč oseba že aktivne volilne pravice ne more/ne sme izvrševati, bo še toliko manj lahko izvrševala pasivno volilno pravico, ki je glede na naravo stvari lahko podvržena strožjim omejitvam. Pogoje starostne omejitve, ki v nekaterih primerih bistveno presegajo splošno določeno starost za pridobitev aktivne volilne pravice, je treba šteti za omejitve, ki jih praviloma določajo že ustave.⁷⁵ Med omejitve pa spadajo tudi npr. določitev stalnega prebivališča v določenem obdobju (kar se kritizira), rojstvo v državi (kar se prav tako kritizira), neizvoljivost za določen čas zaradi obsodbe za hujša kazniva dejanja (kar je lahko razlog tudi za omejitev aktivne volilne pravice), pa tudi poseben primer neizvoljivosti z omejitvijo več kot dvakrat zaporednega izvrševanja predsedniškega mandata.⁷⁶ Tudi ta ni povezan s položajem predsednika republike v sistemu državne oblasti, saj je določen tako v primerih, ko ima predsednik predvsem reprezentativno vlogo, kot v primerih, ko ima precej odločilno vlogo v izvršilni oblasti. K tem pogojem se praviloma z zakonodajo dodajajo še posebni pogoji, pod katerimi je mogoče vložiti kandidaturo za vsake posamične predsedniške volitve (kot npr. pogoji podpore volivcev ali političnih strank, plačilo depozita, znanje uradnega jezika, predložitev podatkov o premoženjskem stanju ipd.).⁷⁷

ESČP navedene pogoje, kadar so ti določeni pri zakonodajnih volitvah, šteje za omejitve pasivne volilne pravice, pri katerih presoja: 1) ali te posegajo v pravico do te mere, da prizadenejo njeno bistvo, zaradi česar pravica ne bi bila učinkovita, 2) ali so omejitve usmerjene v legitimen cilj in 3) ali so sorazmerne (v ožjem pomenu). ESČP

torej ne ugotavlja, ali je omejitev nujna,⁷⁸ niti pri aktivni volilni pravici. Aktivna in pasivna volilna pravica za predsedniške volitve nista varovani s 3. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,⁷⁹ zaradi česar omejitve te pasivne volilne pravice ne morejo biti predmet presoje ESČP.⁸⁰ Izjema od tega je, če bi omejitve pomenile diskriminacijo katerekoli zakonske pravice (torej tudi pasivne volilne pravice za volitve predsednika republike) na podlagi osebne okoliščine, kar je ESČP že presojalo tudi pri volitvah šefa države po prvem odstavku 1. člena 12. protokola k EKČP⁸¹ (ta velja tudi v Sloveniji).

2.3.2 Slovenska ureditev

Vselej je pomembno ustavnopravno vprašanje, ali je poleg pogojev, ki jih za pasivno volilno pravico nasploh za vse volitve določa Ustava v drugem odstavku 43. člena, dopustno z zakonom predpisati nadaljnje pogoje. Če imajo ti naravo načina uresničevanja pasivne volilne pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave), je odgovor pritrdilen, vse dokler ima zakonodajalec razumne razloge za izbrano ureditev. Dokler jih ima, je v polju njegove svobode vsebina te ureditve, kolikor Ustava nima izrecnih ustavnih določb o posameznem vprašanju. Bolj zapleten je odgovor na vprašanje o ustavni dopustnosti omejitev, ki jih je treba od primera do primera skrbno presojati. Zakonodajalec lahko določi omejitve, kadar jih predvideva Ustava (ta jih lahko neposredno določa, lahko pa s t. i. zakonskim pridržkom zakonodajalca pooblašča k njihovi določitvi) in v primerih, ko to zahtevajo pravice drugih oziroma v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo tudi zaradi javne koristi (test legitimnosti).⁸² Zakon torej lahko omeji pasivno volilno pravico, tudi če mu tega Ustava izrecno ne zapoveduje ali dovoljuje, ker to izhaja že iz splošnih načel o dopustnosti omejevanja človekovih pravic, seveda upošteva izkazanost ustavno dopustnega cilja, ki mu omejitev sledi (tretji odstavek 15. člena Ustave), in njene sorazmernosti (2. člen Ustave). Zaradi pomena, ki ga imajo volitve v demokratični družbi, se mora zakonodajalec teh svojih ustavnih obveznosti še bolj zavedati prav pri urejanju volilne pravice in volilnega postopka. Temeljno izhodišče pri tem mora biti nedvoumna zakonska ureditev vseh pomembnih vprašanj, da se izognemo nejasnostim in sporom, ki lahko ogrozijo poštene volitve.

Z 2. členom ZVPR dodana ureditev, po kateri mora oseba izpolnjevati zahtevano starost na volilni dan, po svoji vsebini pomeni način uresničevanja volilne pravice, za katerega bi se lahko vprašali, ali je v delu, v katerem se nanaša na pravico kot kandidat nastopiti na volitvah, povsem skladen z zahtevo iz drugega odstavka 43. člena Ustave. Za ta vidik pasivne volilne pravice bi po Ustavi kandidat moral izpolnjevati pogoje že ob vložitvi kandidature, kajti z njeno potrditvijo se uradno začne njegovo uresničevanje pasivne volilne pravice. Če se to dejansko upošteva, posamezna kandidatura ne more biti ustavno sporna, četudi je to mogoče (vendarle v manjšem delu) reči za samo zakonsko ureditev.

Ko gre za poslovno sposobnost, se pri pasivni volilni pravici za predsedniške volitve najprej zastavi vprašanje, ali je z zakonom sploh določena kot pogoj ali ne (glej tč. 2. 1.

2). Šele po pritrdilnem odgovoru nanj, se zastavi nadaljnje vprašanje, ali gre za način uresničevanja človekove pravice ali za njene omejitve. Iz odločbe Ustavnega sodišča U-I-346/02 izhaja, da pomeni zahteva po polni poslovni sposobnosti osebe omejitev volilne pravice že zato, ker je drugi odstavek 43. člena Ustave ne določa. To je strogo stališče, še posebno pri pasivni volilni pravici, ki ne upošteva, da mora biti oseba, ki se poteguje za izvrševanje oblasti, sposobna to oblast v primeru pridobitve mandata tudi izvrševati. Že po naravi stvari gre zato za pogoj, ki spada v samo vsebino pasivne volilne pravice, tj. med temeljne pogoje. Res pa je, da tudi tak pogoj lahko ob ureditvi, kakršna je bila predmet presoje z navedeno odločbo, preraste v omejitev volilne pravice.⁸³ Pri tem je treba upoštevati, da sposobnost, ki lahko zagotavlja izvrševanje aktivne volilne pravice, ne zagotavlja nujno tudi sposobnosti izvrševanja pasivne volilne pravice (od kandidiranja do izvrševanja pridobljenega mandata) za najvišje državniške funkcije. Tisto, kar je pri tem mogoče z gotovostjo splošno trditi, je le to, da oseba, ki iz teh razlogov nima aktivne volilne pravice, tudi pasivne ne more imeti. Več od tega je lahko le stvar presoje glede na okoliščine vsakega posameznega primera, ki jo mora opraviti sodnik. Vsekakor pa bi moral ZVPR že zaradi načela jasnosti in določnosti (2. člen Ustave) navedeno vprašanje urediti, najmanj z izrecnim odkazilom na ureditev v ZVDZ, da se dvomi v to, ali ta pogoj obstaja, odstranijo.

Pogoje, ki jih določa ZVPR za pridobitev pasivne volilne pravice za posamezne predsedniške volitve glede zahtevane podpore kandidaturi, je Ustavno sodišče štelo za način izvrševanja pasivne volilne pravice, ki lahko preraste v njeno omejitev. Tako je v odločbi U-I-220/97 z dne 29. 10. 1997⁸⁴ navedlo, da bi zakonska ureditev lahko pomenila omejitev volilne pravice (kršitev njene splošnosti), če bi bila prekomerna, tj. če bi omejitve presegle obseg, ki je nujno potreben za doseganje naslednjih ciljev: 1) volilne tekme naj se udeležijo le osebe, ki izkažejo, da imajo minimalno možnost biti izvoljene, osebam, ki te možnosti nimajo, naj se prepreči udeležba v kandidacijskem postopku, da se preprečijo težave, ki bi nastale pri prekomernem številu kandidatov, 2) zagotavlja se preglednost volitev ter preprečuje omejevanje predstavljanja in soočanja političnih programov in kandidatov zaradi časovnih omejitev in 3) s preprečevanjem brezupnih kandidatur se preprečuje tudi izguba oziroma cepitev glasov. Glede na to naj bi bila meja, pri kateri je mogoče govoriti o omejevanju volilne pravice, odvisna od vsaj minimalne realne možnosti osebe, ki želi kandidirati, za izvolitev. Do tega stališča je mogoče biti kritičen, čeprav ga je Ustavno sodišče v eni od naslednjih odločb, ko je šlo za lokalne volitve, v celoti potrdilo.⁸⁵

Vprašljivo je lahko, ali je ocena realnih minimalnih možnosti za izvolitev, ki temelji na prejšnjih volilnih izidih, pravo merilo za presojo, ali gre za način uresničevanja pravice ali za njeno omejitev. Še posebno pri predsedniku republike ni jasno, kaj pomenijo te minimalne realne možnosti za izvolitev. Volilni prag je visok, saj je izvoljen lahko le kandidat, ki je dobil glasove večine volivcev, ki so (veljavno) glasovali. Kandidata sicer res potrebujeta za uvrstitev v drugi krog, če ni izvolitve že v prvem, pomembno manj glasov, vendar bi morali pri tem še nadalje špekulirati o tem, kakšna je zadostna večina

glasov za uvrstitev v drugi krog, kar pa je odvisno od bistveno več kazalcev (in se od volitev do volitev lahko tudi bistveno razlikuje), ne le od števila kandidatov. Ustavno sodišče hkrati govori o obsegu omejitev, ki naj bi bile nujno potrebne za doseganje navedenih ciljev. Taka nujnost je prav element strogega testa sorazmernosti. Še toliko bolj se zastavlja vprašanje primernosti tega merila presoje, ko (kar kaže prav odločba U-I-49/06) isti razlog najprej privede do ugotovitve, da sploh gre za poseg, potem je pa ta tudi razlog za prekomernost posega, kar v bistvu pomeni, da je vsak poseg že sam po sebi prekomeren. Zato bi bilo najbrž ustrežnejše, ko bi Ustavno sodišče zahtevalo po podpori kandidaturi, ki jo morajo izraziti bodisi (že) izvoljene osebe, bodisi politične stranke ali neposredno volivci, vendarle štelo za omejitev (poseg). Zanj očitno obstajajo ustavno dopustni cilji, pri vsaki ureditvi posebej pa bi bilo treba presojeti, ali gre za sorazmerno omejitev. Pri tem bi lahko kot izhodišče upoštevali tudi to, da je pasivna volilna pravica lahko bolj omejena kot aktivna, pa tudi razloge, ki so večini drugih ustavnih ureditev narekemale že v temelju postavitve dodatnih in strožjih pogojev za kandidiranje za predsednika republike. Prav zaradi tega, ker je v splošnem pasivno volilno pravico dopustno bolj omejevati kot aktivno, bi bilo prav, da bi bila odločitev o nujnosti izbora omejitev prepuščena zakonodajalcu. Ustavno sodišče pa bi se, podobno kot to dela ESČP pri volilni pravici nasploh, pri ustavnosodni presoji omejilo na presojo legitimnosti cilja ter primernosti in sorazmernosti (v ožjem pomenu) omejitve, ki sledi dopustnemu cilju. To pomeni, da bi Ustavno sodišče iz navedenih razlogov ustrezno prilagodilo strogi test sorazmernosti.

Kadar Ustava z zakonskim pridržkom dovoljuje omejevanje volilne pravice, je mogoče reči, da je že ustavodajalec sam določil obstoj ustavno dopustnega cilja in nujnost omejevanja pravice. Kljub temu pa mora biti poseg primeren in ožje sorazmeren. Drugi odstavek 82. člena Ustave, ki je primer ustavno določene omejitve pasivne volilne pravice z zakonskim pridržkom, je ustavna podlaga za njeno omejitev za poslanca. O neizvoljivosti za predsednika republike Ustava nima izrecne določbe. Vendar je neizvoljivost kljub temu mogoče določiti na podlagi splošnih določb o omejevanju človekove pravice, le da mora ta poseg zaradi popolne odsotnosti izrecnih ustavnih določb prestatiti tako test legitimnosti kot strogi test sorazmernosti (z morebitno možnostjo opustitve presoje nujnosti posega iz prej navedenih razlogov).

Veljavna ureditev (razen pogojev za vložitev kandidature, če jih štejemo za omejitve) ne določa posebnih omejitev pasivne volilne pravice. To naj bi se spremenilo, če bo zakonodajalec nadaljeval z obravnavo nakazanih zakonskih sprememb (EPA 564-VII). Predlagana sprememba 2. člena ZVPR, ki naj bi poslej ureditev aktivne in pasivne volilne pravice za predsednika republike izenačevala z ureditvijo teh pravic za poslanske volitve, bi hkrati rešila prikazani problem nejasnosti glede pogoja poslovne sposobnosti; čeprav to očitno ni bil namen predlagateljev. Namen je bil, da se za pasivno volilno pravico že pri poslanskih volitvah določi dodaten pogoj, ki bi s tem veljal tudi za kandidata za predsednika republike. Novela ZVDZ⁸⁶ naj bi določila, da pasivne volilne pravice nima oseba, ki bi bila pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. V splošnem bi

zakonodajalec tovrstno omejitev pasivne volilne pravice (tudi) za predsednika republike lahko določil, vendar le na ustavno dopusten način.

Gre za omejitev, ki posega najprej v prvi vidik pasivne volilne pravice in preprečuje že pridobitev kandidature na posameznih predsedniških volitvah. Še toliko bolj preprečuje pridobitev mandata in njegovo izvrševanje. Takó široko opredeljena omejitev, kot je bila zapisana v tem predlogu zakona, bi bila nesorazmeren in s tem protiustaven poseg v pasivno volilno pravico, in to z več vidikov. Najprej zato, ker bi zajemala tako rekoč obsodbe na kakršnokoli zaporno kazen za skoraj vsa kazniva dejanja. Potem zato, ker ne bi imela nobenih časovnih omejitev, še posebno ne glede trajanja takega posega. Očitna je tudi odsotnost vseh določb, ki bi morale nujno, tudi v postopkovnem pogledu, precizirati take omejitve, kar lahko v dejanskem življenju povzroča nejasnosti in spore. Seveda bi bil dopusten poseg, ki bi se omejil na huda kazniva dejanja, za katera bi bil storilec obsojen na (daljšo) kazen zapora, in morda še posebej za hujša kazniva dejanja, storjena pri izvrševanju javne funkcije. Vendar bi bilo treba določiti tudi, od kdaj te omejitve živijo in kdaj se iztečejo, pri čemer bi morala biti tudi v obeh časovnih pogledih (dolžina izrečene zaporne kazni in trajanje omejitve) podana sorazmernost. Omejitve ne morejo veljati tako rekoč za ves čas oziroma dokler ne bi bila kazenska obsodba brisana iz kazenske evidence, saj bi šlo lahko za precej dolgo obdobje.

Posebej bi bilo treba odgovoriti na vprašanje razmerja med pravnomočnostjo in izrednimi pravnimi sredstvi in v zvezi z njimi o začetku učinkovanja neizvoljivosti. Znano je, da je tako z zahtevo za varstvo zakonitosti, o kateri odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Vrhovno sodišče), kot z ustavno pritožbo mogoče razveljaviti pravnomočno sodbo, kar lahko ob nastopu neizvoljivosti že ob pravnomočnosti kazenske sodbe povzroči dodatne probleme.

Predlog zakona (2. člen) predvideva še en poseg v pasivno volilno pravico, in sicer v tisti njen del, ko gre za izvrševanje pridobljenega mandata. Predvidena je posebna ureditev prenehanja predsedniškega mandata⁸⁷ zunaj razlogov ustavne obtožbe, ki jih Ustava ureja v 109. členu. Ta se namreč nanaša le na odgovornost predsednika za kršitve Ustave in hujše kršitve zakona pri opravljanju predsedniške funkcije, ne pa tudi na druge primere razlogov, ki nekateri lahko sólo po sebi umevno nastopijo. Da Ustava izrecno predvideva možnost prenehanja funkcije predsednika republike tudi zunaj razlogov ustavne obtožbe, nedvomno izhaja iz njenega 106. člena. Pri tem seveda prenehanje mandata predsedniku republike, ki odstopi, ni omejitev njegove pasivne volilne pravice, saj ga je predsednik republike hotel in namenoma povzročil sam. Prav tako tudi ne smrt osebe, saj z njenim nastopom po naravi stvari ni več varovanega položaja pasivne volilne pravice. Tisto, kar mora zakonodajalec jasno urediti v teh primerih, je začetek učinkovanja obeh razlogov, da se ve, kdaj nastopi sprememba pravnega položaja oziroma od kdaj je vzpostavljeno začasno opravljanje predsedniške funkcije. Če se med razlogi za prenehanje ureja pravnomočna kazenska obsodba, kar pa je (lahko dopustna) omejitev pasivne volilne pravice, velja tudi tu opozoriti na

spoštovanje načela sorazmernosti ne le po vsebini, temveč tudi s časovnega vidika. Časovni vidik veljavnosti takega ukrepa bi bil pomemben tudi glede na predvideno novo ureditev neizvoljivosti. Ker bi po naravi stvari v takem primeru morale priti do takojšnjega razpisa novih volitev, bi bila zaradi na novo določene neizvoljivosti osebi tudi preprečena kandidatura na teh predsedniških volitvah, kar je dopustno in ustrezno. Od njih naprej pa bi bilo treba skrbno pretehtati časovno omejitev neizvoljivosti, da bi bila ta še sorazmerna.

Po predlaganih spremembah je predvideno, da bi o prenehanju funkcije odločilo (prenehanje ugotovilo) Ustavno sodišče, kar je glede na enajsto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave mogoča in ustrezna rešitev glede na njegov položaj v sistemu državne oblasti in primerljive pristojnosti nekaterih drugih ustavnih sodišč. To seveda ne bi bil volilni spor, ker ne gre za izpodbijanje veljavnosti volitev zaradi volilnih nepravilnosti, temveč bi bila čisto posebna pristojnost Ustavnega sodišča. Pri tem ni videti razloga, da bi postopek pred Ustavnim sodiščem moral sprožiti s svojo odločitvijo državni zbor. Ne gre za primer, ki bi bil enak ustavni obtožbi, ko je predvideno, da je državni zbor tisti, ki obtoži – ki vloži in zastopa ustavno obtožbo, zaradi česar mora sklep o tem sprejeti državni zbor s predpisano večino. Ta pristojnost sploh ni primerljiva s pristojnostjo odločanja o ustavni obtožbi. V postopku njenega izvrševanja zato tudi ni mesta za kakršnokoli smiselno uporabo pravil iz postopka ustavne obtožbe (smiselna uporaba načel in pravil kazenskega postopka). V primerih takih pristojnosti je dovolj in ustrezno hitro, če se postopek pred Ustavnim sodiščem začne in odvije na predlog predsednika državnega zbora, pa tudi Ustavno sodišče mora postopek končati v najkrajšem mogočem času. Druga možnost pa je, da prenehanje funkcije ugotovi predsednik državnega zbora, z možnostjo preizkusa njegove odločitve v ustrezno kratkem roku pred Ustavnim sodiščem. Kolikor postopek z ZVPR ne bi bil podrobneje urejen, bi Ustavno sodišče v vsakem primeru odločalo na podlagi (Ustave in) smiselne uporabe IV. poglavja Zakona o Ustavnem sodišču⁸⁸ (prvi odstavek 49. člena ZUstS).

Po predlaganih spremembah naj bi bil enak postopek ugotavljanja prenehanja mandata predviden tudi za primere, "če je bil predsednik republike v obdobju od vložitve kandidature do objave izida volitev (...) pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev", pri čemer bi mu Ustavno sodišče lahko pred svojo končno odločitvijo začasno prepovedalo opravljati predsedniško funkcijo. Tudi tu ne gre za volilni spor. Res je, da v času od potrditve kandidature do izvolitve kandidata, pa ne le tedaj, tudi v času od ugotovitve volilnega izida in do prisege, ki je pogoj za nastop funkcije (104. člen Ustave), lahko nastopijo razlogi, ki so vsebinsko enaki razlogom za prenehanje funkcije. Zato je na mestu, da se take možnosti vnaprej predvidijo in uredijo.⁸⁹ To velja za skoraj vse razloge, ki bi sicer po prisegi vodili v prenehanje mandata, pa obstajajo že prej, ne le za razlog obsodbe s kaznijo zapora, kot je predvideno v predlagani ureditvi. Predsednik republike pridobi mandat z volitvami, vendar funkcijo nastopi šele po dani prisegi. Torej je o pridobitvi mandata z volitvami mogoče govoriti samo pod pogojem, da bo prisegel in ga na tej podlagi začel izvrševati. Če se to ne bo zgodilo, izvoljeni kandidat ne bo predsednik republike. Zato bi bilo

ustrezneje problem, ali je izvoljeni kandidat sposoben oziroma vreden priseči in s tem nastopiti mandat predsednika republike, razrešiti pred prisego in ne po njej.

Za obdobje pred prisego sploh ni mogoče govoriti o predsedniku republike. Do prisege je predsednik republike oseba, ki izvršuje to funkcijo pred izvoljenim kandidatom. Če torej razlogi nastopijo po potrditvi kandidature za predsedniške volitve, vendar pred prisego izvoljenega kandidata po 104. členu Ustave, so to razlogi, ki v bistvu preprečujejo prisego in s tem nastop funkcije. Najbolj očiten razlog je smrt. Po naravi stvari je vidno, da je bila npr. oseba, ki umre v času, ko so že znani volilni izidi, vendar še pred prisego, izvoljeni kandidat za predsednika republike – ne pa predsednik republike. To nikoli ne bo mogla postati, ker ne bo mogla priseči. Ni razlogov, da ne bi veljala v temelju enaka pravila tudi pri vseh drugih razlogih, ki po naravi stvari onemogočajo začetek opravljanja funkcije (poleg smrti še npr. nastanek trajne nezmožnosti za opravljanje funkcije, izguba volilne pravice ali pravnomočna obsodba za kaznivo dejanje, ki je hkrati razlog za prenehanje funkcije, če do nje pride po prisegi). Primeri, ki zahtevajo tako ureditev, so prej izjeme kot pravilo, vendar jih življenje lahko prinese. Če bi bila potrebna intervencija Ustavnega sodišča, jo je mogoče zagotoviti v ustrezno kratkem času, kar bi hkrati omogočilo sodno varstvo pasivne volilne pravice in hitro odločitev zaradi morebitnega novega volilnega postopka oziroma čim prejšnje prisege.

V tem primeru gre za omejitve tistega vidika pasivne volilne pravice, ki se nanaša na izvolitev (pravico kandidata biti izvoljen, če so mu volivci namenili zadostno število glasov), ne pa še na pravico do izvrševanja predsedniške funkcije, ki bo zaživela po dani prisegi. Šele vse, kar se bo zgodilo po prisegi, bo povzročilo (pravo) prenehanje funkcije predsednika republike in s tem poseg v pravico do izvrševanja predsedniške funkcije, prav tako varovano s pasivno volilno pravico. Ali bi morali vsaj smrt ini nastop popolne nezmožnosti kandidata (čeprav tudi prestajanje zaporne kazni lahko začasno preprečuje izvrševanje funkcije) obravnavati posebej že v času volilnega postopka, kot to vidimo pri francoski ureditvi, pa je spet še posebno vprašanje.

Če se navedeno ureja, je pomembno, da se uveljavi ureditev za vse razloge, ki pridejo v poštev. Ugotovitev njihovega obstoja naj prepreči prisego, ker gre vendarle za razloge, ki so po naravi stvari že ugotovljeni v postopkih pred pristojnimi organi, zato je odločitev o preprečitvi nastopa funkcije predsednika republike mogoče sprejeti v kratkem času pred prisego. To bi bilo boljše, kot pa dopustiti prisego in potem predsedniku republike jemati funkcijo iz razlogov, ki govorijo zoper prisego in so obstajali pred njo. Taka ureditev bi bila ustrežnejša tudi zato, ker gre pri predsedniku republike za enoosebno funkcijo, za šefa države – za predstavnika države. Zato nista prav ustrezna njegova prisega in nastop funkcije, če se ve, da jo bo takoj po prisegi treba vzeti. V vsakem primeru je treba urediti tudi vprašanje, kako je z volitvami (oziroma njihovim takojšnjim razpisom) v primeru, ko izvoljeni kandidat ne more ali ne sme priseči.

3 Varstvo volilne pravice pri predsedniških volitvah

To, da mora volilno pravo vzpostaviti ustrezen pravni okvir za uresničevanje volilne pravice in odvijanje volilnega postopka, je že prvi element varstva volilne pravice, saj ustvarja podlago za odvijanje volitev na praven način. Volilni postopek praviloma vodijo posebni volilni organi. Tudi ti imajo pomembno vlogo pri varstvu volilne pravice za zagotovitev verodostojnosti volitev.⁹⁰ Vendar niso sodišča. Že zato, ker je volilna pravica človekova pravica, pa tudi zato, ker so prav neodvisna sodišča tista, ki lahko glede na svoja jamstva zagotovijo avtoritativno nepristransko razsojanje o sporih, ki se vselej lahko pojavijo, je volilni pravici treba zagotoviti sodno varstvo. Zadnjo besedo pri zagotavljanju učinkovitosti volilne pravice pri vsakih posameznih volitvah morajo zato imeti neodvisni volilni sodniki, ki nepristransko odločijo o veljavnosti vsakokratnih volitev.⁹¹ Svojo vlogo varuha poštenosti volitev izvajajo v posebnem sodnem postopku, ki mora biti prilagojen naravi volilne pravice in načinu njenega izvrševanja, tj. v volilnem sporu.

Volilni spor je lahko v temelju opredeljen že v ustavni ureditvi države in je v takem primeru zakonski ureditvi zaupana le njegova izvedba. Če te izbire ne opravi ustavodajalec, jo mora opraviti zakonodajalec. V vsakem primeru pa je treba z volilnimi pravili natančno določiti, kdo in kako lahko izpodbija volitve. Ko je sodno varstvo zakonsko ustrezno urejeno, morajo sodišča svojo vlogo, ki jim je zaupana, tudi dejansko izvajati. Pri odločanju morajo vselej upoštevati naravo volilnega spora in ustavnoprocena jamstva ter svojo presojo dobro obrazložiti, da ne bi po njihovi odločitvi ostal videz arbitrarnega odločanja,⁹² ki bi namesto zagotovitve zaupanja v poštenost volitev povzročil poglabitev dvomov v verodostojnost volilnih izidov.

3.1 Volilni spor

V volilnem sporu se zagotavlja sodno varstvo volilne pravice pri vsakih posameznih volitvah. Volilni sodniki morajo imeti ob ugotovitvi volilnih nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na volilni izid, izrecno pooblastilo za delno ali celotno razveljavitev volitev, za drugačno ugotovitev volilnih izidov, če je z njo mogoče sanirati volilne nepravilnosti, oziroma za potrditev volilnih izidov, če presodijo, da volilnih nepravilnosti ni bilo ali pa so bile takšne, da niso mogle vplivati na volilni izid. Potrebna je jasna in natančna ureditev o navedenem, za začetek pa o tem, kdo je pristojni volilni sodnik in v kakšnem postopku odloča, kdo, kdaj in kako lahko izpodbija volitve ter kakšno je njegovo dokazno breme.

Po volilnem dnevu in po tem, ko so znani volilni izidi, je treba v krajšem času razrešiti morebitne volilne spore, da se zagotovi pravočasni začetek opravljanja funkcije in s tem učinkovitost oblasti. Zato se morajo ti spori razrešiti v ustrezno kratkem času po ugotovitvi volilnih izidov. Vendar hitrost pri njihovem razreševanju ne more biti na škodo spoštovanja ustavnoprocenih jamstev udeležencev teh postopkov, prav tako pa tudi ne na škodo premišljenosti in pretehtanosti končne odločitve volilnega sodnika.

V volilnem sporu mora biti dovoljeno izpodbijati volitve (delno ali v celoti) zaradi vseh volilnih nepravilnosti, ki se lahko zgodijo: glede obstoja aktivne volilne pravice in z njo povezanimi volilnimi imeniki, glede pravice nastopati kot kandidat na volitvah, glede spoštovanja pravil volilne kampanje in njenega financiranja, glede vseh volilnih opravil in odločitev v zvezi z njimi pred volilnim dnem in na volilni dan ter glede ugotavljanja volilnih izidov. V volilnem sporu se torej zagotavljata tako varstvo aktivne kot pasivne volilne pravice. Vse navedeno velja tudi za predsedniške volitve. Varstvo obeh pravic se lahko prepleta, enako kot se prepletata sami pravici. Zato se lahko varuje samo aktivna volilna pravica (pri ugotavljanju, ali jo oseba ima, pri verodostojnosti in ažurnosti volilnih imenikov), večinoma pa se varujeta obe pravici hkrati, pri čemer je varstvo ene od njiju lahko v ospredju (npr. glede dovoljenosti kandidature gre na eni strani za varstvo aktivne volilne pravice predlagateljev kandidature, vendar je tu še mnogo bolj pomembno varstvo pasivne volilne pravice kandidata). Pri sodnem varstvu zgolj aktivne volilne pravice ne bi smelo biti pri predsedniških volitvah nobenih posebnosti v samem izvajanju tega varstva. Zato se v nadaljevanju obravnava le varstvo, ki se nanaša na zavrnitev kandidatur in varstvo po izvedenih volitvah. Varstvo glede zavrnjenih kandidatur se v nekaterih ureditvah zagotavlja že pred volilnim dnem, v času kandidacijskega postopka (a priori volilni spor),⁹³ v nekaterih pa skupaj z vsem drugim v a posteriori volilnem sporu, tj. volilnem sporu po volilnem dnevu.

3.2 Primerjalnopravni pogled

V primerjalnopravnem pogledu se kaže zadržati na ureditvah, ki so tudi v primerjalnopravni obravnavi pasivne volilne pravice podrobneje predstavljene. Pri tem je treba ločiti sisteme neposrednih in posrednih volitev predsednika republike, še posebno, kadar je predsednik voljen v parlamentu, saj lahko pri sodnem varstvu volilne pravice prihaja do pomembnih razlik.

Pri volitvah zveznega predsednika ZRN, ki se odvija v posebni zvezni konvenciji, katere del je tudi splošni predstavniški dom parlamenta, tako ni predvideno sodno varstvo glede odvijanja volitev, medtem ko je pri poslanskih volitvah v tej državi predviden kot prvi nadzornik volitev parlament sam, zoper njegovo odločitev pa je dovoljeno sodno varstvo pred Zveznim ustavnim sodiščem. Tu se na eni strani ponuja kot razlog za odsotnost sodnega varstva avtonomija demokratičnega parlamenta, ki sam skrbi za pošteno izvedbo volilnih postopkov, ki se v njem izvajajo. Na drugi strani pa nasproten razlog, ki zahteva tudi v takem primeru sodno varstvo volilne pravice. Da tudi tako gledanje ni že samo po sebi izključeno pri posrednih volitvah, nam kažejo prav pristojnosti avstrijskega ustavnega sodišča. To je volilni sodnik tudi pri posrednih volitvah, in sicer npr., ko gre za volitve župana v občinskem svetu.⁹⁴ Vendar je tako zaradi izrecne ustavne določbe, ki mu daje to pristojnost. Če mu ni dana, pa si je državni organ ne sme vzeti.

Ko gre za neposredne volitve (tudi pri neposrednih volitvah elektorjev, ki imajo pravico voliti predsednika), ko gre torej za sodelovanje vsega volilnega telesa, vseh nosilcev aktivne volilne pravice, pa je nedvomno treba zagotoviti sodno varstvo pri predsedniških volitvah, s katerim se bodo razreševali spori, ki se neizogibno pojavijo.⁹⁵ S tem se vzpostavlja zaupanje v poštenost vsakokratnega postopka volitev. V Avstriji je to sodno varstvo zagotovljeno neposredno pred ustavnim sodiščem že z ustavo, enako kot pri poslanskih volitvah.⁹⁶ Podrobnejše določbe vsebuje VfGG, ki določa, da se volitve lahko izpodbijajo zaradi katerekoli volilne nepravilnosti; treba je zahtevati razveljavitev volitev (dela ali v celoti), zahteva mora vsebovati razloge.⁹⁷ Zahtevo za izpodbijanje volitev je treba vložiti v štirih tednih po zaključku volilnega postopka oziroma po odločitvi pristojnega organa, če je bila sprožena pritožba⁹⁸ (ta pa je mogoča v kratkem roku pri pristojni volilni komisiji le za računske napake pri ugotavljanju volilnega izida). Ustavno sodišče lahko odloči, da ima vložitev zahteve za izpodbijanje volitev suspenzivni učinek.⁹⁹ Zahtevo pošlje najvišji volilni oblasti, da mu predloži volilno gradivo, lahko pa tudi odgovori na zahtevo.¹⁰⁰

Za Avstrijo je značilno, da ne dovoljuje a priori volilnega spora glede zavrnitve kandidature, temveč se pravilnost te odločitve lahko izpodbija šele v a posteriori volilnem sporu, zato tega lahko sproži tudi oseba, katere kandidatura je bila zavrnjena. Če ustavno sodišče ugotovi, da so dokazane zatrjevane volilne nepravilnosti, ki vplivajo na volilni izid, odloči, ali je treba volitve (delno ali v celoti) ponoviti.¹⁰¹ Če bi ugotovilo, da je bila izvoljena oseba, ki ni bila izvoljiva, razglasi izvolitev za nično,¹⁰² kar povzroči pri predsedniških volitvah nove volitve. Če pa bi bilo izvoljivi osebi neutemeljeno zavrnjena kandidatura, bo ustavno sodišče odločilo, ali to povzroči ničnost izvolitve druge osebe in s tem razveljavitev njene izvolitve.¹⁰³ Slednje je pri predsedniških volitvah samo po sebi razumljivo.

Tudi v Franciji je volilni sodnik za predsedniške volitve, tako kot pri poslanskih volitvah, neposredno ustavno sodišče, tj. CC, že po ustavi.¹⁰⁴ Vendar je treba poudariti, da ima pri teh volitvah v resnici še nekoliko drugačno in bolj poudarjeno vlogo kot pri poslanskih volitvah, kjer gre (le) za pravi volilni spor. Pri predsedniških volitvah (enako pri referendumu) je CC tako v vlogi posvetovalnega (in nadzornega) organa kot v vlogi volilnega sodnika.¹⁰⁵ CC je namreč tudi organ, ki med drugim potrdi kandidature za predsednika republike,¹⁰⁶ ki izvaja nadzor nad pravilnim izvajanjem volilnih pravil, ki določi kandidata drugega kroga, če v prvem ni bila dosežena absolutna večina, ki na koncu razreši vse reklamacije,¹⁰⁷ uperjene zoper volitve (tu je torej v vlogi volilnega sodnika), ter za tem ugotovi volilni izid¹⁰⁸ in razglasi izvoljenega predsednika.¹⁰⁹ Drugače je pri poslanskih volitvah, kjer izvoljeni kandidat začne izvrševati mandat in ga veljavno izvršuje do odločitve o morebitni razveljavitvi volitev v volilnem sporu.¹¹⁰

Že ustava upošteva, da lahko kandidat ali oseba, ki namerava kandidirati za predsednika republike, umre ali se znajde v položaju, ki mu preprečuje¹¹¹ kandidature in opravljanje funkcije. Če se to zgodi osebi, ki je javno najavila kandidature, najmanj v sedmih dneh pred zahtevanim datumom njene predložitve, lahko CC odloči o preložitvi volitev.¹¹² Če

se to zgodi enemu od dveh najbolj favoriziranih kandidatov iz prvega kroga pred kakršnimikoli umiki kandidatur ali enemu izmed kandidatov v drugem krogu, CC odloči o ponovitvi volilnih opravil v celoti.¹¹³ CC ima pooblastilo za preložitve rokov, ki jih ustava določa glede razpisa predsedniških volitev, s tem da se lahko določi volilni dan na največ 35 dni po odločitvi CC; če taka odločitev prestavi volitve na čas po izteku mandata prejšnjega predsednika, mora ta ostati na funkciji do razglasitve njegovega naslednika.¹¹⁴ Sicer pa CC nadzoruje potek predsedniških volitev enako, kot to dela pri referendumu, s tem da določi svoje delegate, ki jih v soglasju s pristojnim ministrom izbere izmed upravnih sodnikov, da nadzorujejo potek izvajanja volilnih opravil (tudi na volilni dan).¹¹⁵ Ko presoja reklamacije in ugotovi nepravilnosti, CC oceni, ali glede na naravo in težo nepravilnosti vzdrži volilna opravila v veljavi ali pa razveljavi delno ali v celoti volitve.¹¹⁶

V teoriji se več razpravlja in raziskuje o vlogi volilnega sodnika pri predsedniških volitvah po znani sodbi Vrhovnega sodišča ZDA v zadevi Bush et al. v. Gore et al., 531, U.S. 98 (2000), na podlagi katere je bil znan končni izid tedanjih predsedniških volitev. Odmevnost te sodbe, ki ni bila nič drugega kot a posteriori volilni spor, ki se je končal na Vrhovnem sodišču,¹¹⁷ je povečala razpravljanje o judikalizaciji volitev.¹¹⁸ Ocenjuje se, da je mogoče predvsem v primerih, ko bi sodna odločitev lahko vplivala na volilni izid, pričakovati sodne spore, pri čemer je javnost sprejela sodno intervencijo; pričakuje se, da bodo v prihodnje tudi politične stranke in kandidati vključevali možnost sodnega izpodbijanja volitev v svoje strategije volilne kampanje, še posebno za primere, ko bodo volilni izidi tesni.¹¹⁹ To možnost je na splošno vsekakor treba predvideti, saj gre za sodno varstvo volilne pravice, vendar pa je zato tudi vnaprej treba vedeti, pred katerim pristojnim sodiščem in po kakšnem postopku se bo to sodno varstvo lahko uveljavljalo. To je prvi pogoj, da se vzpostavlja zaupanje javnosti v sodno institucijo, ne glede na morebitno nestrinjanje z odločitvijo v posameznem volilnem sporu.¹²⁰ Zaupanje v sodno institucijo je pomembno zaradi zaupanja v poštenost volitev.

3.3 Slovenska ureditev

Naša Ustava molči o sodnem nadzoru predsedniških volitev, kar gotovo ni dobro. Prav bi bilo, da bi posebej določala pristojno sodišče, ki naj odloča o volilnih sporih pri teh volitvah. Če je že ustavodajalec to obveznost opustil, bi jo moral nedvomno izpolniti zakonodajalec. Ta je v naši ureditvi uveljavil a priori volilni spor zoper zavrnjene kandidature, zgledujoč se po ureditvi, ki je uveljavljena za poslanske volitve, na podlagi pretežno smiselne uporabe ustreznih določb ZVDZ in s posebno omembo predsedniških volitev v prvem odstavku 12. člena Zakona o upravnem sporu.¹²¹ Ta volilni spor je torej nedvomno zakonsko urejen, vendar skupaj z vsemi slabostmi ureditve, kot je uveljavljena pri poslanskih volitvah. O a posteriori volilnem sporu pa tudi v zakonski ureditvi ni sledu, kar je nedopustno in protiustavno. Ustava namreč ni izključila sodnega varstva pri predsedniških volitvah (to bi resnici na ljubo tudi težko naredila, še toliko manj po tem, ko je tudi poslanske volitve podvrgla nadzoru Ustavnega sodišča), kar

pomeni, da iz prvega odstavka 23. člena in četrtega odstavka 15. člena Ustave za zakonodajalca izhaja obveznost določitve pristojnega sodišča, ki bo volilni sodnik, kot tudi obveznost ureditve dostopa do volilnega sodnika, postopka pred njim in pooblastil volilnega sodnika. Že zaradi načel pravne države (2. člen Ustave), ki med drugim zahtevajo jasno vnaprejšnjo ureditev teh vprašanj, se pri tem zakonodajalec ne more zanašati na rezervno sodno varstvo iz drugega odstavka 157. člena Ustave. Slednje poleg tega že po svoji pravni naravi ni primerno za a posteriori volilni spor.

3.3.1 A priori predsedniški volilni spor v Sloveniji

Uvedba a priori volilnega spora ima svoje prednosti in slabosti. Prednost je v tem, da se že v času volilnega postopka in pred volilnim dnevom dokončno avtoritativno razreši dopustnost zavrnitve kandidature. Če bi bila ta namreč pri predsedniških volitvah protiustavno ali nezakonito odročena, bi šlo za pomembno volilno nepravilnost, ki bi jo bilo mogoče odpraviti po volilnem dnevu le z razveljavitvijo predsedniških volitev in njihovo ponovitvijo.¹²² Slabosti pa so predvsem v tem, da je čas od razpisa volitev, vključno s predložitvijo kandidatur in odločitvijo o njihovi dopustnosti, pa do volilnega dne vnaprej natančno (dnevno) odmerjen. Zaradi spoštovanja ustavno določenih rokov (tretji in peti odstavek 103. člena Ustave),¹²³ ki so v funkciji načela periodičnosti volitev, volilnega dne ni mogoče poljubno predstavljati v prihodnost z namenom pridobivanja časa za sodno varstvo o zavrnitvi kandidature. Zato mora biti volilni spor v tej fazi postopka v celoti prilagojen tej posebni naravi načina uresničevanja (aktivne in) pasivne volilne pravice, pri kateri je časovna omejitev bistven element.¹²⁴ Tu se zato še posebno pokaže, kako pomembna je jasna in določna ureditev pasivne volilne pravice in njenih morebitnih omejitev, ki mora dopuščati hitro odločitev o (ustavnosti in) zakonitosti kandidature. Tudi to mora imeti zakonodajalec pred očmi, ko dodaja omejitve pasivne volilne pravice.

Glede na pomen odločitve o dovoljenosti kandidature bi bilo prav, da bi ZVPR vseboval ureditev o postopku njenega potrjevanja kot tudi o sodnem varstvu v tej fazi postopka. Njegovo bistvo bi moralo biti v tem, da 1) DVK potrdi kandidature, ki izkažejo (trditveno in dokazno breme je na predlagatelju kandidature; odločba Up-304/98), da izpolnjujejo vse z zakonom določene pogoje, 2) da je zoper zavrnitev kandidature dovoljena v kratkem roku (pri)tožba na Vrhovno sodišče, o kateri mora to odločiti v enako kratkem roku, 3) da je zoper odločitev Vrhovnega sodišča dovoljena ustavna pritožba v dveh dneh, o kateri mora Ustavno sodišče odločiti v treh dneh. Sodno varstvo pa lahko uveljavlja le tisti, katerega kandidatura je bila zavrnjena (oziroma predstavnik take kandidature).¹²⁵ Odločanje Vrhovnega sodišča v tem sodnem postopku ne sme potekati po pravilih upravnega spora, kot to določa prvi odstavek 12. člena ZUS-1, temveč kvečjemu ob njihovi smiselni uporabi.¹²⁶ Res je sicer, da se v tem sodnem sporu varuje pretežno pasivna volilna pravica, zaradi česar je po svoji naravi ta spor bližje upravnemu sporu, ki je kot subjektivno sodno varstvo zoper akte izvršilno-upravne oblasti uveljavljeno v Sloveniji.¹²⁷ Vendar zaradi posebne narave volilne pravice in

volilnega postopka marsikatero določbo ZUS-1 ne bodo uporabljive; celo več, njihova uporaba bi bila nedopustna.

Predvideti je treba, da Vrhovno sodišče samo zagotovi polno sodno varstvo in tudi samo potrdi kandidaturo, če je bila ta neutemeljeno zavrnjena.¹²⁸ To zahteva prav pomanjkanje časa, saj je treba upoštevati, da morajo imeti kandidati na voljo dovolj časa, da se predstavijo volivcem, in da je treba zagotoviti kolikor je mogoče enako obravnavo vseh kandidatov, ki se v času volilne kampanje udeležujejo volilne tekme.

Če je sodno varstvo v tej fazi postopka dano, mora biti tedaj tudi uporabljeno, zaradi česar zavrnitve kandidature ne bo mogoče izpodbijati v a posteriori volilnem sporu. Pač pa bo v njem mogoče izpodbijati morebitne protiustavno/nezakonito potrjene kandidature, seveda po pravilih tega spora.¹²⁹ Tudi sicer je mogoče skleniti, da je mogoče in dopustno, razen a priori sporov glede uveljavljanja aktivne volilne pravice in ob zavrnjeni kandidaturi, vse druge volilne nepravilnosti uveljavljati le v a posteriori volilnem sporu.

3.3.2 A posteriori predsedniški volilni spor v Sloveniji

Zapovedana smiselna uporaba določb ZVDZ za vprašanja, ki jih ZVPR ne ureja, nam ne da odgovora na vprašanje, kdo je a posteriori volilni sodnik pri predsedniških volitvah v Sloveniji.¹³⁰ Tega odgovora nam tudi ne more ponuditi 12. člen ZUS-1, čeprav je Vrhovno sodišče v edinem primeru doslej¹³¹ odločilo, da je prav na podlagi te določbe ono pristojno odločati o veljavnosti predsedniških volitev. Ob tem, ko se je razglasilo za pristojno, pa Vrhovno sodišče ni odigralo vloge volilnega sodnika, ker je ostalo zvesto pravilom upravnega spora, ki je po samem svojem konceptu nasproten a posteriori volilnemu sporu.¹³² Bistvo slednjega namreč je, da gre za varstvo volilne pravice, ki se zagotavlja v javnem interesu, zaradi česar se poudarja njegov objektivni in splošni pomen, ki celo prevlada nad varstvom volilne pravice kot osebne pravice. V ospredje namreč bistveno stopi kolektivni način njenega uresničevanja, zaradi katerega še tako huda kršitev osebne volilne pravice ne more biti sankcionirana, če nima po kakovosti ali po količini lastnosti, ki bi lahko spremenile volilni izid. Ker takega sodnega varstva zakonodajalec ni uvedel, niti prvi odstavek 12. člena ZUS-1, niti 157. člen Ustave pa nista in ne moreta biti odgovor na vprašanje, ali je to sodno varstvo zagotovljeno,¹³³ je treba ugotoviti, da sodno varstvo predsedniških volitev, razen v kandidacijski fazi, ni urejeno.

Soočeni smo nedvomno s protiustavnim stanjem. Odgovornost zanj je zakonodajalčeva. Če bi bile sprejete ustavne spremembe glede Ustavnega sodišča,¹³⁴ ki so bile v tem pogledu brez vsake resne razprave v državnem zboru zavrnjene, bi bilo vsaj pred leti na ustavni ravni določeno Ustavno sodišče kot volilni sodnik, izvedba ustavnega zakona pa bi lahko prinesla tudi ustrezno zakonsko ureditev. Vendar se to žal ni zgodilo, tako da imamo še vedno že skoraj četrto stoletja trajajoče nedopustno stanje. Videti je, da se ga

zakonodajalec sploh ne zaveda, če o tem sodimo tudi na podlagi zakonodajnega postopka, ki je že sprožen in ki naj bi prinesel nekatere omejitve pasivne volilne pravice za predsedniške volitve. O volilnem sporu namreč v predlagani noveli ni besed, čeprav gre za še kako nujno potrebno ureditev. Njena nujnost se bo pokazala v vsej svoji veličini, če bo (slej ko prej bo) prišlo do resnih spornih vprašanj v predsedniškem volilnem postopku. Glede na to si velja ogledati, kaj bi moral zakonodajalec pravzaprav urediti, da bi lahko govorili o volilnem sporu pri predsedniških volitvah, primerljivem z že uveljavljenimi mednarodnimi standardi.

Glede na to, da je že po Ustavi volilni sodnik za poslanske volitve Ustavno sodišče, enako pa je določeno v zakonskih ureditvah tudi za vse druge volitve na državni ravni, razen za predsedniške, bi bilo ustrezno tudi tu določiti Ustavno sodišče za a posteriori volilnega sodnika. Vendar z opozorilom, da je primerno ta volilni spor poveriti neposredno Ustavnemu sodišču, pred tem pa (po avstrijskem zgledu) dopustiti DVK možnost odprave računskih napak pri ugotavljanju volilnega izida. To je mogoče storiti s posebnim pravnim sredstvom (ugovorom, pritožbo), ki ga lahko vložita vsak volivec in kandidat pri DVK v kratkem roku. DVK bi morala o njem tudi v kratkem roku odločiti, saj gre le za možnost ponovnega pregleda volilnega gradiva in ponovnega štetja glasovnic oziroma skupnega ugotavljanja volilnega izida. Možnost odprave takih napak je primerno in racionalno prepustiti DVK. Zaradi morebitnih nepravilnosti pri njeni ugotovitvi volilnega izida kot tudi zoper nepravilnosti pri vseh drugih izvedenih volilnih opravilih (akti in dejanja tako volilnih organov kot kandidatov in njihovih volilnih štabov) pa je treba zagotoviti volilni spor pred volilnim sodnikom.

Prepustitev popolnega nadzora nad veljavnostjo volitev DVK ni najprimernejša glede na to, da bi potem isti organ organiziral volitve in hkrati odločal o njihovi veljavnosti, in glede na to, da je treba dopustiti uveljavljanje vseh volilnih nepravilnosti (vključno z morebitno napačno potrjenimi kandidaturami, ki jih v volilnem postopku potrdi prav DVK), ki so jih zagrešili volilni organi, kot tudi z vseh drugih volilnih nepravilnosti, vključno s tistimi, ki so nastale v volilni kampanji in njenem financiranju.¹³⁵ Če bi se kljub temu razmišljalo o tem, da bi bila DVK v celoti prvi nadzornik predsedniških volitev, pa je treba opozoriti, da bi moralo biti zoper vsako njeno odločitev (torej tudi o razveljavitvi volitev) zagotovljeno učinkovito (kar pomeni še pred ponovljenimi volitvami) sodno varstvo pred volilnim sodnikom.

Ne glede na to, ali bi bil prvi nadzor v celoti pridržan DVK ali Ustavnemu sodišču, je treba opozoriti na to, da nujnost hitrega razreševanja volilnih sporov po volitvah ne more pomeniti, da se vlaganje pravnih sredstev in odločanje o njih (z izjemo omenjene možnosti odprave računskih napak) lahko odvija v dvodnevnih (ali celo urnih) rokih.¹³⁶ Najprej je treba dati volivcem in kandidatom (poleg možnosti vpogleda v volilno gradivo) na razpolago spodoben čas (npr. 7 dni) za oblikovanje resnega pravnega sredstva, pri čemer mora biti trditveno in dokazno breme o nepravilnostih na tistem, ki jih zatrjuje.¹³⁷ Na ta način se zmanjšuje tudi možnost frivolnih tožb. Za tem pa je treba dati še volilnemu sodniku na razpolago sicer kratek, pa vendar primeren čas za vodenje

postopka, v katerem bo lahko spoštoval ustavnoprocena jamstva (med njimi na prvem mestu pravico do izjave – torej zagotovitev kontradiktornosti v postopku) in preišljeno odločil o zadevi. Njegova razlaga (ustavnega in) volilnega prava bo hkrati precedenčno vodilo volilnim organom in vsem prihodnjim udeležencem volilnih tekem za ustavno in zakonito izvajanje volilnih opravil. Take odločitve se ne sprejemajo v dveh dneh in za kaj takega tudi ni nobene potrebe.

Možnost a posteriori volilnega spora bi bilo ustrezno upoštevati pri razpisu predsedniških volitev oziroma prisegi in s tem nastopu predsedniške funkcije. Drugi stavek petega odstavka 103. člena Ustave določa, da mora biti predsednik republike izvoljen najkasneje 15 dni pred potekom mandatne dobe prejšnjega predsednika. Že sam razpis novih predsedniških volitev (če je treba, tudi s prilagoditvijo 5. člena ZVPR, ki med drugim določa roke za razpis predsedniških volitev) bi lahko upošteval, da je mogoč volilni spor, ki mora biti na ustrezen način razrešen, pri čemer naj bi bilo začasno opravljanje predsedniške funkcije po 106. členu Ustave izjema in ne pravilo. Besedno zvezo "biti izvoljen" v navedeni ustavni določbi bi bilo také mogoče razumeti kot "biti (ustavno in) zakonito izvoljen". Druga možnost je dovolitev nastopa funkcije pred razrešitvijo volilnih sporov, kar pa pomeni nujno dodatno ureditev mogočega suspenza izvrševanja predsedniške funkcije, ki jo zaradi volilnih nepravilnosti lahko izreče le volilni sodnik. To bi avtomatično vzpostavilo njeno začasno izvrševanje v skladu s 106. členom Ustave.

Predvsem je pomembno, da bi moral ZVPR natančno urejati, ali se volilni spori razrešijo pred prisego ali se prisega opravi in funkcija začne izvrševati pred odločitvami v volilnih sporih. V tem pogledu se zdi dobro preišljena francoska ureditev, ko CC najprej odloči o vseh reklamacijah in potem je ono tisto, ki uradno razglasi volilni izid, ki mu sledi prisega. Ko gre za šefa države, je namreč ne glede na njegove siceršnje ustavne pristojnosti že zaradi njegove predstavniške vloge doma in v svetu primerneje, da so vsa sporna vprašanja v zvezi z njegovo izvolitvijo razrešena pred prisego in s tem pred nastopom funkcije. Gre vendarle za položaj, ki ni primerljiv s položajem, ko imamo opravka z enim ali več spornimi mandati poslancev v parlamentu, ki lahko kljub temu kot celota začne izvrševati svoje temeljne funkcije zakonodajne oblasti.

Da gre za urejanje vprašanj, ki so po svoji naravi nujen preplet ustavnih in zakonskih norm, je lepo razvidno prav iz prikaza francoske ureditve. Ta ustavodajalec je pomislil nanje in jih uredil, naš pa očitno ni razmišljajl niti o volilnem sporu pri predsedniških volitvah, niti o nujnih spremljajočih vprašanjih, ki jih prinese življenje. Čas je, da svojo nalogo opravi vsaj zakonodajalec, pri čemer ima glede na pretežno odsotnost ustavne ureditve precej proste roke.

Tožbo, s katero se lahko sproži volilni spor, je treba dati na razpolago vsem udeležencem volilnega postopka – to so na aktivni strani volivci, na pasivni strani pa vsi kandidati oziroma njihovi predstavniki, ne glede na njihovo osebno prizadetost. Ne gre

za varstvo osebnih koristi; čeprav pri pasivni volilni pravici lahko tudi teh. Namen tega postopka je v zagotovitvi verodostojnosti volilnih izidov v volilnem postopku, v katerem so se kandidati lahko enakopravno z drugimi kandidati potegovali za glasove volivcev. Volivci morajo biti prepričani, da je volilna tekma potekala pošteno in da so volilni izidi verodostojen odraz njihove svobodno izražene volje o tem, kateremu izmed kandidatov so namenili svoj glas. Če se o tem pojavijo dvomi, ki lahko zamajejo zaupanje volivcev, je naloga volilnega sodnika, da jih odstrani. Postopek volilnega spora mora biti transparenten in jasno urejen, brez nepotrebnih administrativnih ovir in zapor dostopa do volilnega sodnika prav zaradi njegovega opisanega objektivnega pomena.

Volilni sodnik mora imeti jasna, zakonsko izrecno urejena pooblastila, ki mu dovoljujejo na eni strani zavrnitev (volilne) tožbe, na drugi strani pa poseg v volitve v primerih, ko ugotovi nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid. Tedaj mora imeti pooblastilo za razveljavitev (delno ali v celoti) volitev ali za drugačno ugotovitev volilnih izidov, če je tako mogoče sanirati nepravilnosti, ki so vplivale na volilni izid.

4 Nujnost zakonodajalčevega odziva

Obravnava mogočih omejitev volilne pravice pri predsedniških volitvah in zahtev glede urejanja njenega varstva tako kaže, da je ZVPR potreben krepke prenovitve, ki je ni mogoče opraviti zgolj s spremembo ali dopolnitvijo člena ali dveh. Gre tudi za vprašanja, ki v določeni meri presegajo ozko ureditev volilnega postopka oziroma izpodbijanja veljavnosti volitev in se z njimi prepletajo. Najprej se je treba odločiti za ustrezne vsebinske, med seboj skladno povezane rešitve glede enih in drugih vprašanj (omejitev pasivne volilne pravice, ureditev posledic razlogov, ki lahko bistveno vplivajo na prisego in kasneje na opravljanje funkcije, volilni spor). Potem pa je treba poskrbeti za njihovo podrobnejšo izpeljavo tako, da bo ustavnoskladno urejena volilna pravica, vključno z njenimi morebitnimi omejitvami, in da bo ustavnoskladno urejeno njeno sodno varstvo v celoti, tako v volilnem sporu kot zunaj njega.

V pravni državi mora dati odgovor na vsa navedena vprašanja zakon. Ko gre za urejanje volilne pravice in njenega varstva, morajo biti ti odgovori jasni in dokaj podrobni, da se preprečijo mogoči spori, ki lahko zamajejo verodostojnost predsedniških volitev in verodostojnost predsedniške oblasti. Ta obravnava nakazuje mogoče poti, po katerih mora slovenski zakonodajalec kreniti čim prej. Tako in tako je že precej časa v zamudi.

Opombe / Notes:

¹ Tako sem zapisala že pred precej leti; Sovdat, Komentar k 43. členu, v: Šturm (ur.), Komentar ustave Republike Slovenije (2002), str. 473.

² O pomenu volitev in volilne pravice za demokratično državo glej Sovdat, Volilni spor (2013), str. 20–30.

³ Barron, Dienes, Constitutional Law in a Nutshell (1999), str. 315.

⁴ O tem Sovdat, nav. delo (2013), str. 34–37 in 111–113.

⁵ O tem Sovdat, prav tam, str. 30–31. *Code of Good Practice in Electoral Matters*, ki ga je sprejela t. i. Beneška komisija na 52. seji (18.–19. oktober 2002), jih šteje med temelje evropske volilne dediščine.

⁶ Grad, Volitve in volilni sistem (2004), str. 37.

⁷ O tem in o vidikih aktivne volilne pravice glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 31–32.

⁸ Tako Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v sodbi v zadevi *Melnychenko v. Ukraine* z dne 19. oktobra 2004 (tč. 57), sklicujoč se na *Code of Good Practice in Electoral Matters*, in sicer na tretji odstavek tč. 6 d) *Explanatory Report*; stališče je potrjeno s številnimi poznejšimi odločitvami, med drugim tudi s sodbo velikega senata ESČP v zadevi *Ždanoka v. Latvia* z dne 16. marca 2006 (tč. 115 e).

⁹ O razmerju med položajem šefa države v sistemu državne oblasti in sistemom njegovih volitev glej Kaučič, *Sistem volitev predsednika republike* (2011), str. 311–312.

¹⁰ "V Sloveniji je "[p]redsednik republike (...) šef države (...) in skupaj z vlado sestavni del izvršilne oblasti."; Kaučič, Komentar k 102. členu, v: Šturm (ur.), *Komentar ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A* (2011), str. 1206. Vsebinsko enako pravi za ureditev v Zvezni republiki Nemčiji (v nadaljevanju ZRN) Kommers, *The Constitutional Jurisprudence in the Federal Republic of Germany* (1997), str. 115.

¹¹ O njih se je končno začelo razmišljati tudi v domačem zakonodajnem telesu; glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike, EPA 564-VII (2. 6. 2015).

¹² "For democracy to be done, it must be seen to be done."; Nou, *Privatizing Democracy* (2009), str. 746.

¹³ O razvoju volilnega spora glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 130–140.

¹⁴ O opredelitvi in pravni naravi volilnega spora prav tam, str. 141–147.

¹⁵ O razdelitvi mandatov oziroma o volilnem sistemu v ožjem pomenu glej Grad, nav. delo (2004), str. 53.

¹⁶ Kaučič pravi, da se aktivna in pasivna volilna pravica ne razlikujeta; Kaučič, Komentar k 103. členu, v: Šturm (ur.), *Komentar ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A* (2011), str. 1216; seveda v smislu pogojev za njuno pridobitev.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 33/91–I in nasl. (v nadaljevanju Ustava).

¹⁸ Sovdat, nav. delo (2013), str. 32.

¹⁹ *Ustav Republike Hrvatske* (besedila vseh ustav so na voljo tudi na spletni strani <http://confinder.richmond.edu/>) v 45. členu splošno govori o volilni pravici (tudi) za predsednika republike, ki da jo ima vsak državljan z 18 leti, *Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske* (URL: <http://www.zakon.hr/z/358/Zakon-o-izboru-Predsjednika-Republike-Hrvatske>, 3. 8. 2015) pa v 2. členu določa, da je za predsednika lahko izvoljen vsak hrvaški državljan, ki je dopolnil 18 let.

²⁰ Ki uživa vse civilne in politične pravice.

²¹ Prvi odstavek 84. člena Ustave Republike Italije.

²² O tem in drugih pogojih za pridobitev pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah glej Kaučič, *Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike* (2009), str. 1737–1738.

²³ To je starostni pogoj, ki se zahteva tudi za člane zgornjega doma češkega parlamenta; glej prvi odstavek 57. člena v zvezi z drugim odstavkom 19. člena Ustave Češke republike.

²⁴ Četrty odstavek 12. člena Ustave Irske.

²⁵ Po tako strogih omejitvah so se zgledovale nekatere vzhodne države in jih še postrožile; tako npr. Republika Kazahstan zahteva, da je kandidat državljan po rojstvu, da ima 40 let, da tekoče govori kazahstanščino, da ima stalno prebivališče v državi vsaj 15 let, da ni na prestajanju kazni, da ni vpisan v kazensko evidenco ali obsojen za kaznivo dejanje ali prekršek s področja korupcije.

Tako glede omejitev o dolžini prebivališča kot glede presplošnih omejitev za obsodbe je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (v nadaljevanju OVSE) že opozorila, da so v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi in standardi; glej Election Observation Mission, Republic of Kazakhstan, Early Presidential Election, 26 April 2015, str. 2, 7, 8.

(URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/153566?download=true>, 3. 8. 2015).

²⁶ Člen 125.

²⁷ O pasivni volilni pravici za predsednika republike v baltičkih državah in posebej v Estoniji ob primerjavi ureditve z nekaterimi drugimi državami glej Dubrovnik, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah (2010) in Dubrovnik, The Position and Powers of the President of the Republic of Estonia (2009).

²⁸ Tretji odstavek § 79 Ustave Estonije in prvi odstavek 78. člena Ustave Litve.

²⁹ Prvi odstavek 54. oddelka. OVSE je priporočila Finski, naj ponovno prouči omejitev pasivne volilne pravice le na državljane, rojene na Finskem; Republic of Finland, Presidential Election, 22 January 2012, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 7–9 November 2011 (URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/Finland/>, 15. 8. 2015).

³⁰ Glede tega namreč ni mogoče potegniti korelacije, ki se navadno vzpostavlja v ustavnopravni teoriji med sistemom volitev predsednika republike in njegovim položajem v sistemu državne oblasti; glej Kaučič, Sistem volitev predsednika republike (2011), str. 311–312.

³¹ V domači ustavnopravni teoriji se francoski sistem državne oblasti označuje tudi kot parlamentarno predsedniški ali polpredsedniški sistem (glej Grad, Načela organizacije oblasti, v: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 44–46, in Ribičič, Predsednik republike, prav tam, str. 140–141), medtem ko se v francoski ustavnopravni teoriji govori o dualističnem parlamentarnem sistemu, v katerem vlada ne odgovarja le parlamentu, ampak tudi šefu države; zato se govori o dvoglavi izvršilni oblasti; glej Leclercq, Droit Constitutionnel (1992), str. 214.

³² Zanj o veljavna ustavna ureditev določa starostno mejo 16 let, napolnjenih na volilni dan; prvi odstavek 26. člena Zvezne ustave (*Bundes-Verfassungsgesetz* – v nadaljevanju B-VG).

³³ Prvi odstavek 60. člena B-VG.

³⁴ *Bundesgesetz über die Wahl Nationalrats* – v nadaljevanju NRW (URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/6544>, 6. 8. 2015).

³⁵ Tretji odstavek 60. člena B-VG.

³⁶ Prvi odstavek 60. člena.

³⁷ Prvi in tretji odstavek 54. člena Temeljnega zakona ZRN (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).

³⁸ Zanj o pa se zahteva, da ima oseba najmanj trimesečno stalno prebivališče v ZRN, da ji ni s sodno odločbo odvzeta volilna pravica, da ni pod popolnim skrbništvom ali da se zoper njo ne izvaja varnostni ukrep nastanitve v psihiatrični bolnici.

³⁹ *Code électoral* – v nadaljevanju CE, (version consolidée au 22 mars 2015, URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>; 3. 8. 2015).

⁴⁰ To imajo Francozi in Francozinje z dopolnjenimi 18 leti starosti, ki uživajo civilne in politične pravice ter nimajo nezmožnosti, določenih z zakonom (2. člen CE); odrasli pod skrbništvom nimajo volilne pravice, razen če jim je dovolil voliti sodnik, ki je odločil o skrbništvu (5. člen CE); za čas, ki ga določi sodba, nimajo aktivne volilne pravice osebe, ki so jim sodišča prepovedala voliti in biti voljen (6. člen CE), pri čemer je mogoča prepoved za zločine do 10 let, za druga kazniva dejanja pa do 5 let in v primerih izrečene prepovedi izvrševanja javne funkcije; obvezna je prepoved za 5 let od dneva pravnomočnosti sodbe za določena huda kazniva dejanja, izvršena pri izvrševanju javne funkcije ali uradnega položaja (korupcijska kazniva dejanja, trgovanje z vplivom), ki nastopi *ex lege* celo, če je sodišča ne izrečejo v sodbi – o tem glej komentar k 7. členu CE, Couvert-Castéra, Code Électoral Commenté (2007), str. 35–39.

⁴¹ Glej člene 45-1, 118-3, 118-4, 136-1 in 136-3 CE.

⁴² *Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* (version consolidée au 3 août 2015, URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684037>; 3. 8. 2015), v nadaljevanju Organski zakon.

⁴³ Npr. Organski zakon omejuje višino dovoljenih stroškov volilne kampanje na 13,8 mio evrov na kandidata, za kandidata drugega kroga pa na 18,3 mio evrov (drugi odstavek II. oddelka 3. člena Organskega zakona); če jih kandidat preseže, mu *Commission nationale des comptes et des financements politique* določi vsoto, ki je najmanj enaka prekoračitvi, ki jo mora kandidat plačati v proračun. Pri poslanskih volitvah pa ta komisija določi vsoto, ki je enaka prekoračitvi, in zahteva, naj *Conseil constitutionnel* (v nadaljevanju CC) odloči, ali prekoračitev dovoljene višine stroškov volilne kampanje povzroči neizvoljivost kandidata (CC navadno določi neizvoljivost za eno leto od izdaje njegove odločbe); če ugotovi neizvoljivost in volitve niso bile izpodbijane, CC odloči še o prenehanju funkcije in razveljavi volitve. Glej člena 52-15, tretji odstavek, in 136 CE; o tem tudi Couvert-Castéra, nav. delo, str. 251.

⁴⁴ Drugi odstavek I. oddelka 3. člena Organskega zakona.

⁴⁵ Izjava izvoljenega kandidata se objavi, s tem da mora biti ob izteku mandata predložena in objavljena nova izjava o premoženjskem stanju; četrti odstavek I. oddelka 3. člena Organskega zakona. Izjave o premoženjskem stanju poraženih kandidatov pa se vrnejo, ne da bi se odprle; glej Camby, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Électoral* (2007), str. 255.

⁴⁶ Drugi odstavek 6. člena Ustave Francoske republike (*Constitution de la République française*).

⁴⁷ Za poslanca je določena starostna omejitev za pasivno volilno pravico 19 let, doseženih na volilni dan (§ 41 NRWO).

⁴⁸ Ur. l. RS, št. 39/92 – v nadaljevanju ZVPR.

⁴⁹ Do te ureditve je prišlo šele v zadnjih letih; prej je bilo določeno, da mora biti starost (tudi za aktivno volilno pravico) dosežena na prvi dan volilnega leta.

⁵⁰ Primerjaj Sovdat, nav. delo (2013), str. 109–110.

⁵¹ Glej Kaučič, nav. delo (2009), str. 1737.

⁵² Grad, Komentar k 80. členu, v: Šturm (ur.), *Komentar ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A* (2011), str. 1101.

⁵³ Zagorc, *Poslanski mandat in nezdržljivost funkcije* (2009), str. 143.

⁵⁴ V tem pomenu razumem zrelost, o kateri govori prof. Grad.

⁵⁵ Odločba z dne 25. 10. 2002 (Ur. l. RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 70).

⁵⁶ Ur. l. RS, št. 109/06 – ur. p. b. (v nadaljevanju ZVDZ).

⁵⁷ Kaučič da pozitivni odgovor; Kaučič, nav. delo (2009), str. 1740, in Kaučič, *Komentar k 103. členu*, nav. delo (2011), str. 1216.

⁵⁸ Tako Sovdat, nav. delo (2013), str. 40.

⁵⁹ Po naravi stvari je namreč potrebno, da je tisti, ki izvršuje volilno pravico, tudi sposoben svobodno izjaviti svojo voljo. Vendar je ob tem treba opozoriti, da je Ustavno sodišče zakonsko ureditev, ki je splošno odvzemala volilno pravico vsem, ki jim je bila polno vzeta poslovna sposobnost, štelo za omejitev. Lahko bi se postavili tudi na stališče, da gre v temelju za enega od pogojev, ki še ne pomenijo omejitve, ki pa lahko preraste v omejitev v primerih take ureditve, kot je bila z odločbo št. U-I-346/02 razveljavljena.

⁶⁰ Člen 19 ZVPR.

⁶¹ Tako Ustavno sodišče že v sklepu Up-296/96 z dne 29. 10. 1996 (Ur. l. RS, št. 62/96).

⁶² Člen 11 ZVPR.

⁶³ Člen 12 ZVPR.

⁶⁴ Člen 13 ZVPR.

⁶⁵ Člen 17 ZVPR.

⁶⁶ Člen 58 ZVDZ v zvezi z drugim odstavkom 17. člena ZVPR.

⁶⁷ Npr. strojepisna ali drugačna očitna pomota pri navajanju osebnih podatkov kandidata.

⁶⁸ O formalnih pomanjkljivostih pri določanju kandidature glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 181–188.

⁶⁹ Člen 55 in prvi odstavek 56. člena ZVDZ v zvezi z drugim odstavkom 17. člena ZVPR.

⁷⁰ Tako je Ustavno sodišče poudarilo v odločbi Up-304/98 z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 240, 14. tč. obrazložitve).

⁷¹ Glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 152.

⁷² Kot kljub njegovi neobvezujočnosti rada rečem, namesto da bi govorila o kodeksu (*Code of Good Practice in Electoral Matters*); to pa zato, ker se ESČP tako pogosto nanj sklicuje in s tem njegova priporočila spreminja v precedenčno obvezujoča stališča, do katerih bi prišli tudi z ustrežno razlage ustave.

⁷³ Ustavnoppravna dopustnost ne pomeni nujno tudi skladnosti z mednarodnimi instrumenti, ki so v državi uveljavljeni, kar je razvidno npr. iz sodbe velikega senata ESČP v zadevi *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* z dne 22. 12. 2009.

⁷⁴ Izvirnega urejanja teh vprašanj zato ni dovoljeno prenašati na podzakonske predpise, kot je opozorilo Ustavno sodišče z odločbo U-I-330/02 z dne 21. 10. 2004 (Ur. l. RS, št. 118/04, in OdlUS XIII, 64).

⁷⁵ Primerjaj Zagorc, nav. delo (2006), str. 340.

⁷⁶ Več Zagorc, prav tam, str. 339–345, in Sovdat, nav. delo (2013), str. 42–58.

⁷⁷ Zagorc jih označi za procesne omejitve; Zagorc, Omejitve pasivne volilne pravice na volitvah poslancev državnega zbora (2006), str. 346.

⁷⁸ Glej o tem Sovdat, Varstvo volilne pravice pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (2008), str. 459; o omejitvah pasivne volilne pravice prav tam, str. 466–471.

⁷⁹ Ur. l. RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP.

⁸⁰ Glej Sovdat, nav. delo (2008), str. 456–457.

⁸¹ Prav v sodbi v zadevi *Sejdić in Finci v. Bosnia and Herzegovina*, kjer je ugotovilo kršitev.

⁸² Odločba U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Ur. l. RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 24. tč. obrazložitve).

⁸³ ESČP je v sodbi v zadevi *Alajos Kiss v. Hungary* z dne 20. 5. 2010 štelo, da odvzem aktivne volilne pravice osebi, ki je bila pod delnim skrbništvom zaradi manične depresije, ne da bi se upoštevale njene dejanske zmožnosti, pomeni nesorazmerno omejitev volilne pravice; omejitve pa sicer sledi legitimnemu cilju zagotoviti, da bodo pri javnih zadevah sodelovali samo državljani, ki so sposobni zavestno in razsodno sprejemati odločitve ter razumeti posledice svojih odločitev.

⁸⁴ Ur. l. RS, št. 70/97, in OdlUS VI, 137.

⁸⁵ Z odločbo U-I-49/06 z dne 22. 6. 2006 (Ur. l. RS, št. 70/06, in OdlUS XV, 56) je ugotovilo poseg, ker je bilo zahtevano število podpisov podpore tako visoko, da je preprečilo kandidiranje osebam, ki bi imele glede na izide prejšnjih lokalnih volitev realno možnost za pridobitev mandатов v občinskem svetu. Zato je poseg štelo za očitno prekomeren in kot tak nedopusten.

⁸⁶ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor, EPA 483-VII, 30. 4. 2015; 1. člen.

⁸⁷ Prenehal naj bi, če predsednik izgubi volilno pravico, če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, če je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev, če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki nista združljivi z njegovo funkcijo, ali če odstopi (predlagani prvi odstavek 4.a člena).

⁸⁸ Ur. l. RS, št. 64/07 – ur. p. b. in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS.

⁸⁹ Glej 16. tč. Delno odklonilnega, delno pritrdilnega ločenega mnenja sodnice dr. Jadranke Sovdat k sklepu št. Up-790/14, U-I-227/14 z dne 21. 11. 2014.

⁹⁰ O vlogi neodvisnih volilnih organov glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 125–127.

⁹¹ O neodvisnem sodstvu kot pogoju svobodnih volitev prav tam, str. 103–105.

⁹² Primerjaj npr. sodbo ESČP v zadevi *Tahirov v. Azerbaijan* z dne 11. 6. 2015 (zlasti tč. 61 in 70).

⁹³ O tem Sovdat, nav. delo (2013), str. 142–143.

⁹⁴ Glej drugi odstavek § 67 *Verfassungsgerichtshofgesetz* (v nadaljevanju VfGG).

⁹⁵ O neizogibnem pojavljanju sporov pri volitvah glej Gould, *Vote Counting and Dispute Resolution*, (2001), str. 4, Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections* (2006), str. 157.

⁹⁶ Tč. a) prvega odstavka 141. člena B-VG, ki določa tudi, da ustavno sodišče dovoli izpodbijanje, če je zatrjevana nezakonitost dokazana in če je vplivala na izid postopka.

⁹⁷ Prvi odstavek § 67 VfGG.

⁹⁸ Prvi odstavek § 68 VfGG.

⁹⁹ Tretji odstavek § 67 VfGG.

¹⁰⁰ Drugi odstavek § 68 VfGG.

¹⁰¹ Prvi odstavek § 70 VfGG.

¹⁰² Drugi odstavek § 70 VfGG.

¹⁰³ Tretji odstavek § 70 VfGG. Pri tem je treba upoštevati, da se določba nanaša tudi na poslanske volitve, ki se odvijajo po proporcionalnem volilnem sistemu, kjer se glasuje o listah, kar lahko ob ugotovljeni nepravilnosti za posameznega kandidata pomeni tudi samó drugačno ugotovitev volilnega izida, volitev pa ni treba ponavljati.

¹⁰⁴ Ta v prvem odstavku 58. člena določa, da CC bedi nad veljavnostjo predsedniških volitev.

¹⁰⁵ Camby, nav. delo (2007), str. 227.

¹⁰⁶ Prvi odstavek I. oddelka 3. člena Organskega zakona.

¹⁰⁷ Te lahko vložijo vsak volivec na volilni zapisnik, predstavnik države, predstavnik kandidature in kandidat pa neposredno na CC.

¹⁰⁸ Drugi odstavek 58. člena ustave.

¹⁰⁹ Več o tem Camby, nav. delo (2007), str. 244–247.

¹¹⁰ Več o tem Duval, *La sanction des comportements irréguliers au cours des élections* (2001), str. 829.

¹¹¹ O nastopu položaja, ki preprečuje izvrševanje predsedniške funkcije, zaradi česar jo začasno izvršuje predsednik zgornjega doma parlamenta, vselej odloča CC (četrti odstavek 7. člena ustave).

¹¹² Šesti odstavek 7. člena ustave.

¹¹³ Osmi odstavek 7. člena ustave.

¹¹⁴ Deseti odstavek 7. člena ustave. V tem primeru torej ni začasnega opravljanja predsedniške funkcije.

¹¹⁵ Določbe 46. do 51. člena Organskega zakona o CC, *Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, version consolidée au 6 août 2015, URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069199> (6. 8. 2015).

¹¹⁶ Člen 50 Organskega zakona o CC. Glej npr. odločbo z dne 7. maja 2007 o razglasitvi izida predsedniških volitev, ko CC kljub ugotovljenim nepravilnostim in razveljavitvi volitev na posameznih voliščih ni razveljavil volitev v celoti, ker nepravilnosti niso mogle vplivati na volilni izid (zaradi velike razlike v oddanih glasovih med zmagovalnim kandidatom in kandidatko iz drugega kroga).

¹¹⁷ O njem glej npr. Hasen, *The Supreme Court and Election Law*; o politični enakosti zlasti na str. 18–19, o vprašanju sledenja precedenčnim primerom na str. 41–46.

¹¹⁸ Glej Smith, Shortell, *The Suits that Counted* (2007), str. 251.

¹¹⁹ Prav tam, str. 262–263.

¹²⁰ Nekateri raziskave kažejo, da kljub polarizaciji javnega mnenja o tem, ali je Vrhovno sodišče ZDA v omenjeni zadevi odločalo na temelju prava ali na temelju politike, ni zaznati sprememb v naklonjenosti ljudi Vrhovnemu sodišču; glej Gibson, Caldeira, Kenyatta Spence, *The Supreme Court and the US Presidential Election of 2000* (2003), str. 555.

¹²¹ Ur. l. RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1.

¹²² Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Petkov and Others v. Bulgaria* z dne 11. 6. 2009 (zlasti tč. 79 in 80).

¹²³ V resnici gre pri poslanskih volitvah v tem pogledu za hujše omejitve.

¹²⁴ O pravni naravi tega volilnega spora glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 200–208.

¹²⁵ O tem, zakaj ni mogoče kopičenje pravnih sredstev v tem času, in torej tudi o tem, zakaj ne bi smel biti dopusten še ugovor iz 103. člena ZVDZ, glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 191–200.

¹²⁶ Več o tem tudi glede poslanskih volitev glej Sovdat, prav tam, zlasti str. 205–208.

¹²⁷ Androjna, Vilko, Kerševan, Erik, *Upravno procesno pravo* (2006), str. 675.

¹²⁸ Kot je to naredilo Ustavno sodišče npr. z odločbo Up-2385/08 z dne 9. 9. 2008 (Ur. l. RS, št. 88/08, in OdlUS XVII, 80).

¹²⁹ Izpodbijali jih bodo lahko tudi volivci. S tega vidika bi se lahko ob nepazljivem branju narobe razumelo stališče Ustavnega sodišča, ki ga je zapisalo v sklepu št. U-I-282/97 z dne 13. 11. 1997 (OdlUS VI, 147, sicer pri poslanskih volitvah, vendar velja enako tudi pri predsedniških). Drži, da v *a priori* volilnem sporu, ki se odvija v času volilnega postopka, ne more biti dovoljeno volivcem, da izpodbijajo potrjene kandidature. Vendar pa to ne more veljati za *a posteriori* volilni spor.

¹³⁰ O razlogih za to stališče glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 279–281.

¹³¹ Sklep II Uv 5/2007 z dne 30. 10. 2007.

¹³² Glej Sovdat, nav. delo (2013), str. 282–286.

¹³³ Glej prav tam, str. str. 288–290.

¹³⁴ Glej o tem Kaučič, Pavlin, Bardutzky (ur.), *Ustavna reforma ustavnega sodstva*.

¹³⁵ O razlogih, zakaj neposredni sodni nadzor volitev kljub neodvisni volilni komisiji, ki ni pod političnimi vplivi, glej Orr, *Judicial Review of the Administration of Parliamentary Elections* (2012), str. 120–124.

¹³⁶ Ureditev z 48-urnim rokom ima npr. *Zakon o izboru predsednika Republike Hrvatske*, ki v členih od 44 do 47 ureja na enak način *a priori* in *a posteriori* volilni spor. Podobna je francoska ureditev, vendar samo za predsedniške volitve, kjer je treba upoštevati, da je CC ves čas vključen v nadzor nad izvajanjem volilnih opravil.

¹³⁷ Glej Vickery, *Understanding, Adjudicating, and Resolving Election Disputes* (2011), str. 13.

Literatura / References:

- Androjna, V. & Kerševan, E. (2006) *Upravno procesno pravo : upravni postopek in upravni spor* (Ljubljana: GV Založba).
- Barron, J. , Dienes, D. & Thomas, C. (1999) *Constitutional law in a nutshell* (St. Paul: West Group).
- Camby, J.-P. (2007) *Le conseil constitutionnel, juge électoral* (Daloz, Paris 2007).
- Couvert-Castéra, O. (2007) *Code électoral commenté* (Paris: Berget–Levrault).
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji, *Revus*, 12, pp. 165–177.
- Dubrovnik, T. (2009) The Position and Powers of the President of the Republic of Estonia, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 19–32.
- Duval, J.-M. (2001) La sanction des comportements irréguliers au cours des élections, *Revue Française de droit constitutionnel*, 48, pp. 824–846.
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A. & Kenyatta Spence, L. (2003) *Supreme Court and the US Presidential Election of 2000: Wounds, Self-Inflicted or Otherwise?* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Goodwin-Gill, G. S. (2006) *Free and fair elections* (Genève: Inter-Parliamentary Union).
- Gould, R. (2001) *Vote Counting and Dispute Resolution, Regional Work-shop on Capacity Building in Electoral Administration in Africa*, 24–28 September 2001, Marocco, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan005409.pdf> (August 5, 2015).
- Grad, F. (1999) Načela organizacije oblasti, In: Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999) *Državna ureditev slovenije* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Grad, F. (2004) *Volitve in volilni sistem (2. izdaja)* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Grad, F. (2011) Komentar k 80. členu, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1093–1115.
- Hasen, R. L. (2003) *The supreme court and election law, judging equality from Baker v. Carr to Bush v. Gore* (New York University Press).
- Kaučič, I. (2009) Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike, *Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1734–1747.
- Kaučič, I. (2011) Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in v drugih državah Evropske unije, *Pravnik*, 66(5/6), pp. 311–338.
- Kaučič, I., Pavlin, P. & Bardutzky, S. (ur.) (2011) *Ustavna reforma ustavnega sodstva, Zbornik gradiv 2008–2011* (Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje).
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 102. členu, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1206–1211.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 103. členu, v In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1212–1220.
- Kommers, D. P. (1997) *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham: Duke University Press).
- Leclercq, C. (1992) *Drot constitutionnel et institutions politiques, huitième édition* (Paris: Litec).
- Nou, J. (2009) Privatizing Democracy: Promoting Elections Integrity Through Procurement Contracts, *The Yale Law Journal*, 4, pp. 744–793.
- Ribičič, C. (1999) Predsednik republike, In: Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (eds.) *Državna ureditev slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS), str. 137–151.

- Smith, C. A. & Shortell, C. (2007) The Suits that Counted: The Judicialization of Presidential Elections, *Election Law Journal*, 6, pp. 251–265.
- Sovdat, J. (2002) Komentar k 43. členu, In: Šturm, L. (ed.) Komentar Ustave Republike Slovenije (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 473–489.
- Sovdat, J. (2008) Varstvo volilne pravice pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, *Pravnik*, 63(9/10), pp. 453–477.
- Sovdat, J. (2013) *Volilni spor* (Ljubljana: GV Založba).
- Vickery, C. (2011) *Understanding, Adjudicating, and Resolving Election Disputes*, University of Sao Paulo, IFES Conference Paper, February 16–19 2011, available at: <http://www.elibraria.org/elections/civic-education/papers/> (August 15, 2015).
- Zagorc, S (2006) Omejitve pasivne volilne pravice na volitvah poslancev državnega zbora, *Zbornik znanstvenih razprav*, 66, pp. 335–355.
- Zagorc, S. (2009) *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).

Novejši sistemi volitev šefa države

TADEJ DUBROVNIK

Povzetek Prispevek obravnava novejše sisteme volitev šefa države, to je volitve predsednika republike v državah, ki so parlamentarni sistem in funkcijo predsednika republike kot individualnega šefa države uvedle v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, in sicer v desetih državah članicah Evropske unije. V večini držav predsednika republike volijo volivci na neposrednih volitvah, po dvokrožnem večinskem sistemu, zgolj v manjšini držav pa so uvedene posredne predsedniške volitve, od katerih najbolj izstopa estonska ureditev predsedniških volitev. V drugem delu prispevka sta prikazana postopek kandidiranja ter pridobitev pasivne volilne pravice, ki je specifična v slovenski ustavni ureditvi, kjer ni določen višji starostni cenzus. V nadaljevanju je obravnavan tudi čas trajanja predsednikovega mandata in možnost reelekcije.

Ključne besede: • predsednik republike • šef države • predsedniške volitve • mandat • pasivna volilna pravica

NASLOV AVTORJA: mag. Tadej Dubrovnik, IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.11 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Newer Election Systems of the Head of State

TADEJ DUBROVNIK

Abstract This paper deals with the newer election systems of the head of state, meaning the presidential elections in countries where the parliamentary system and the function of the President of the Republic as the individual head of state were introduced in the 1990s, namely in ten Member States of the European Union. In most countries the President of the Republic is elected by the voters in the two-round majority direct election system, only in a few countries there are indirect presidential elections, where the Estonian presidential elections are the most unique. The second part of the paper deals with the rules of candidature and the passive voting right, which is specific in the Slovene constitutional system, as there is no higher age restriction. In the following part, the paper deals with the duration of the President's mandate and the possibility of re-election.

Keywords: • president of the republic • head of state • presidential election • mandate • passive voting right

CORRESPONDENCE ADDRESS: Tadej Dubrovnik, M.Sc., IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenia, email: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.11

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Prispevek obravnava novejše sisteme volitev šefa države, to je volitve predsednika republike v državah, ki so parlamentarni sistem organizacije državne oblasti in funkcijo predsednika republike kot individualnega šefa države uvedle v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Podrobneje so tako prikazane volitve predsednika republike Estonije, Latvije, Litve, Poljske, Češke, Slovaške, Slovenije, Madžarske, Romunije ter Bolgarije, torej v desetih državah članicah Evropske unije. Vse te države namreč povezuje podobna polpretekla zgodovina, kot sta nekdanji socialistični sistem in odločitev za klasični parlamentarizem z nekaterimi odstopanji zlasti glede volitev in položaja predsednika republike.

Ureditev predsedniških volitev v obravnavanih državah je zanimiva in specifična. V večini držav predsednika republike volijo volivci na neposrednih volitvah po dvokrožnem večinskem sistemu, zgolj v treh državah pa so uvedene posredne predsedniške volitve. Od držav, kjer predsednika republike voli parlament, najbolj izstopa estonska ureditev, ki določa, da se v primeru, če parlamentu ne uspe izvoliti predsednika, oblikuje posebno volilno telo, ki voli predsednika v četrtem in morebitnem petem krogu volitev. Svojevrstna je tudi ureditev v Latviji, kjer v primeru, ko tudi v drugem krogu volitev predsednik ni izvoljen, pričnejo v parlamentu z izločanjem kandidatov, ki so dobili najmanj glasov (run-off elections).

V nadaljevanju je prikazan tudi postopek kandidiranja ter pridobitev pasivne volilne pravice, za katero je v vseh državah, z izjemo Slovenije, predpisan starostni cenzus. Poleg višje starostne meje države določajo tudi druge pogoje za pasivno volilno pravico. V zvezi z mandatom je v vseh obravnavanih državah določeno, da se predsednika republike izvoli za dobo petih let, razen v Latviji, kjer je njegov mandat krajši. Glede reelekcije v skoraj polovici obravnavanih ureditev velja, da je lahko ista oseba izvoljena za predsednika republike večkrat (in ne zgolj dvakrat, kot je sicer prevladujoče pravilo), če po dveh zaporednih izvolitvah opravlja to funkcijo druga oseba.

Kljub nekaterim skupnim značilnostim že uvodoma ugotavljamo, da se obravnavani sistemi volitev med seboj razlikujejo. Zato je namen prispevka prikazati podobnosti posameznih sistemov volitev predsednika republike, izpostaviti njihove razlike in posebnosti ter ovrednotiti svojevrstne rešitve.

2 Način volitev predsednika republike

Način volitev predsednika republike je, skladno s klasično ustavnopravno teorijo, v medsebojni povezavi z obsegom njegovih formalno določenih pristojnosti. Volitve predsednika republike so tako odvisne od njegovega položaja v sistemu državne oblasti, torej zlasti od obsega njegovih pristojnosti na izvršilnem in zakonodajnem področju.¹ Močnejši kot je položaj predsednika republike, večjo stopnjo legitimnosti potrebuje, kar mu zagotavljajo neposredne volitve.² Gre za vzajemnost načina volitev in položaja

predsednika republike. Posredne volitve so zato značilnejše za parlamentarni sistem, kjer ima predsednik republike zgolj simbolično funkcijo, neposredne volitve pa praviloma za polpredsedniške in predsedniške sisteme, torej za sisteme z močnejšim položajem predsednika republike.³ Trdimo lahko, da so neposredne volitve nujne v tistih ureditvah, kjer ima predsednik republike večje pristojnosti – zlasti na izvršilnem področju, saj si s tem volivci zagotovijo svoj vpliv tudi na izbor osebnosti, ki so ji pripravljeni zaupati oblikovanje vlade.⁴

Predpostavka, da ima najmočnejši položaj predsednik republike v tistih ureditvah, kjer ga volijo volivci, je v novih evropskih demokracijah vprašljiva. V večini obravnavanih ureditev imamo namreč opravka s parlamentarnimi sistemi, s šibkim, a neposredno izvoljenim predsednikom republike, pri čemer delni izjemi predstavljata Litva in Poljska, kjer so prisotne značilnosti parlamentarno-predsedniškega sistema. V sedmih državah, in sicer: v Litvi, na Poljskem, v Sloveniji, Romuniji, Bolgariji ter na Češkem in Slovaškem predsednika republike volijo na neposrednih volitvah. Parlament tako voli predsednika republike zgolj v treh od desetih držav, in sicer v Latviji, na Madžarskem in v Estoniji, pri čemer je tudi v slednjih dveh državah zaznati željo po uvedbi neposrednih volitev. Skladno z ustavno spremembo so na Češkem prve neposredne volitve predsednika republike izvedli šele leta 2013. Do spremembe ustave leta 1999 je tudi na Slovaškem predsednika republike volil parlament, vendar je zaradi »krize«, ko poslanec kljub večkratnim poskusom ni uspelo izvoliti nobenega kandidata, prišlo do uvedbe neposrednih predsedniških volitev.⁵

Največja posebnost glede obravnavane korelacije je zagotovo slovenska ureditev, kjer ustava na eni strani z neposrednim načinom volitev krepi položaj in vlogo predsednika republike, na drugi strani pa mu zelo restriktivno določa pristojnosti. Izstopa tudi bolgarska ureditev, kjer volivci na neposrednih volitvah volijo predsednika z zelo šibkimi pristojnostmi. Ugotavljamo, da korelacija med načinom volitev in položajem predsednika republike oziroma njegovimi pristojnostmi velja predvsem v tradicionalnih zahodnoevropskih parlamentarnih demokracijah, ne pa nujno tudi v tako imenovanih novih demokracijah. Pri slednjih so namreč na izbiro sistema volitev imele večji vpliv »negativne« izkušnje s posrednimi volitvami v prejšnjem socialističnem sistemu in mnenje, da so neposredne volitve bolj demokratične kot pa sam obseg predsednikovih pristojnosti.⁶ Seveda na izbiro sistema volitev vedno vpliva tudi trenutna politična situacija v neki državi.⁷

2.1 Neposredne volitve predsednika republike

Neposredne volitve predsednika republike predpisujejo ustave Litve, Poljske, Češke, Slovaške, Slovenije ter Romunije in Bolgarije. Obravnavane ureditve za neposredne in splošne volitve predsednika republike predvidevajo dvokrožni večinski sistem. Pri tem je mogoče analizirane države razdeliti v tri skupine: države, kjer je za izvolitev (v prvem krogu) predpisana večina glasov volivcev, ki so glasovali, države, ki poleg te večine predpisujejo tudi kvorum udeležbe ter države z najzahtevnejšo večino, kjer je za

izvolitev določena večina glasov vseh volilnih upravičencev.⁸ Kadar noben kandidat ne dobi ustrezne večine v prvem krogu volitev, se ponovi glasovanje med kandidatoma, ki sta dobila največ (veljavnih) glasov, izvoljen pa je tisti, ki dobi več glasov.

Na Češkem so bile neposredne volitve predsednika republike prvič izvedene januarja 2013. Po novi ureditvi je za predsednika republike izvoljene kandidati, ki prejme absolutno večino veljavnih glasov. Če noben kandidat ne prejme ustrezne večine, se izvede drugi krog volitev, kjer je izvoljen kandidat, ki dobi več glasov.⁹ Pred ustavno spremembo je bil na Češkem, skladno s tedaj veljavnim 58. členom ustave, za predsednika republike izvoljen kandidat, ki je dobil absolutno večino glasov vseh poslancev in absolutno večino glasov vseh senatorjev. Senat in poslanska zbornica sta glasovala ločeno.¹⁰ V primeru, da noben kandidat ni dobil ustrezne večine, se je glasovanje ponovilo med kandidatoma, ki je dobil največ glasov v senatu, in kandidatoma, ki je dobil največ glasov v poslanski zbornici. Izvoljen je bil kandidat, ki je dobil absolutno večino glasov prisotnih senatorjev in absolutno večino glasov prisotnih poslancev, pri čemer je glasovanje ponovno potekalo ločeno. Če do izvolitve predsednika ni prišlo niti v drugem krogu, se je izvedel tretji krog volitev. V tretjem krogu se je glasovalo o kandidatih drugega kroga, izvoljen pa je bil kandidat, ki je dobil absolutno večino glasov prisotnih poslancev in senatorjev, pri čemer sta oba domova glasovala skupaj. V primeru, da ni bil izvoljen noben kandidat, se je celoten volilni postopek moral ponoviti. Dejstvo, da se je tudi za izvolitev v tretjem krogu zahtevala absolutna in ne zgolj navadna večina, je povzročalo težave pri volitvah predsednika republike in predstavljalo nevarnost, da bi prišlo do dlje časa trajajoče vakacije predsedniškega mesta.¹¹ Tako je na primer na predsedniških volitvah leta 2003 do volitev prišlo kar trikrat, saj je bil predsednik republike izvoljen šele v devetem krogu, oziroma v tretjem krogu tretjih volitev.¹²

Sistem volitev, kakršen je uveden na Češkem, velja tudi za poljskega predsednika republike. Na Poljskem je namreč za predsednika republike izvoljen kandidat, ki dobi več kot polovico veljavnih glasov. V primeru, da noben kandidat ne doseže te večine, ustava določa, da se izvede drugi krog med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Izvoljen je tisti, ki je dobil večino glasov.¹³ Tudi slovenski predsednik republike se, skladno s 103. členom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju slovenska ustava), izvoli na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah, pri čemer je za predsednika izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov.¹⁴ Če noben kandidat ni dobil večine glasov, se glasovanje ponovi med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov; izvoljen pa bo kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov.¹⁵

Zahtevnejša oblika sistema absolutne večine je predpisana v Bolgariji in Litvi; gre za ureditvi, kjer ustavi za uspešno izvolitev v prvem krogu predpisujeta volilno udeležbo.¹⁶ V Bolgariji za izvolitev v prvem krogu zadostuje večina veljavnih glasov, vendar mora na volitvah glasovati najmanj polovica volilnih udeležencev, sicer se izvede drugi krog volitev, kjer je izvoljen kandidat, ki dobi večino glasov.¹⁷ Na tem mestu velja poudariti, da je Bolgarija edina država med novimi demokracijami Evropske unije, ki pozna

funkcijo podpredsednika republike. Tako ustava v zvezi s tem določa, da volitve podpredsednika potekajo pod enakimi pogoji in postopku kot predsedniške volitve ter da se podpredsednika voli sočasno (na skupni listi) s predsednikom.¹⁸ Zanimiva je litvanska ureditev, kjer ustava sicer predpisuje kvorum, ki pa je spremenljiv, s čimer se želi izogniti drugemu krogu volitev. Tako je za predsednika izvoljen kandidat, ki je dobil več kot polovico oddanih glasov pod pogojem, da se je volitev udeležila najmanj polovica volilnih upravičencev. Kadar je volilna udeležba manjša, je izvoljen kandidat, ki je dobil največ glasov, vendar ne manj kot tretjino glasov vseh volivcev. Če v prvem krogu ni izvoljen noben kandidat, se glasovanje ponovi med kandidatom, ki sta dobila največ glasov, izvoljen pa je kandidat, ki je dobil več glasov.¹⁹

Najzahtevnejšo večino za izvolitev v prvem krogu zahtevata romunska in slovaška ustava.²⁰ V Romuniji je za predsednika republike izvoljen kandidat, ki dobi večino glasov vseh volilnih upravičencev. V drugem krogu se pomerita kandidata, ki sta dobila največ glasov, izvoljen pa je tisti, ki dobi večino glasov. Podobno ureditev imajo tudi na Slovaškem, kjer ustava določa, da je za predsednika republike v prvem krogu izvoljen kandidat, katerega število prejetih glasov presega polovico vseh volilnih upravičencev. Če temu ni tako, se izvede drugi krog volitev, kjer se pomerita kandidata, ki sta prejela največ veljavnih glasov, izvoljen pa je kandidat, ki prejme več glasov.

2.2 Posredne volitve predsednika republike

Posredne volitve predsednika republike predpisujejo ustave Estonije, Latvije ter Madžarske. Na splošno lahko ločimo med sistemi, kjer se predsedniške volitve izvajajo preko parlamenta ali preko posebno oblikovanega volilnega telesa. Pri tem je možna tudi kombinacija obeh sistemov, kot to poznajo v estonski ureditvi, kjer predsednika v prvih treh krogih voli parlament; v primeru, da noben kandidat ne dobi ustrezne večine glasov, se oblikuje posebno volilno telo (sestavljeno iz poslancev in zastopnikov samoupravnih lokalnih skupnosti), ki voli predsednika republike v četrtem in po potrebi tudi petem krogu. V vseh treh državah predsednika republike volijo enodomni parlamenti; izjema je, pred spremembo ustave in posledično sistema volitev, bila le Češka, kjer so predsedniške volitve potekale v obeh domovih parlamenta. Države za izvolitev predsednika republike predpisujejo različno večino. Absolutna večina se zahteva v Latviji, kvalificirana (dvo tretjinska) večina glasov vseh poslancev pa je določena za izvolitev kandidata na Madžarskem in v Estoniji. V primeru, da noben kandidat ne dobi predpisane večine v prvem krogu, se v nadaljevanju praviloma odloča med kandidatom, ki sta dobila največ glasov, zmanjša pa se tudi za izvolitev zahtevana večina. Glede tega je izjema Latvija, kjer glasovanje poteka po posebnem sistemu izločanja.

2.2.1 Volitve s strani parlamenta

Poleg latvijske in estonske tudi madžarska ustava predpisuje volitve predsednika republike v zakonodajnem telesu. Na Madžarskem se v primeru, da kandidat v prvem krogu ne dobi dvetretjinske večine glasov vseh poslancev, izvede drugi krog volitev, kjer se odloča med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Ustava določa, da za izvolitev v drugem krogu zadostuje večina veljavnih glasov. Če tudi tako ni izvoljen predsednik republike, se izvedejo nove volitve.²¹ Kljub tendencam po uvedbi neposrednih volitev predsednika republike do ustrezne spremembe ustave še ni prišlo.²²

Izmed obravnavanih držav izstopa latvijska ureditev predsedniških volitev. Za predsednika je izvoljen kandidat, za katerega glasuje najmanj enainpetdeset poslancev od stočlanskega parlamenta. Kadar v prvem krogu noben kandidat ne dobi ustrezne večine, se izvede drugi krog, kjer lahko kandidirajo vsi kandidati prvega kroga. Če tudi v drugem krogu noben kandidat ne dobi absolutne večine vseh poslancev, se izloči kandidat, ki je dobil najmanj glasov. Takšen način izločanja se ponavlja, dokler ne pride do izvolitve kandidata, oziroma do zadnjega kroga, kjer se glasuje samo še o enem kandidatu.²³ V primeru, da le-ta ne dobi najmanj enainpetdeset glasov, se izvedejo nove volitve.²⁴

2.2.2 Mešani posredni sistem

Estonskega predsednika voli parlament in posebno volilno telo, kadar je to potrebno. Kandidat je izvoljen v prvem krogu, če sta zanj glasovali najmanj dve tretjini vseh poslancev. V primeru, da noben kandidat ne dobi ustrezne večine, se naslednji dan izpelje drugi krog volitev, pri čemer se pred glasovanjem v drugem krogu predlagajo novi kandidati. Kadar noben kandidat ne dobi dvotretjinske podpore, se še isti dan izpelje tretji krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov v drugem krogu. Izvoljen je kandidat, za katerega sta glasovali najmanj dve tretjini poslancev. Kolikor tudi v tretjem krogu volitev predsednik republike ni izvoljen, skliče predsednik parlamenta volilno zborovanje. Posebno volilno telo sestavljajo poslanci in zastopniki samoupravnih lokalnih skupnosti. Državna volilna komisija pošlje lokalnim skupnostim obvestilo o številu predstavnikov, ki jih bodo zastopali v volilnem telesu. Število predstavnikov je odvisno od števila državljanov, ki so vpisani v volilni imenik na območju posamezne lokalne skupnosti; pri tem se upošteva stanje na prvi dan tistega leta, ko bodo izvedene predsedniške volitve. Predstavniško telo vsake samoupravne lokalne skupnosti izvoli najmanj enega zastopnika. Na volilnem zborovanju predstavi parlament tista predsedniška kandidata, ki sta se udeležila tretjega kroga glasovanja v parlamentu, nove kandidate pa lahko predlagajo tudi člani volilnega telesa. Za predsednika republike je izvoljen kandidat, ki je dobil večino oddanih glasov. Če v prvem krogu glasovanja volilnega telesa noben kandidat ne dobi potrebne večine, se še isti dan izvede drugo glasovanje v volilnem telesu med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov; izvoljen pa je kandidat, ki dobi večino oddanih glasov.²⁵

3 Mandatna doba

Predsednik republike je v vseh novih demokracijah Evropske unije izvoljen za določeno mandatno dobo, ki začne teči po podaji prisege, vendar ne prej kot po izteku mandatne dobe prejšnjemu predsedniku. V večini obravnavanih držav je predsednik republike izvoljen za dobo petih let.²⁶ Zgolj v Latviji je predsednik izvoljen za dobo štirih let, pred spremembo ustave (1997 leta) je bil njegov mandat celo krajši, in sicer tri leta.²⁷ Tudi v Romuniji je bil pred spremembo ustave leta 2003 njegov mandat krajši, in sicer štiri leta. Mandatna doba predsednika republike je lahko tudi daljša ali krajša. Daljšo mandatno dobo ureditve določajo v primeru, kadar bi se ta sicer iztekla med trajanjem vojnega ali izrednega stanja. Do predčasnega prenehanje predsednikove funkcije pa lahko pride zaradi smrti, odstopa, trajnega zadržka, odpoklica, ustavne obtožbe ali drugega razloga, zaradi katerega predsednik ne more opravljati svoje funkcije.

Za vse obravnavane države velja, da je isto osebo za predsednika republike možno izvoliti zaporedoma največ dvakrat, vendar obstaja pomembna razlika, saj nekatere ustave določajo, da je ista oseba lahko izvoljena največ dvakrat, druge države pa poznajo zgolj omejitve, da ista oseba ne more biti izvoljena več kot dvakrat zaporedoma, kar pomeni, da je lahko kasneje (»po prekinitvi«) ponovno izvoljena za predsednika republike. Delno izjemo predstavlja le Litva, kjer bi (vsaj teoretično) tamkajšnjega predsednika republike lahko izvolili tudi večkrat zaporedoma, pod pogojem, da bi vsaj dva mandata zaključil predčasno, saj tamkajšnja ustava določa le, da ista oseba ne more opravljati funkcije predsednika republike več kot osem zaporednih let.²⁸ Z omejevanjem ponovnih izvolitev se sicer želi preprečiti koncentracijo vpliva oziroma moči okrog iste osebe, pri čemer je takšna nevarnost nedvomno večja pri zaporednem kot pri nezaporednem ponavljanju izvolitve.²⁹ Ustavno ureditev, kjer je lahko ista oseba za predsednika republike izvoljena večkrat, vendar zaporedoma zgolj dvakrat, poznajo na Slovaškem in Češkem ter v vseh treh baltičskih državah. Enako ureditev glede reelekcije predsednika republike imamo tudi v naši ureditvi.³⁰ Pri tovrstni ureditvi reelekcije se lahko postavi vprašanje ustreznosti oziroma učinkovitosti, saj bi lahko prekinitve po dveh končanih zaporednih mandatih in pred ponovno tretjo izvolitvijo znašala le en dan. Ob tem velja poudariti, da do takšnih situacij v navedenih ureditvah dejansko še ni prišlo.

4 Kandidiranje

V zvezi s predlaganjem kandidatov za predsednika republike v obravnavanih ureditvah, kjer predsednika volijo neposredno, velja, da lahko kandidate predlagajo volivci ter poslanci oziroma politične stranke. Pri tem v Litvi, Romuniji ter na Poljskem poslanci pri podaji predloga niso samostojni, temveč so odvisni od podpore volivcev. Drugače je na Češkem, Slovaškem, v Bolgariji in Sloveniji, kjer lahko poslanci podajo svoj predlog. Na Češkem tako lahko kandidate predlaga petdeset tisoč volivcev, deset senatorjev (od enainosemdesetčlanskega senata) ter dvajset poslancev (od dvestočlanske poslanske zbornice).³¹ Tudi na Slovaškem lahko svojega kandidata predlaga petnajst

poslancev (od stopetdesetčlanskega parlamenta) ter petnajst tisoč volivcev.³² V Bolgariji lahko kandidate za predsednika in podpredsednika republike skozi svoje predstavnike predlagajo politične stranke oz. koalicije strank ter volivci (pet tisoč), slednji sicer preko nominacijskega oz. predlagalnega odbora, ki mora biti registriran pri centralni volilni komisiji.³³ V Romuniji, Litvi in na Poljskem so pri določitvi kandidatov odločilni volivci. Kandidata za romunskega predsednika republike lahko poda dvesto tisoč volivcev, bodisi na predlog posameznega volivca bodisi na predlog politične stranke oziroma strankarske koalicije.³⁴ Kandidate za litvanskega predsednika republike lahko predlaga kdorkoli ob podpori dvajset tisoč volivcev, pri čemer ustava izrecno določa, da število kandidatov, ki kandidirajo na predsedniških volitvah, ni omejeno.³⁵ Podobno velja tudi na Poljskem, kjer lahko kandidata za predsednika republike predlaga sto tisoč poljskih volivcev.³⁶ Ne glede na predlagatelja velja pravilo, da lahko poslanec oziroma volivec da podporo samo eni kandidaturi.

V vseh treh analiziranih ureditvah, kjer predsednika republike volijo v parlamentu, lahko kandidate predlagajo le poslanci. V Estoniji in na Madžarskem je za to predpisana enopetinska večina poslancev.³⁷ Drugače je v Latviji, kjer lahko kandidata za predsednika predlaga vsak poslanec, pri čemer jih v praksi predlagajo zgolj poslanske skupine.³⁸ Glede predlaganja kandidatov izstopa estonska ureditev, in sicer kadar je glasovanje v parlamentu neuspešno ter pride do oblikovanja posebnega volilnega telesa, ki ga sestavljajo poslanci in zastopniki samoupravnih lokalnih skupnosti. V takšnem primeru parlament predstavi na volilnem zborovanju tista predsedniška kandidata, ki sta se udeležila tretjega kroga glasovanja v parlamentu, nove kandidate pa lahko predlaga najmanj enaindvajset članov volilnega telesa.³⁹ Pred spremembo sistema čeških predsedniških volitev je tudi tamkajšnjega kandidata za predsednika republike lahko predlagalo deset senatorjev ali deset poslancev.⁴⁰

5 Pridobitev pasivne volilne pravice

Glede pridobitve pasivne volilne pravice v zgoraj obravnavanih državah velja poudariti, da so vse ureditve, z izjemo slovenske, predpisale spodnjo starostno mejo, in sicer štirideset let v Bolgariji, na Češkem, Estoniji, Latviji, Litvi, ter starost petintrideset let v Romuniji, na Poljskem in Madžarskem ter Slovaškem⁴¹. Polovica držav ima poleg starostnega pogoja in pogoja državljanstva tudi druge pogoje za pridobitev pasivne volilne pravice. Tako se zahteva stalno prebivališče v državi (Romunija), da je kandidat zadnjih nekaj let živel v državi (Bolgarija, Litva), da kandidat nima dvojnega državljanstva (Bolgarija, Latvija) in da mora kandidat biti državljan že po rodu (Bolgarija, Litva, Estonija). Litvanska in poljska ustava nadalje določata, da mora kandidat za predsednika republike izpolnjevati tudi pogoje, določene za pridobitev pasivne volilne pravice za poslanca. Tako litvanski kandidat za poslanca in posledično predsednika republike ne sme biti s prisego ali obvezo povezan z drugo državo. Poljska ustava pozna omejitev, da tamkajšnji kandidat za poslanca oziroma predsednika republike ne sme biti pravnomočno obsojen na zaporno kazen za naklepno kaznivo dejanje. Najštevilčnejše oziroma najstrožje pogoje za pridobitev pasivne volilne pravice

ima Bolgarija, kjer je lahko za predsednika republike izvoljena oseba, ki je stara najmanj štirideset let, je po rodu državljan Bolgarije, zadnjih pet let biva v državi in nima državljanstva druge države ter ni opravilno nesposobna in tudi ne prestaja zaporne kazni. S takšnimi pogoji za pridobitev pasivne volilne pravice so (namerno) onemogočili kandidaturo nekdanjemu bolgarskemu monarhu Simonu II.⁴² Zaključimo lahko, da je glede pridobitve pasivne volilne pravice pri predsedniških volitvah svojevrstna izjema Slovenija, kjer ni posebnih oziroma dodatnih omejitev, saj je za predsednika republike lahko izvoljen vsak državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajsto leto starosti, dasiravno je bilo v osnutku ustave predvideno, da bi za predsednika republike lahko bil izvoljen le državljan Slovenije, star najmanj petintrideset let.⁴³

6 Sklep

1. Glede volitev predsednika republike velja, da ga v večini obravnavanih držav volijo volivci na neposrednih volitvah (Poljska, Slovaška, Češka, Romunija, Bolgarija, Litva, Slovenija). Na Madžarskem kljub prizadevanju za neposredne volitve še ni prišlo do ustreznih ustavnih sprememb. Tudi v Estoniji ni bil sprejet predsednikov predlog za uvedbo neposrednih volitev. Do uspešne spremembe volilnega sistema predsedniških volitev je do sedaj prišlo le na Slovaškem in Češkem. V obeh državah so se v preteklosti srečali s težavami pri izvolitvi predsednika republike s strani parlamenta. Obravnavane ureditve za neposredne volitve predsednika republike predvidevajo dvokrožni večinski sistem, pri čemer so v večini držav zaradi strahu pred nizko volilno udeležbo in posledično nelegitimnostjo volitev določili bodisi kvorum udeležbe, bodisi pogoj, da mora za izvolitev v prvem krogu za kandidata glasovati večina vseh volilnih upravičencev. Gre za vprašljive rešitve, ki izvirajo iz pomanjkanja demokratične tradicije. Pri ureditvah, kjer so uveljavljene posredne volitve predsednika republike, ločimo med tistimi, kjer predsednika voli parlament (Latvija, Madžarska), ter kombiniranim (estonskim) sistemom, kjer se volitve odvijajo v parlamentu in posebno oblikovanem volilnem telesu. V vseh državah s posredno izvoljenim predsednikom je bilo v preteklosti izvedenih več krogov volitev oziroma je bilo volitve potrebno celo ponavljati. Razlog je zlasti v razpršenosti političnih strank in nestabilnih strankarskih koalicijah.

2. Glede pridobitve pasivne volilne pravice velja, da vse obravnavane države (z izjemo Slovenije) predpisujejo spodnjo starostno mejo štirideset oziroma petintrideset let v Romuniji, na Poljskem, Madžarskem in Slovaškem. Poleg starostnega pogoja pozna večina držav za pridobitev pasivne volilne pravice tudi druge posebne pogoje: stalno prebivališče, državljanstvo (po rodu), dlje časa trajajoče bivanje v državi, itn. Vsekakor so posamezne omejitve smotrne in bi jih veljalo uvesti tudi v slovensko ustavno ureditev.

3. V zvezi z mandatno dobo predsednika republike ustave (z izjemo latvijske) določajo, da je ta izvoljen za dobo petih let. Pri tem nekatere ustave določajo, da je ista oseba

lahko izvoljena največ dvakrat, druge države pa poznajo zgolj omejitve, da ista oseba ne more biti izvoljena več kot dvakrat zaporedoma. Kljub pogojno dovoljeni tretji izvolitvi v nekaterih državah in špekulacijam o morebitnih zlorabah, kjer bi prekinitev pred nastopom tretjega mandata bila zgolj fiktivna, do tega v praksi ni prišlo.

4. Zaključimo lahko, da je sistem neposrednih volitev šefa države za obravnavane ureditve ustrežnejša izbira, zlasti upoštevajoč dejstvo, da gre za mlade in posledično »neizkušene« oziroma »nezrele« parlamentarne sisteme, s pomakanjem demokratične tradicije. Kljub dopustnim večkratnim reelekcijam v teoriji obravnavane ureditve v praksi ustrezajo demokratičnim standardom, saj učinkovito preprečujejo kopičenje oblasti ter zagotavljajo legitimnost predsedniške funkcije. Hkrati tudi zahtevnejši pogoji za pridobitev pasivne volilne pravice za predsednika republike zagotovo poudarjajo pomen in vlogo te institucije ter omogočajo, da tovrstno funkcijo opravljajo le tisti, ki so osebno primerni in zreli ter zadosti povezani z državo, kateri bodo morebiti predsedovali.

Opombe / Notes:

¹ O položaju in pristojnostih predsednika republike v novih demokracijah Evropske unije glej T. Dubrovnik: Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, v: Javna uprava, 45 (2009) 4, str. 155-179, T. Dubrovnik: Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, v: Javna uprava, 50 (2014) 1/2, str. 41-70 ter T. Dubrovnik: Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, v Javna uprava, 48 (2012) 3/4, str. 141-170.

² Za primerjalnopravni pregled o povezavi med legitimnostjo in predsednikovimi pristojnostmi glej G. Strohmeier: Mehr Legitimation = mehr Kompetenz?, v: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 5 (2011) 1, str. 157-177.

³ O položaju in načinu volitev predsednika republike F. Grad: Volitve in volilni sistem, Uradni list RS, Ljubljana 2004, str. 169 ter I. Kaučič: Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije, v: Pravniki, 66 (2011) 5/6, str. 311-338.

⁴ O tem I. Kaučič: Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, v: X. dnevi javnega prava, IJU, 2004, str. 24.

⁵ Širše P. Jerabek, P. Jerabek, N. Vierbücher: Das Ende der Amtsperiode des slowakischen Staatspräsidenten Kováč und die Verfassungskrise in der Slowakischen Republik, v: Berichte zu Staat und Gesellschaft in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik, Heft 1, Collegium Carolinum, München 1998, str. 1-5.

⁶ Glej I. Kaučič: Volitve predsednika republike, v: Teorija in praksa, 29 (1992) 7/8, str. 738. O razlogih za vpeljavo neposrednih predsedniških volitev v vzhodnoevropskih državah tudi F. W. Rüb: Schach dem Parlament!, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, str. 173-242.

⁷ O tem M. Gallagher, P. Mitchell (ur.): The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, 2005.

⁸ Širše o sistemu volitev predsednika republike v državah EU I. Kaučič: Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije, v: Pravniki, 66 (2011) 5/6, str. 311-338.

⁹ Glej češki Ustavni zakon o neposrednih volitvah predsednika republike, št. 71/2012sb, z dne 8. februarja 2012.

¹⁰ Češki parlament sestavlja 81 senatorjev in 200 poslancev. To pomeni, da je bil v prvem krogu izvoljen kandidat, ki je dobil 101 glas v poslanski zbornici in 41 glasov v senatu. Enako večino je bilo potrebno zbrati v drugem krogu, pod pogojem, da so se volitev udeležili vsi poslanci in senatorji. V tretjem krogu je bilo za izvolitev potrebnih 141 glasov, pod pogojem, da so bili prisotni vsi člani parlamenta.

¹¹ O tem K. Vodička: *Das politische System Tschechiens*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 278.

¹² Tako K. Vodička: *Das politische System Tschechiens*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2006, str. 250.

¹³ 127. člen Ustave Republike Poljske iz leta 1997, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju poljska ustava).

¹⁴ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/1991-I, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006).

¹⁵ 23. člen Zakona o volitvah predsednika republike /ZVPR/, (Uradni list RS, št. 39/1992, 22/1999 Odl.US: U-I-160/97, 11/2003 Skl.US: U-I-417/02-7, 73/2003 Odl.US: U-I-346/02-13, 49/2008 Skl.US: U-I-272/07-12). O pridobitvi pasivne volilne pravice in kandidiranju za predsednika republike v slovenski ureditvi glej I. Kaučič: Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike, v: *Podjetje in delo*, 35 (2009) 6/7, str. 1734-1747.

¹⁶ 93. člen Ustave Republike Bolgarije iz leta 1991, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju bolgarska ustava), 81. člen Ustava Republike Litve iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju litvanska ustava).

¹⁷ Tako je na predsedniški volitvah leta 2006 zmagovalni kandidat že v prvem krogu prejel 64 odstotkov glasov, vendar je bil zaradi prenizke volilne udeležbe (44 odstotkov) izveden še drugi krog volitev, kjer je zanj glasovalo 76 odstotkov volivcev pri 43 odstotni volilni udeležbi. Glej International Foundation for Electoral Systems: *Election guide: Election profile for Bulgaria - results*, dostopno na www.electionguide.org/results.php?ID=1057, dne 3. 12. 2012.

¹⁸ 94. člen bolgarske ustave.

¹⁹ Do situacije, ko je bila volilna udeležba v prvem krogu pod 50 odstotkov, je prišlo le leta 2004. Zmagovalec prvega kroga je ob 48 odstotni volilni udeležbi dosegel zgolj 31 odstotkov glasov, kar je manj kot tretjino glasov vseh volivcev, zato je bil potreben tudi drugi krog volitev. Glej International Foundation for Electoral Systems: *Election guide: Election profile for Lithuania - results*, dostopno na www.electionguide.org/results.php?ID=233, dne 3. 12. 2012. Širše T. Dubrovnik: *Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji*, v: *Revus* (2010) 12, str. 172.

²⁰ 81. člen Ustave Romunije iz leta 1991, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju romunska ustava), 101. člen Ustave Slovaške Republike iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju slovaška ustava).

²¹ 11. člen Temeljnega zakona Madžarske iz leta 2011 (v nadaljevanju madžarska ustava).

²² Leta 1995 je bil na pobudo ene izmed parlamentarnih strank ter ob podpori 200.000 volivcev izveden referendum o neposrednih volitvah predsednika republike, vendar je ustavno sodišče izpostavilo, da se ustava ne more spremeniti na podlagi referenduma. Do podobne situacije je nato prišlo še leta 1999. Glej A. Körösenyi, G. G. Fodor, J. Dieringer: *Das politische System Ungarns*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 366.

²³ 36. člen Ustave Republike Latvije iz leta 1922, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju latvijska ustava). Postopek predsedniških volitev podrobneje ureja 26. člen poslovnika latvijskega parlamenta (z dne 2. marca 2006, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami).

²⁴ Doslej so bili trije predsedniki izvoljeni v prvem krogu, en predsednik v drugem ter en v tretjem krogu. Leta 1999 je bilo izvedenih največ krogov glasovanj, in sicer pet, čemur je sledil odstop zadnjega kandidata. Do izvolitve predsednika republike je nato prišlo v drugem krogu novih volitev. Več T. Schmidt: *Das politische System Lettlands*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 132-132.

²⁵ Doslej so predsedniške volitve trikrat potekale preko volilnega telesa. Pri tem je bil predsednik republike enkrat izvoljen v prvem krogu, dvakrat pa v drugem krogu glasovanja v volilnem telesu. Širše o volitvah estonskega predsednika glej T. Dubrovnik: *The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia*, v: *Lex localis*, 7 (2009) 1, str. 22-25.

²⁶ 10. člen madžarske ustave, 55., 57. člen Ustave Češke Republike iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju češka ustava), 79., 80. člen Ustave Republike Estonije iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju estonska ustava), 101., 103. člen slovaške ustave, 37., 81., 83. člen romunske ustave, 127. člen poljske ustave, 78. člen litvanske ustave, 93., 95. člen bolgarske ustave.

²⁷ 35., 37. člen latvijske ustave.

²⁸ Prim 39. člen latvijske ustave.

²⁹ O tem M. Krivic: *Vaja v argumentiranju: »Je lahko nekdo trikrat izvoljen za Predsednika Republike?«*, v: *Pravna praksa* 20 (2001) 7, str. 31.

³⁰ O spremembi veljavne ureditve ter za primerjalno pravni pregled reelekcije predsednika republike M. Ribarič: *Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike*, v: VIII. dnevi javnega prava, IJU, 2002, str. 259-275.

³¹ 56. člen češke ustave.

³² 101. člen slovaške ustave.

³³ 3. člen Zakona o volitvah predsednika republike Bolgarije.

³⁴ 3. člen Zakona o volitvah predsednika Romunije.

³⁵ 79. člen litvanske ustave.

³⁶ 127. člen poljske ustave.

³⁷ 79. člen estonske ustave, 11. člen madžarske ustave,

³⁸ Glej T. Schmidt: *Das politische System Lettlands*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 132.

³⁹ Volilno telo je na volitvah leta 1996 štelo skupaj 374 članov (273 predstavnikov lokalnih skupnosti), leta 2001 ga je sestavljalo 367 članov (od tega 266 predstavnikov lokalnih skupnosti), leta 2006 pa je imelo volilno telo 246 predstavnikov lokalnih skupnosti in 101 poslanca, skupaj 347 članov. Več T. Dubrovnik: *Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji*, v: *Revus* (2010) 12, str. 167.

⁴⁰ 58. člen češke ustave iz leta 1992.

⁴¹ O pasivni volilni pravici glej 19., 57. člen češke ustave; 99., 127. člen poljske ustave; 65., 93. člen bolgarske ustave; 10., člen madžarske ustave; 103. člen slovaške ustave; 16., 37. člen romunske ustave; 79. člen estonske ustave; 37. člen latvijske ustave; 56., 78. člen litvanske ustave.

⁴² Glej S. Riedel: *Das politische System Bulgariens*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 681.

⁴³ Ustavna ureditev s tem, ko ni posebej določila minimalne starosti predsedniškega kandidata tudi odstopa od javnomnenjske raziskave iz leta 1989. O tem M. Cerar: *Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije*, v: *Teorija in praksa*, 24 (1997) 5, str. 777.

Literatura / References:

- Cerar, M. (1997) Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, *Teorija in praksa*, 24(5), pp. 763-781.
- Dubrovnik, T. (2009) Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, *Javna uprava*, 45(4), pp. 155-179.
- Dubrovnik, T. (2009) The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 19-33.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus: revija za evropsko ustavnost*, 12, pp. 165-179.
- Dubrovnik, T. (2012) Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, *Javna uprava*, 48(3/4), pp. 141-170.
- Dubrovnik, T. (2014) Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 41-70.
- Gallagher, M. & Mitchell P. (eds.) *The Politics of Electoral Systems* (Oxford: Oxford University Press).
- Grad, F. (2004) *Volitve in volilni sistem, Uradni* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Jerabek, P., Jerabek P. & Vierbücher N. (1998) Das Ende der Amtsperiode des slowakischen Staatspräsidenten Kováč und die Verfassungskrise in der Slowakischen Republik, In: *Berichte zu Staat und Gesellschaft in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik, Heft 1* (München: Collegium Carolinum).
- Kaučič, I. (1992) Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 737-741.
- Kaučič, I. (2004) Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, *X. dnevi javnega prava*, Portorož, 14. - 16. junij 2004, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi (Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), pp. 23-38.
- Kaučič, I. (2009) Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike, *Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1734-1747.
- Kaučič, I. (2011) Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije, *Pravnik*, 66(5/6), pp. 311-338.
- Körösenyi, A., Fodor, G. G. & Dieringer, J. (2010) Das politische System Ungarns, In: Ismayr, W. (eds.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag).
- Krivic, M. (2001) Vaja v argumentiranju: »Je lahko nekdo trikrat izvoljen za Predsednika Republike?«, *Pravna praksa* 20(7), pp. 31.
- Ribarič, M. (2002) Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike, *VIII. dnevi javnega prava*, Portorož, 10. - 12. junij 2002, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi (Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani), pp. 259-275.
- Riedel, S. (2010) Das politische System Bulgariens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 677-728.
- Rüb, F. W. (2001) *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag).
- Schmidt, T. (2010) Das politische System Lettlands, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 123-170.
- Strohmeier, G. (2011) Mehr Legitimation = mehr Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 5(1), pp. 157-177.
- Vodička, K. (2006) Das politische System Tschechiens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2nd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 247-285.
- Vodička, K. (2010) Das politische System Tschechiens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 275-317.

Nezdružljivost funkcije predsednika republike

SAŠA ZAGORC

Povzetek Avtor obravnava malce odstopajočo ubeseditev v slovenski ustavi glede nezdružljivosti funkcije predsednika republike. Zagovarja, da politična praksa bolj pristno kot zakonodaja odseva namen ustavodajalca za čim širši obseg nezdružljivih funkcij in pridobitnih dejavnosti. Vse dokler bodo predsedniki republike izvrševali pristojnosti rezervirano, bodo pomanjkljivosti v zakonodaji le abstraktne in ne bodo povzročile zapletov. Veljavna ureditev prepoveduje ali omejuje opravljanje pretežno pridobitnih dejavnosti na državni in lokalni ravni ter v poslovnem svetu, ki po mnenju zakonodajalca niso skladne s funkcijo predsednika republike (eksterni konflikt interesov); ne ureja pa, kako odpraviti konflikt interesov pri predsednikovem sprejemanju odločitev v okviru funkcije (interni konflikt interesov). Avtor se še opredeli do nezdružljivosti funkcije z nepridobitnimi dejavnostmi predsednika republike – gre za pretežno neraziskano področje – in predlaga previdnost glede prepovedi takšnih ravnanj. Splošna svoboda ravnanja načeloma prevlada javni interes, razen v zelo utemeljenih primerih. V vsakem primeru, primernost predsednikovih dejanj ocenjuje predvsem volilno telo, ne pravo.

Ključne besede: • nezdružljivost funkcije • predsednik republike • pridobitna dejavnost • funkcija • navzkrižje interesov

NASLOV AVTORJA: dr. Saša Zagorc, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.12 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Incompatibility of Office of the President of Republic

SAŠA ZAGORC

Abstract Author discusses somewhat particular wording in the Slovenian constitution concerning the incompatibility of office of the President of Republic. He argues that the political practice reflects more genuinely the constitutional intent to define as broadly as possible the scope of incompatible offices and gainful activities, than legislation. As long as sitting presidents carry out their competences in a reserved manner, shortcomings in legislation will remain an abstract and not real problem. While the legislation manages an external conflict of interest by prohibiting the president to perform incompatible offices and other activities at the same time, it does not address the internal one, i.e. in making presidential decisions in a conflicting personal situations. Author further elaborates the incompatibility of office with non-profit activities of the president - a terrain more or less undiscovered in theory -, and proposes a cautious approach in formally prohibiting such domain of activities. Residual liberty in principle outweighs public interest except in extremely substantiated cases. In any case, a final decision on appropriateness of presidential action rest with the electorate, not legal system.

Keywords: • incompatibility of office • president of republic • gainful activity • office • conflict of interest

CORRESPONDENCE ADDRESS: Saša Zagorc, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.12 ISBN 978-961-6842-66-2
© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement
Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Marsikdo se je nedavno kritično pridušal, ali se spodobi, da sedanji predsednik republike Borut Pahor v času opravljanja funkcije občasno in kratkotrajno opravlja določene aktivnosti ali dejavnosti, ki nimajo neposredne zveze s samo funkcijo.¹ Pomensko odprta vprašanja politične primernosti in spodobnosti bomo prepustil drugim avtorjem. Če pa bi bilo vprašanje, ali predsednik republike sme ali ne sme v času opravljanja te funkcije opravljati kakšno drugo funkcijo, pridobitno ali nepridobitno dejavnost, bi se soočili z nezdržljivostjo funkcije predsednika republike, natančneje z njenim osnovnim namenom, obsegom in pravnimi posledicami.

Bistvo nezdržljivosti funkcije za kateregakoli voljenega funkcionarja je v preprečevanju, da ne bi drugo poklicno in siceršnje delovanje, bodisi javne bodisi zasebne narave, predvsem skazilo njegove vloge kot predstavnika ljudstva.² Do vprašanj o nezdržljivosti funkcije praviloma pride, če se v politični praksi izkaže, da se več dejavnosti naenkrat ne da ali ne sme početi. Več kot očitno je tudi, da se vseh konfliktov interesov v politični praksi s tem institutom ne da odpraviti, zato tudi ne more odpraviti vseh slabosti prepletanja funkcij in dejavnosti. Po drugi strani je lahko tudi pretirana pasivnost normodajalca sporna. Če obstoji grozeč in znaten konflikt interesov, če se opravlja še neka druga funkcija ali dejavnost, bi morala biti nezdržljivost opravljanja funkcije in dejavnosti tudi predpisana.³ Nezdržljivost funkcije torej pride v poštev, če je izkazan dovolj pomemben in legitim cilij za prepoved hkratnega opravljanja več funkcij ali dejavnosti.

Celovita analiza nezdržljivosti funkcije predsednika republike, tako glede vzrokov za njen obstoj in glede pravnih in siceršnjih posledic, še ni bila pripravljena, zato si bom pomagal z izsledki, ki se nanašajo na nezdržljivost funkcije poslanca.⁴ V zvezi s slednjo je bilo narejenih več sistematičnih prikazov, kaj naj bi bil namen uveljavitve tega instituta in ki jih je mogoče smiselno uporabiti tudi pri predsedniku republike. Tako je Weber, kot prvi v nemški teoriji, opredelil tri namene parlamentarne nezdržljivosti funkcije: uresničitev organizacijske delitve oblasti, preprečitev vplivov s strani drugih dejavnosti na parlamentarno odločanje ter varovanje samega poslanskega mandata in njegovega izvrševanja.⁵ V določenem delu je na podoben način opisal namene tudi Beeler (personalna delitev oblasti, odprava konflikta interesov, preprečevanje kumuliranja oblastnih funkcij, nezaupanje do tistih, ki imajo preveliko oblast⁶), ki je še dodal varovanje pravnega položaja drugih državnih organov⁷ ter strankarsko-politične motive.⁸ Tako Webrova, Sturmova kot Beelerjeva opredelitev namena uveljavitve parlamentarne nezdržljivosti funkcij predstavljajo zgolj približek temu, kar naj bi institut nezdržljivosti sploh predstavljal v pravno-političnem življenju katerekoli države, pri čemer se zavedam, da je vendarle nemogoče natančno opredeliti in razvrstiti institut nezdržljivosti poslanske funkcije po njegovem namenu. V precejšnji meri se zakonodajni motivi in nameni med seboj vsebinsko prekrivajo, zato tudi ne preseneča raznovrstnost teoretičnih pristopov k osvetlitvi tega vprašanja.

Nezdružljivost funkcije predsednika republike torej ni sama sebi namen, temveč da se prepreči konflikt interesov, poudari poseben pomen in položaj funkcije predsednika republike, vzpostavi in ohrani delitev med posameznimi vejami oblasti. Podobno kot pri poslanski funkciji je namen tudi zagotoviti neodvisnost opravljanja funkcije predsednika republike, pri čemer se predvsem želi preprečiti vpliv zasebno-pravnih subjektov na opravljanje te funkcije. Ta namen je najbolj izražen v zvezi z nezdružljivostjo funkcije z opravljanjem pridobitnih in nepridobitnih dejavnosti. Eden od namenov nezdružljivosti funkcije je tudi zagotovitev čim bolj optimalnega opravljanja predsedniških nalog, tako da ne prihaja do neučinkovitega opravljanja več funkcij hkrati zaradi pomanjkanja časa, slabe priprave ali pomanjkanja motiva funkcionarja.⁹ Če povzamem, na ta način se želi zagotoviti nemoteno delovanje predsednika republike kot nominalnega nosilca izvršilne veje oblasti, utrditi njegov pravno-formalni položaj in zaokrožiti njegove pravice in obveznosti ter, nenazadnje, simbolično poudariti njegov državniški in simbolni pomen tako v razmerju do drugih oblastnih organov kot tudi do javnosti.

Osnovni namen izvajanja javne funkcije je služiti javnemu interesu. A nesporno je, da so tudi nosilci funkcij samo ljudje, ki imajo potrebe in interese, ki izvirajo iz njihove privatne sfere in lahko vplivajo na izvajanje javne funkcije.¹⁰ Pomembno je tudi zavedanje, da je posameznik s prevzemom javne funkcije prevzel tudi obveznosti, ki so vezane nanjo in zato nikakor ne sme priti do konflikta med njegovimi zasebnimi interesi in javno funkcijo.¹¹ Zato pravni red poskuša preprečiti navzkrižje osebnih oziroma privatnih interesov z javnim.

Najpogostejši razlog za uzakonitev nezdružljivosti funkcije je načelo delitve oblasti, še zlasti njegov personalni vidik (nem. Personelle Gewaltentrennung).¹² Po drugi strani je bila ena pogostejših napak, ki se je pojavljala med teoretiki, navezovanje nezdružljivosti funkcije zgolj na ureditev ločevanja funkcij, ki sicer izhaja iz načela delitve oblasti.¹³ Nedvomno je načelo delitve oblasti kot izvedba načela pravne države eden glavnih razlogov za določanje nezdružljivih funkcij, vendar ni edino.¹⁴ Ureditev nezdružljivosti funkcije je potrebna zaradi celovite izvedbe načela delitve oblasti, ki ima funkcionalni, organizacijski in personalni vidik. Najpomembnejši je gotovo funkcionalni vidik, kateremu ne more biti v celoti zadoščeno, če nista vsaj v določeni meri prisotna organizacijski ali personalni vidik načela delitve oblasti.¹⁵ Izvedba načela delitve oblasti v bolj konkretnih pravnih normah se bo odražala v obsegu med seboj nezdružljivih funkcij, še zlasti na državni ravni. Gre torej za prepoved opravljanja več funkcij hkrati, se pravi za prepoved kumuliranja.¹⁶ Več kot očitno je torej soglasje teoretikov, da je načelo delitve oblasti tisti mehanizem, ki daje nezdružljivosti funkcije njeno glavno vsebino. Domet nezdružljivosti funkcije in načela delitve oblasti se ne izčrpa zgolj v formalni prepovedi opravljanja več funkcij, temveč temelji na Hobbesovi in Lord Actonovi misli, da bo posameznik ob neomejeni oblasti to prej ali slej zlorabil. Temeljni pomen načela delitve oblasti je v uveljavitvi demokracije in svobode posameznika.¹⁷ Določbe o nezdružljivosti funkcije tudi prispevajo k temu: pomen nezdružljivosti se formalno kaže v preprečitvi kumuliranja funkcij, vsebinsko pa v omejevanju moči

odločanja. Če pride posameznik v položaj, da lahko pridobi več takšnih funkcij, se mora odločiti med njimi, v nasprotnem nastopi pravna posledica prenehanja ene od funkcij na podlagi zakona.¹⁸

Nezdržljivost funkcije predsednika republike pa nima za cilj njegovo nepristranskost ali videz nepristranskosti. V samo bistvo predsedniških nalog je vsajena potreba po političnem opredeljevanju, predlaganju in oblikovanju politik do družbenih vprašanj. Njegovo delo temelji na določenih vrednostnih prepričanjih, ki jih uveljavlja skozi politični boj v javnem življenju. To tudi pomeni, da njegovo delo ne temelji na enakopravnem sprejemanju spornih stališč in zato pri svojem delu ni nepristranski. Podobno kot pri poslancih je delokrog predsednika republike redkokdaj namenjen razreševanju konkretnih spornih vprašanj, ki pretežno sodijo v pristojnost pravosodnih organov. Pri abstraktnem in posplošenem ocenjevanju dogajanj v družbi in izpostavljanju potreb po pravnem urejanju le-teh predsednik republike zaradi množice možnih rešitev sploh ne more biti nepristranski. Vseeno pa se od predsednika republike pričakuje določena zadržanost in previdnost pri izrekanju stališč, še zlasti če se želi izogniti pretiranemu navijaštvu za eno od političnih strani, s čimer pa dobi njegov položaj vendarle nekaj skupnega s pravnim standardom »videza nepristranskosti«.

2 Nezdržljivost funkcije predsednika republike v slovenski ureditvi

Eden od institutov, ki jih slovenska ustava ureja v zvezi s predsednikom republike, je tudi nezdržljivost funkcije. Nezdržljivost funkcije je določena tudi za ostale državne organe, ki so določeni z ustavo.¹⁹ A za predsednika vlade in ministre presenetljivo ni urejena z ustavo, ampak z zakonom, čeprav bi bilo ravno za člane vlade kot dejanskega nosilca izvršilne oblasti pomembno, da se jim določijo meje opravljanja funkcije in dejavnosti že z ustavo. Prav tako je z zakonom urejena nezdržljivost funkcije za nekatere druge državne organe, sicer predvidene že z ustavo (člani računskega sodišča, varuh človekovih pravic, guverner Banke Slovenije, itd.).

Primerljive ureditve različno določajo obseg nezdržljivosti opravljanja funkcije predsednika republike. Praviloma gre za ustavno materijo. Avstrijska ustava določa nezdržljivost opravljanja funkcije predsednika republike s članstvom v splošnem predstavniškem telesu in z drugim opravljanjem poklica. Italijanska ustava določa nezdržljivost s katerokoli funkcijo. Francoski predsednik republike ne sme hkrati opravljati nobene druge javne funkcije in zasebne dejavnosti. Nemška ustava določa, da predsednik republike ne more biti član vlade ali zakonodajnega telesa niti na zvezni niti na deželni ravni. Prav tako ne sme opravljati nobene plačane funkcije, zaposlitve in ne sme biti član uprave podjetja. Hrvaški predsednik republike ne sme opravljati nobene druge javne funkcije in poklicne dejavnosti, mora pa tudi izstopiti iz politične stranke. Identično določbo ima tudi romunska ustava. V dveh tujih ureditvah je mogoče najti celo bolj strogo rešitev, na podlagi katere je predsedniku republike prepovedano kandidirati na poslanskih volitvah (prvi odstavek 61. člena albanske ustave in prva točka 7. člena izraelskega temeljnega zakona: Knesset). To pomeni, da je prehod iz

predsedniške funkcije na poslansko bistveno otežen. Na ta način se želi poudariti pomembnost funkcije predsednika republike, tako iz simbolnih razlogov, ker gre za enoosebni organ kot tudi iz povsem pragmatičnih razlogov, ker je funkcija predsednika republike, ki naj bi zagotavljala stabilnost delovanja državne oblasti. Gre torej za neizvoljivost predsednika republike na poslansko mesto, zato slednji sploh ne more kandidirati za poslanski mandat, dokler opravlja svojo funkcijo. Šele z odstopom s predsedniške funkcije bi smel kandidirati za poslanca. Na podlagi ustavnih običajev velja enaka posledica tudi za monarha, ki prav tako ne more kandidirati na volitvah v parlament, pri čemer moramo kot enakovredno odstopu mutatis mutandis šteti abdikcijo. Za monarhije je razumljivo, da se monarh ne udeležuje volitev niti kot volivec, še bolj nepredstavljiva bi bila kandidatura za mesto v parlamentu. Podobno pravzaprav velja tudi za republikanske ureditve. Ne glede na to, da večina držav nima izrecno določene neizvoljivosti na poslansko mesto za aktivne kot tudi za bivše predsednike republike, se v skladu z ustavnimi običaji pričakuje, da predsedniki republike tako v času mandata kot tudi po prenehanju ne kandidirajo več za poslanski sedež v parlamentu. Funkcija predsednika republike se šteje za politično nevtralno oziroma kot povezovalni element med vsemi vejami oblasti v državi, zato bi pomenilo kandidiranje bivšega predsednika republike za poslansko mesto neke vrste madež na samo funkcijo šefa države. Funkcija predsednika republike se ne glede na zgolj reprezentativno moč le-te še vedno šteje kot vrhunec politične kariere, iz česar sledi, da se bivši predsedniki republike ne vračajo v aktivno in formalno politično delovanje. To pomeni, da predstavlja »prepoved kandidiranja« zaradi političnih uzanc obliko dejanske neizvoljivosti predsednika republike na poslansko mesto. Nekatere države deloma odstopajo od tega pravila, tako italijanska ustava določa, da so bivši predsedniki republike že iz tega razloga dosmrtni člani senata, drugega doma italijanske zbornice, razen če se privilegiju odpovejo (prvi odstavek 59. člena). Pri tem je potrebno pripomniti, da je sedež v parlamentu zagotovljen bivšim predsednikom republike po avtomatizmu in ne na podlagi izvolitve na splošnih volitvah, s čimer dobi dosmrtno senatorstvo drugačen pomen. Smisel te določbe je v izkazovanju časti do funkcije predsednika republike in v želji po zagotavljanju vsaj simbolne kontinuitete delovanja predsednikov republike.

Ustava Republike Slovenije določa, da je funkcija predsednika republike »nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica« (105. člen). Zaradi racionalnosti je zapisana le kratka določba, iz česar se da sklepati, da je natančneje urejanje materije prepuščeno zakonu. Žal je pogosto tako v slovenskem pravnem redu, da nadaljna zakonska razčlenitev ni popolnoma dosledna, saj ni zakona, ki bi definiral pojem »opravljanja drugih javnih funkcij«. Poudariti velja, da se ta določba ne razlikuje samo po vsebini, temveč tudi po sami formulaciji od določb v ustavi o nezdružljivosti funkcije ostalih državnih organov, zlasti pravosodnih, z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Za sodnika je določeno (podobno še za sodnika ustavnega sodišča in državnega tožilca): »Funkcija sodnika ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon«.

Za nezdržljivost funkcije predsednika republike v ožjem pomenu velja, da je najširše predpisana.²⁰ Izraz »javna funkcija« razumem kot katerokoli funkcijo, ki jo opravljamo v s pravnimi predpisi določenem javnem interesu. Zavzemam se za širšo razlago, in sicer da javna funkcija ne obsega le z zakonom opredeljenih državnih funkcionarjev in funkcionarjev na lokalni ravni, temveč tudi opravljanje pristojnosti na podlagi javnega pooblastila, ne glede na to, ali se lahko te javne funkcije opravljajo poklicno ali nepoklicno. Tudi zato, ker so njegove pristojnosti, sodeč po ustavi, šibke, se od predsednika republike pričakuje reprezentativna drža. Tako bi vsakršno opravljanje druge javne funkcije pomenilo omajanje te drža. Ker predsednik republike tudi ni pravno-politično odgovoren, bi lahko opravljanje še druge javne funkcije privedlo do uveljavljanja politične odgovornosti v tem okviru. To bi pa vsekakor škodilo ugledu funkcije predsednika republike.

Ni odveč poudariti, da je nezdržljivost funkcije predsednika republike z drugimi funkcijami praviloma urejana dvakrat. Nezdržljivost funkcije je namreč t.i. relacijski institut, ki opredeljuje razmerje med opravljanjem dveh funkcij. Predpisi namreč urejajo tudi nezdržljivost drugih funkcij, ki so neskladne z opravljanjem funkcije predsednika republike.

Prav tako ni jasno, kaj pomeni »opravljanje poklica«. Ni razloga, da ne bi ta omejitev obsegala tako dejavnosti v zasebni sferi kot tudi opravljanje nalog javnega uslužbenca. Žal tudi v tem primeru ni izrecne zakonske določbe, ki bi natančneje določila, kaj se razume kot nezdržljivo z opravljanjem funkcije predsednika republike z opravljanjem poklica. Pod izrazom poklic sicer pojmuje pravna stroka usposobljenost za opravljanje določenega dela. Očitno je, da ustava ne uporablja izraza poklic v omenjenem smislu. Izraz poklic je torej potrebno napolniti z ustrežno teleološko razlago, pri čemer mora biti izhodišče razmišljanja reprezentativni položaj predsednika republike v sistemu delitve oblasti. Upošteva se še neposredno izvolitev predsednika republike mora predsednik republike v okviru svojih šibkih pristojnosti ohraniti nevtralnost držo pri izvrševanju funkcije predsednika republike. Vzdržati bi se moral kakršnekoli dejavnosti, ki bi vplivala na njegovo podobo elementa stabilnosti in nevtralnosti v sistemu državne oblasti. V okviru opravljanja poklica bi torej spadalo vsako delo oziroma dejavnost, ki se opravlja v namene pridobivanja dohodka in bi lahko vplivalo na objektivno opravljanje funkcije. Kvečjemu bi bilo dopustno, da se predsednik republike sme v skladu z ustavno določeno svobode misli, umetniškega in znanstvenega ustvarjanja ukvarjati z znanstvenim, umetniškim, kulturnim delom. Ker gre za navzkrižje dveh vrednot, na eni strani zahteve po nevtralnosti in objektivnosti drža predsednika republike in na drugi strani svobode vsakega posameznika po znanstvenem in podobnem udejstvanju, se postavi vprašanje, ali in kdaj katera od vrednot prevlada. Po mojem mnenju se predsednik republike v času opravljanja funkcije predsednika republike sme ukvarjati s temi dejavnostmi, kolikor ni ogroženo opravljanje funkcije predsednika republike. V praksi bo praviloma tako, da se predsednik republike v celoti posveti svoji reprezentativni

funkciji in začasno »zamrzne« tudi akademsko kariero (npr. bivši predsednik republike Danilo Türk).

Opravljanje poklica razumem kot stalno in kontinuirano opravljanje neke dejavnosti praviloma odplačno oziroma s pridobitnim namenom. Občasne aktivnosti predsednika republike zato načeloma niso podvržene ustavnim omejitvam.

Za razliko od pripadnikov vojaških sil, policije in državnih tožilcev, sodnikov in ustavnih sodnikov ustava ni predpisala nezdružljivosti funkcije predsednika republike z organizirano participacijo v političnih strankah. Nasprotno kot hrvaški predsednik države, naš predsednik nima formalnih omejitev v ustavi glede članstva v politični stranki oziroma članstva v organih politične stranke. Navkljub temu so se vsi dosedanji predsedniki republike, vsaj formalno, umaknili iz aktivnega strankarskega delovanja najkasneje z nastopom predsedniške funkcije. Glede na to lahko že govorimo o nastajanju ustavnega običaja, da predsednik republike pred oziroma ob nastopu funkcije preneha z aktivnim angažmajem v politični stranki oziroma v njenih organih z namenom, da ohrani nevtralnno politično držo.

3 Posebej o nezdružljivosti funkcije predsednika republike s pridobitno dejavnostjo

Ustava v 105. členu poudarja prepoved opravljanja poklica, zato ni že na prvi pogled jasno, kako je treba razumeti zakonsko ureditev nezdružljivosti funkcije predsednika republike s pridobitno dejavnostjo.²¹ Omenjeni zakon ureja nezdružljivost funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti na splošno za vse funkcionarje. Izrecno se nanaša tudi na predsednika republike. Za predsednika republike ni v nobenem zakonu izrecno določeno, ali opravlja svojo funkcijo poklicno ali ne. To vprašanje je pomembno, saj tako stari in tudi novi zakon različno urejata nezdružljivost funkcije poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev. Iz tega bi na prvi pogled sledilo, da je od njegove volje odvisno, ali bo funkcijo opravljal poklicno oziroma nepoklicno. Vseeno se zdi pravilnejše stališče, da bi za nepoklicno opravljanje določene funkcije bila potrebna izrecna zakonska podlaga, kot je to primer z nepoklicnim opravljanjem funkcije župana (34.a člen Zakona o lokalni samoupravi). Splošno sprejeto je, da se funkcija predsednika republike lahko opravlja le poklicno. Predsednik republike je namreč enoosebni (monokratičen) organ, ki predstavlja državo in je vrhovni poveljnik obrambnih sil. Takšne funkcije pa lahko opravlja le oseba, ki se takorekoč izključno posveti opravljanju te funkcije.

Predsednik republike ob javni funkciji tako ne sme opravljal poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, a lahko opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem, razen če drug zakon ne določa drugače. Kot rečeno, malo verjetno je, da bi predsedniki republike izkoriščali to izjemo. Glede na ustavno določbo omenjeni zakon predsedniku republike prepoveduje

še opravljanje drugih dejavnosti, namenjenih pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Navkljub širjenju dometa nezdržljivosti z zakonom brez izrecne podlage v ustavi, menim, da bi takšna zakonska določba prestala presojo ustavnosti, predvsem zaradi prevladujočega pomena ustavnega položaja in funkcij predsednika republike.

Predsednik republike tudi ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah (27. člen ZintPK). Prepoved velja ne glede na to, ali bi te dejavnosti opravljal s pridobitnim ali nepridobitnim namenom.

Zakon, ki je pisan na splošno za vse funkcionarje, prav zaradi tega precej neposrečeno ureja nekatere procesne vidike glede odobravanja, obveščanja in nadzora glede ravnanj predsednika republike. Tako bi predsednik republike moral pridobiti dovoljenje delodajalca za opravljanje pridobitne dejavnosti. Drugače kot, da si predsednik republike sam sebi dovoli tovrstno dejavnost, se zakona ne da razlagati. Prav tako je ustavno in sistemsko nevzdržno, da bi lahko komisija za preprečevanje korupcije prepovedala ali izjemoma celo dopuščala opravljanje dodatne dejavnosti ali pa predsedniku republike postavila pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju te dejavnosti (drugi do četrti odstavek 26. člena ZintPK). Zakon zato, razumljivo, določa, da komisija za preprečevanje korupcije tudi v primeru vztrajnega nespoštovanja pravil o nezdržljivosti funkcije s strani predsednika republike lahko le obvesti javnost, ne more pa sprožiti kakršnegakoli drugega postopka za njegovo politično ali pravno odgovornost (tretji odstavek 29. člena ZintPK). Politična odgovornost predsednika republike tudi v primeru ugotovljenih kršitev zakonodaje se lahko, na podlagi pritiska javnosti, izrazi le s pritiski k njegovemu odstopu. Predsednik republike je načeloma pravno-politično neodgovoren. Zoper njega je lahko zaradi kršitve ustave ali hujše kršitve zakona sprožena obtožba pred ustavnim sodiščem. V katerih primerih bi se kršitev ZintPK štela za hujšo kršitev zakonodaje, je zanimivo vprašanje, a presega namen tega prispevka. Obtožba predsednika republike je v rokah državnega zbora, ki sme sprožiti obtožbo pred ustavnim sodiščem le na predlog najmanj 30 poslancev, in to najmanj z absolutno večino glasov poslancev. Argumenti komisije za preprečevanje korupcije bi torej morali prepričati najprej 30 poslancev, ki bi inicirali postopek obtožbe. Toda državni zbor ni zavezan sprožiti postopka, čeprav bi komisija opozarjala na kršitve določb o nezdržljivosti funkcije predsednika republike. Z vsebinske plati pa bi ustavno sodišče preverjalo, ali predstavlja opravljanje druge dejavnosti oziroma funkcije, ki je nezdržljiva s funkcijo predsednika republike, vsaj hujšo kršitev zakona.²²

4 Nezdržljivost funkcije predsednika državnega zbora v času nadomeščanja predsednika republike

Zaradi sistema nadomeščanja predsednika republike v času njegove trajne inčasne zadržanosti, katerega prvenstveno nadomešča predsednik državnega zbora (106. člen Ustave), se v zvezi z nezdržljivostjo funkcije pojavi vprašanje, katere druge funkcije in dejavnosti so v času nadomeščanja dopuščene predsedniku državnega zbora.

Kot prvo je potrebno omeniti, da v času nadomeščanja predsednika republike lahko predsednik državnega zbora hkrati opravlja tudi svojo primarno funkcijo.²³ Ribarič po drugi strani meni, da predsedniku državnega zbora miruje ta funkcija v času nadomeščanja, čeprav omejitve ni nikjer izrecno zapisana.²⁴ Takšna (prisilna) omejitev bi morala biti izrecno zapisana, da bi lahko tako globoko posegli v izvrševanje funkcije predsednika državnega zbora. Z obveznim mirovanjem funkcije bi hkrati povzročili zadržanost na mestu predsednika Državnega zbora, kar bi pomenilo, da smo zgolj predstavili rešitev problema nadomeščanja za enega od vodilnih funkcionarjev v državi na drugega funkcionarja. Predsednik državnega zbora se lahko zaradi opravljanja funkcije predsednika republike sam in po premisleku odloči v skladu s poslovnimi pravili, da bo vodenje parlamentarnih dejavnosti za čas nadomeščanja predsednika republike poveril enemu od svojih namestnikov.

Na podlagi ustavnega pooblastila je tako izjemoma mogoče, da funkcijo predsednika republike opravlja kakšen drug funkcionar, pri čemer Ustava to upravičenje daje zgolj predsedniku državnega zbora.²⁵ Gre za neuporabo splošne določbe 105. člena Ustave, ki določa, da je funkcija predsednika republike nezdržljiva z opravljanjem druge javne funkcije, kamor prištevamo tudi funkcijo predsednika državnega zbora. Temu stališču bi bilo možno oporekati, saj predsednik državnega zbora v času nadomeščanja nima naziva predsednika republike, temveč zgolj opravlja naloge v okviru funkcije in pristojnosti predsednika republike. Da to stališče ni zadovoljivo, kaže prav besedilo 105. člena Ustave, ki govori o funkciji predsednika republike. Slednje in vse pristojnosti v okviru te funkcije pa predsednik državnega zbora nesporno opravlja, čeprav ne uporablja naziva šefa države.

Ker Ustava dopušča opravljanje obeh funkcij hkrati, pridemo do dileme, kolikšen je obseg nezdržljivih funkcij za predsednika državnega zbora v času nadomeščanja, pri čemer so možne tri situacije. Predsednik državnega zbora mora spoštovati določbe o nezdržljivosti poslanske funkcije kot tudi funkcije predsednika republike, zgolj o nezdržljivosti poslanske funkcije ali zgolj o nezdržljivosti funkcije predsednika republike. Zadnja možnost je bolj kot ne teoretična, ker predsednik državnega zbora ne preneha opravljanje svoje poslanske funkcije, četudi je prepustil opravljanje nalog predsednika državnega zbora enemu od namestnikov, zato se ne more izogniti spoštovanju določb o nezdržljivosti le-te. Tako ostane samo še dilema, ali je predsednik državnega zbora vezan tudi na določbe o nezdržljivosti funkcije predsednika republike. Ker je obseg nezdržljivih funkcij in dejavnosti za predsednika

republike širši kot za poslance, bi bilo tako možno razširiti obseg nezdržljivih funkcij in dejavnosti za predsednika državnega zbora v času nadomeščanja. Širši obseg nezdržljivih funkcij bi bil viden predvsem glede nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo, npr. glede opravljanja dopolnilnega delovnega razmerja v omejenem obsegu, ki je poslanecem v skladu z zakonom o poslancih dopuščeno, medtem ko predsedniku republike dejansko ni. Argumenti so možni za eno in drugo rešitev, pri čemer se mi zdijo prepričljivejši tisti, ki predsedniku državnega zbora zaradi nadomeščanja širijo obseg nezdržljivih funkcij. Določbe o nezdržljivosti funkcije predsednika republike niso namenjene zgolj tistemu, ki je bil izvoljen za predsednika republike, temveč je njihov namen v varovanju integritete funkcije predsednika republike. Z drugimi besedami, poudarek je na opravljanju funkcije in ne na osebi, ki opravlja funkcijo, pri čemer je namen določb o nezdržljivosti funkcije v zagotavljanju takšnega opravljanja funkcije predsednika republike, ki bo zadostilo zahtevi po neodvisnosti in samostojnosti opravljanja te funkcije. Iz tega sledi, da mora v času nadomeščanja predsednik državnega zbora paziti, da spoštuje določbe o nezdržljivosti funkcije, ki načeloma veljajo za predsednika republike. Predsednik državnega zbora bi se tako moral v času nadomeščanja odpovedati opravljanju nekaterih pridobitnih dejavnosti.

Če opravlja naloge predsednika republike celo eden od podpredsednikov državnega zbora, kar je mogoče v primeru, da tudi predsednik državnega zbora ne more opravljati funkcije predsednika republike, se zanj uporabljajo enake omejitve glede nezdržljivosti funkcije, kot smo jih opisali za predsednika državnega zbora.

5 Sklep

Ustavna ureditev nezdržljivosti funkcije predsednika republike vsebuje določena pravno-politična tveganja, ki pa se, kot kaže, še nekaj časa ne bodo uresničila zaradi zelo zadržanega izvrševanja kakršnihkoli dejavnosti dosedanjih predsednikov izven same funkcije. Ne glede na to je smiselno, da se določba ustave ustrezno dopolni oziroma se vsaj na zakonski ravni celovito uredi na način, ki ne bi več dopuščal dvoumnih razlag ustavnega besedila, hkrati pa bi tudi prilagodil obravnavo aktivnosti predsednika republike njegovemu ustavnemu položaju, zlasti glede nezdržljivega opravljanja pridobitne dejavnosti.

Veljavna ureditev nezdržljivosti funkcije prepoveduje ali omejuje le kontinuirano in načrtno opravljanje pretežno pridobitnih dejavnosti na državni in lokalni ravni ter v poslovnem svetu, ki po mnenju zakonodajalca niso skladne s funkcijo predsednika republike (eksterni konflikt interesov); ne ureja pa, kako odpraviti konflikt interesov pri predsednikovem sprejemanju odločitev v okviru funkcije (interni konflikt interesov). Slednje sicer ni neposredno povezano z institutom nezdržljivosti funkcije, a kaže na premalo domišljeno in necelovito ustavno in zakonsko ureditev, ki je bržkone tudi posledica hitenja ob sprejemanju ustave leta 1991 in manjšega zanimanja za posebnosti ustavnega položaja predsednika republike pri sprejemanju zakonodaje.

S predpisi prav tako načeloma niso omejene nepridobitne ali kratkotrajne aktivnosti predsednika republike, ne glede na to, ali jih je mogoče ukalupiti v delokrog in nabor nalog predsednika republike oziroma se, vsaj navzven, izvajajo pod plaščem njegove funkcije (npr. sodelovanje predsednika republike v humanitarnih, športnih in izobraževalnih aktivnostih). Gre za splošno svobodo ravnanja, ki je zagotovljena tudi predsedniku republike. Predsednik republike lahko kakšen dan tudi tolče po bobnih. O primernosti tega sodijo volivci, ne pravo.

Opombe / Notes:

¹ Glej npr. V. Mihelj, Pločevinasti bobnar (2015); Vežjak, Pahorjev flirtajoči populizem z enim-izmed-nas (2015).

² Smiselno po G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper (1993), str. 553.

³ W. Leisner (1967), str. 14.

⁴ V nekaterih prispevkih je vendarle že mogoče zaslediti obrise in nastavke za resno analizo. Glej I. Kaučič (2002) str. 79-85; S. Zagorc (2004), str. 95-112

⁵ W. Weber (1930), str. 170. Kritično do Webrove klasifikacije G. Sturm (1967), str. 9.

⁶ Kot pravi Hardin, politični in ekonomski liberalizem temelji na nezaupanju. Več R. Hardin (2002), str. 73.

⁷ Varovanje pravnega položaja drugih državnih organov, kar lahko opredelimo tudi kot organizacijsko delitev oblasti, samo po sebi izkazuje večjo potrebo po urejanju položaja drugih državnih organov in pravno-političnih razlogov kot po urejanju pravnega položaja poslancev.

⁸ Prim. W. Beeler (1983), str. 24-31.

⁹ Prim. National Provisions concerning Ineligibility and Incompatibility with regard to the European Parliament (1997), str. 5.

¹⁰ N. Radulović (2004), str. 5.

¹¹ C. Pucko (2002), str. 77.

¹² W. Beeler (1983), str. 24.

¹³ Na to upravičeno opozarja N. Achterberg (1970), str. 346.

¹⁴ Kot pravi Adamovich, pravila o nezdružljivosti funkcije *pretežno* izhajajo iz načela delitve oblasti. L. Adamovich (1985), str. 228.

¹⁵ Tako odločba nemškega zveznega ustavnega sodišča, BVerfGE 18, 172, 183.

¹⁶ F. Grad (2000), str. 243, pravi, da so nekatere funkcije po svoji naravi med seboj nezdružljive, kar velja predvsem za funkcije, ki se opravljajo v različnih državnih organih. To je v glavnem posledica načela delitve oblasti, ki prepoveduje personalno povezanost različnih vej oblasti.

¹⁷ C. Leclercq (1999), str. 206-222.

¹⁸ Povzeto po S. Zagorc (2009), str. 178.

¹⁹ 82. člen - poslanci državnega zbora, 100. člen - člani državnega sveta, 133. člen - sodniki, 136. člen - državni tožilci, 166. člen - sodniki ustavnega sodišča.

²⁰ Tako tudi I. Kaučič (2002), str. 79-80.

²¹ Glej 25. do 29. člen zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK) (Uradni list RS, št. 69/11 - UPB).

²² Kaj naj bi obsegal pojem hujše kršitve zakona in ustave, glej M. Cerar (1999), str. 237-238.

²³ Nadomeščanje predsednika republike v času njegove zadržanosti ob strogo ustavnopravnih vprašanjih lahko sproži povsem praktične težave, za katere slovenska ureditev nima izrecnega odgovora. Npr. ali je predsednik državnega zbora upravičen ob osnovni plači še do plače predsednika republike oziroma vsaj posebnega dodatka za nadomeščanje, ali je upravičen

uporabljati protokolarne prostore predsednika republike, v kolikšni meri je urad predsednika republike vezan na navodila predsednika državnega zbora v času nadomeščanja, itd.

²⁴ M. Ribarič (1996), str. 127.

²⁵ Na podlagi stališč teorije lahko preide pravica nadomeščati predsednika republike tudi na podpredsednike državnega zbora. Glej podrobneje M. Ribarič (2001), str. 127.

Literatura / References:

- Achterberg, N. (1970) Probleme der Inkompabilität, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 126, pp. 344-361.
- Adamovich, L. & Funk, B.-C. (1985) *Österreichisches Verfassungsrecht* (Wien: Springer Verlag).
- Beeler, W. (1983) *Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen* (Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag).
- Beyer, H. (1976) *Die Unvereinbarkeit von ämtern innerhalb der Bundesregierung, dissertation* (Tübingen: Univerza v Tübingenu).
- Burdeau, G., Hamon, F. & Troper, M. (1993) *Droit constitutionnel*, 23rd ed (Paris: LGDJ).
- Cerar, M. (1999) Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), *Javna uprava*, 35(2), pp. 235-256.
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Hardin, R. (2002) Liberal Distrust, *European Review*, 10(1), pp. 73-86.
- Kaučič, I. (2002) Nezdržljivost funkcije predsednika republike. In: *Je meja jasna? Nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter etika izpostavljenih poklicev in funkcij* (Grosuplje: Mondena), pp. 79-85.
- Leclercq, C. (1999) *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Litec).
- Leisner, W. (1967) *Die Unvereinbarkeit von öffentlichem Amt und Parlamentsmandat* (Wiesbaden: Deutsche Fachschriften).
- Miheljak, V. (2015) Pločevinasti bobnar, kolumna, *Mladina*, 16, February 2, 2016.
- Pucko, C. (2002) So poslanci res nedotakljivi?, In: *Je meja jasna?, Nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter etika izpostavljenih poklicev in funkcij* (Grosuplje: Mondena), pp. 71-78.
- Radulović, N. (2004) Nezdržljivost opravljanja javne funkcije z drugimi in s pridobitno dejavnostjo. *Pravna praksa*, 23(15), p. 5.
- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave. *Zbornik VII. dnevov javnega prava*, Portorož, 4.-6. junij 2001 (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 105-119.
- Ribarič, M. (1996) Predsednik Republike Slovenije in parlament. *Zbornik referatov, Politološki dnevi* (Slovenski parlament: izkušnje in perspektive) (Ljubljana: Slovensko politološko društvo), pp. 119-136.
- Sturm, G. (1972) *Die Inkompabilität* (München: C. H. Beck Verlag).
- Vezjak, B. (2016) *Pahorjev flirtajoči populizem z enim-izmed-nas, spletni blog*, available at: <http://vezjak.com/2015/04/19/pahorjev-flirtajoci-populizem-z-enim-izmed-nas/> (February 6, 2016).
- Weber, W. (1930) Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompabilitäten), *Archiv des öffentlichen Rechts*, 19, pp. 161-254.
- Zagorc, S. (2004) Nezdržljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike, *Zbornik X. dnevov javnega prava*, Portorož, 14.-16. junij 2004 (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 95-112.
- Zagorc, S. (2009) *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).

Zadržanost predsednika republike in njegovo nadomeščanje

SASA ZAGORC

Povzetek Avtor ocenjuje, da sta zadržanost šefa države in njen logični nasledek, nadomeščanje butični pravni vprašanji, ki ju države morajo in ju urejajo že v ustavah, čeprav si hkrati prizadevajo, da ju ne bi bilo treba v praksi kadarkoli uporabiti. Primeri odstopov, celo smrti ali uspešnih ustavnih obtožb šefov države so redki, toda korenito zatresejo politično stabilnost v državi. Oba pravna instituta bi v ekonomskem žargonu upravljanja s tveganji opredelili kot vnaprejšnji poskus odprave ali zmanjšanja potencialno malo verjetne škode, ki pa je po učinku lahko zelo intenzivna. Za takšne škodljive primere je bistveno, da jih vnaprej in v celoti predvidimo. Prikazal sem, da slovenska ustavna ureditev temu standardu ne zadosti v celoti. Na primer, z opustitvijo določitve pristojnosti, in sicer kateri organ naj ugotovi nastanek trajne ali začasne zadržanosti predsednika republike, zaradi česar je naš ustavni sistem »pognil« pri zmanjšanju tveganja takšnega ustavnega spora.

Ključne besede: • predsednik republike • odsotnost • odstop • nadomeščanje • državni zbor

NASLOV AVTORJA: dr. Saša Zagorc, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.13

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Deputisation in Case of Absence of the President of Republic

SAŠA ZAGORC

Abstract Author argues that, in principle, a boutique legal issue of absence of a president of republic and its corollary, deputisation, is and should be regulated at the constitutional level in many countries despite their strongest effort never to apply it practice. Cases of resignations, even deaths or successful impeachments of a chief of state are rare around the globe; however, they profoundly shake the political stability in that country. In economic perspective of risk management, both legal terms are a result of an attempt to minimize a very unlikely, but highly intensive harm. The best way to tackle or mitigate such disadvantageous situations would be to have them fully, clearly and ex ante determined in legislation and carried out in practice. Author concludes that the Slovenian constitutional setting does not reach these standards in many aspects. For example, by avoiding to enact the competence to determine a case of permanent inability to perform duties or temporary absence of the President of Republic, our constitutional system fails to downplay chances of a constitutional dispute.

Keywords: • president of republic • absence • resignation • deputisation • National Assembly

CORRESPONDENCE ADDRESS: Saša Zagorc, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.13

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvodno¹

Za zelo kompleksne družbene strukture, kot je tudi država, je splošno značilna potreba po pravnem urejanju aktivnosti v kriznih situacijah, ki so neizogibne prav zaradi kompleksnosti in soodvisnosti družbenih procesov. To velja tako za obsežnejša stanja, ko je družbeno ravnovesje porušeno zaradi izrednih ali vojnih razmer, kot tudi za posamezne primere, ko tega ravnovesja vsaj začasno ni zaradi izpraznjene kakšne od najvišjih državnih funkcij, vključno s funkcijo predsednika republike. Tovrstno pravno urejanje je odsev premisleka, da je bolje predvideti vnaprej nekatere pravne rešitve, čeprav je malo verjetno, da kadarkoli pride do njih, kot pa jih prepustiti stihiji kriznega trenutka ter grožnji »paralize delovanja državnega aparata«. ² Pravna predvidljivost v procesu nadomeščanja - ne glede nato, ali gre za republiko ali monarhijo - absorbira šok, ki ga družba začuti ob izgubi pomembne, če ne najpomembnejše, politične osebnosti, in preprečuje možne zameglitve pravne in politične odgovornosti pri sprejemanju odločitev v kritičnem času. ³ Da takšno, zelo konzervativno, stališče ni zgolj sad pravno-teoretskega larpurlartizma, potrjujejo nedavni primeri večjih ali manjših ustavnih kriz v nekaterih bolj ali manj demokratičnih državah (Avstrija, Češka republika, Hrvaška, Ekvador, Peru, Srbija in Črna gora). Zaradi umanjkanja jasne in predvidljive pravne podlage lahko pride do nezaželenih situacij, ko šef države ne more ali ne sme opravljati svoje funkcije. Če ponazorim s primerom, v času perujske krize (ob odstavitvi nekdanjega predsednika Fujimorija leta 2000) so za začasno nadomeščanje predsednika države pretendirali kar trije nosilci drugih državnih funkcij. ⁴

Institut zadržanosti predsednika republike in njegovega nadomeščanja je praviloma ustavna materija, to velja tudi za Slovenijo. Glavni, a ne edini, razlog je v tem, da so položaj tega funkcionarja in načini prenehanja ali »mirovanja« njegove funkcije sami po sebi tako pomembni, da zahtevajo dokaj obsežno ustavno urejanje. Šef države je državni organ, ki po mednarodnem pravu in v skladu z nacionalno ustavno ureditvijo predstavlja državo⁵ in ima še druge pristojnosti, odvisno od tega, za kakšno obliko državne oblasti gre v določeni državi. Za razliko od drugih državnih organov pa ima takšno stanje in njegovo nadomeščanje oziroma celo razrešitev ustavno kvaliteto še posebej zaradi proklamirane in želene stabilnosti funkcije šefa države. ⁶ Stabilnost položaja šefa države je namreč cilj, h kateremu bolj ali manj uspešno teži katerikoli ustavno-politični sistem z namenom, da bi se izognil negotovosti pri izvrševanju državne oblasti. Povrhu je šef države načeloma koncipiran v ustavnih ureditvah kot individualni organ, katerega ureditev nadomeščanja je zahtevnejša in bolj nujna kot pri kolektivnem šefu države ali drugih predstavniških organih. Izostanek člana takšnega telesa ne pomeni nujno tudi nezmožnosti opravljanja funkcije organa. Prav zaradi stabilnosti funkcije šefa države je nadvse smotno, da je ureditev nadomeščanja šefa države vnaprej določena, jasna in vseobsežna za primer kakršnekoli dejanske situacije ter tudi v praksi ustrezno uresničena. Le na ta način je mogoče zagotoviti, da bo kontinuiteta in stabilnost funkcije šefa države dejansko zagotovljena. Vnaprejšnja določenost pravil utrjuje pravno varnost in preprečuje dvomljiva ravnanja in razlage v zvezi z nadomeščanjem šefa države. V taisti namen služi tudi jasnost določb. Vseobsežnost določb pa zagotavlja, da bodo

pravno urejene vse možne dejanske situacije, na podlagi katerih se uporabijo določbe o nadomeščanju. Vsa štiri zgoraj navedena merila preprečujejo kakršnokoli nepredvidljivost – tako na normativni kot tudi praktični ravni –, ki bi nastopila v primeru zadržanosti šefa države.

Za celovito sliko o institutu pa je treba upoštevati še dejstvo, da nadomeščanje zadržanega predsednika republike vpliva na razmerja in položaj najpomembnejših državnih organov ter s tem spreminja uravnoteženost med vejami oblasti. Zadržanost predsednika republike hkrati pomeni (praviloma začasno) razširitev pristojnosti nekega drugega organa ali telesa. Čeprav je takšno kopičenje pooblastil v izredni situaciji opredeljeno z ustavo, začasno in zelo omejeno, vendarle zahteva poglobljeno obravnavo pravno-političnih tveganj le-teh.

Čeprav bi se zdel marsikateremu laiku institut zadržanosti predsednika republike minorna tehnikalija, je kvečjemu nasprotno, saj gre za pomembno »zavarovalno polico« urejene državne oblasti v kritičnem trenutku, s katero se odvrčajo sicer malo verjetna, a po učinku zelo velika politična tveganja in negotovosti. Hkrati pa za ponavadi kratko in neoprijemljivo ustavno določbo tiči mnogo ustavnopravnih in povsem praktičnih problemov, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju. Najprej bomo opredelili primere zadržanosti, katerim sledijo procesni vidiki vprašanja ugotavljanja zadržanosti. Pred predstavitvijo slovenske ureditve bo predstavljeno še nadomeščanje predsednika republike in omejitvami le-tega.

2 Zadržanost predsednika republike

Pri opredelitvi zadržanosti se tesno prepletajo dejanska in pravna vprašanja. Prvenstveno je zadržanost *questio facti* in zato odvisna od vsakokratnih okoliščin primera, ki pa morajo ustrezati ustavnim ali zakonskim okvirom tako po intenziteti kot tudi vrsti zadržanosti. Ni vsaka odsotnost predsednika republike razlog za njegovo nadomeščanje. Praviloma tudi ni bistven vzrok zadržanosti, ampak njegova glavna posledica, in sicer da šef države v določenem trenutku ali obdobju ne more ali ne sme opravljati svoje funkcije. Zato je v mnogih ustavah, tudi slovenski, pogosta opredelitev zadržanosti z generalno klavzulo (na primer, »... če preneha funkcija šefu države«) in zgolj eksemplifikativnih primerov in dejanskih okoliščin, ko naj nastopi nadomeščanje.

Do zadržanosti šefa države lahko pride v treh primerih:

- ob rednem prenehanju mandatne dobe šefa države, ker (še) ni izvoljen novi šef države in je izrecno izključena možnost opravljanja tekočih poslov dotedanjega šefa države,
- ob predčasnem prenehanju mandatne dobe šefa države in
- ob začasnem zadržku v času mandatne dobe šefa države, kjer pa funkcija šefa države ne preneha in šef države po prenehanju zadržka nadaljuje z opravljanjem funkcije.

Prva dva primera predstavljata trajno zadržanost, medtem ko se tretja situacija opredeljuje kot začasna zadržanost. Skupna točka tako trajni kot začasni zadržanosti, da ne more šef države, vsaj v konkretni situaciji in v določenem trenutku, izvrševati svoje funkcije ter da šefa države v tej situaciji nadomešča tretja oseba.

Najpoglavitnejši razliki med oblikama zadržanosti sta v trajanju zadržanosti ter glede obsega pristojnosti, na katere vpliva zadržanost. Trajna zadržanost, kot že ime pove, pomeni, da šef države ne more več opravljati svoje funkcije niti v trenutku nastopa zadržanosti niti kdaj kasneje v času mandatne dobe, pri začasni zadržanosti pa je bistveni element prav začasnost, kjer z odpadom razloga zadržanosti šef države normalno nadaljuje z opravljanjem svoje funkcije. Pri obsegu nalog je razlika v tem, da pri trajni zadržanosti obstoji prepreka, da bi šef države izvrševal kakršnokoli nalogo v okviru svoje funkcije (absolutna nesposobnost), medtem ko je lahko pri začasni zadržanosti zadržan samo za opravljanje določenega obsega pristojnosti v okviru svoje funkcije (relativna nesposobnost)⁷. Ta delitev je pomembna, ker je šef države lahko začasno zadržan zaradi službenega potovanja v tujini in se poraja vprašanje, ali lahko nastopi nadomeščanje šefa države samo za določene pristojnosti.

V primeru začasne zadržanosti v času mandatne dobe funkcija šefa države ne preneha in šef države po prenehanju zadržka nadaljuje z opravljanjem funkcije. Nekatere ureditve določajo časovno mejo, do kdaj se šteje zadržanost še za začasno (Grčija, Avstrija). Po preteku tega časa pa je zadržanost že trajna in kot taka podvržena določbam o trajni zadržanosti, kar ponavadi pomeni prenehanje funkcije in sproži postopek izvolitve novega šefa države. Vnaprejšnje določanje časovne meje s predpisi po eni strani zanika dejansko in začasno situacijo, ki bi se lahko pripetila šefu države (po določenem času se vzpostavi fikcija trajne zadržanosti). Vendar je takšno urejanje po drugi strani lahko umestno, ker je treba preprečiti izjemno stanje, ko šef države relativno dolgi čas ne more opravljati svoje funkcije.

Trajna zadržanost je podana tako ob rednem in predčasnem prenehanju mandatne dobe predsednika republike. Oblike trajne zadržanosti so npr. prenehanje mandatne dobe, smrt, odstop, trajna duševna bolezen ali duševna motenost, moralna neprimernost (Peru)⁸, izhod iz države brez dovoljenja prisotnega organa (Portugalska in Peru), obsodba pred sodiščem, odstavitev na referendumu (Avstrija) in nastop funkcije, nezdržljive s funkcijo šefa države.

Začasno zadržanost predsednika republike največkrat povezujemo s krajšim zdravljenjem. Nemška teorija našteva še nekaj manj verjetnih primerov, ki bi teoretično lahko pomenili začasno zadržanost šefa države: prestajanje zaporne kazni, ujetništvo, ugrabitev, pogrešanost in podobno.⁹

3 Ugotavljanje razloga zadržanosti: primerjalno in pri nas

Vnaprej predvideni postopek, organ in jasno določeni kriteriji, s pomočjo katerih se ugotovi razlog zadržanosti, predvsem preprečujejo negotovost odločitev, njihovo zmotnost ali celo večje število le-teh. Podnormiranost ureditve lahko povzroči resne ustavnopravne zaplete, kar npr. potrjuje politična kriza ob zdravstvenih težav hrvaškega predsednika republike leta 2000. Hrvaška je posledično celovito nadgradila ustavno določbo o nadomeščanju predsednika republike.

V primeručasne zadržanosti bo pogosto sam šef države odločil, kdaj in koliko časa bo začasno zadržan (ti. prostovoljna zadržanost). Gre za primere, ko šef države načrtuje letni dopust, ko se bo sam podvrgel zdravljenju ali podobno. Takšna situacija ni sporna, saj je neposredno izražena volja šefa države o zadržanosti in o posledični delegaciji pristojnosti. Več problemov povzroča ugotavljanje trajne zadržanosti, predvsem ko gre za zadržanost iz zdravstvenih razlogov, kjer šef države ni sam sposoben izraziti svoje volje, ali zaradi smrti. Predvsem lahko kritiziramo ureditve, kjer je za ugotavljanje zdravstvene nesposobnosti pristojno predstavniško telo.¹⁰ Pravitako ni primerna za ugotavljanje zadržanosti tista oseba oziroma organ, na katerega preidejo pristojnosti v primeru nadomeščanja.¹¹ Pri odstopu bolj ali manj ni težav, saj se odstop vzame na znanje in se razpiše nove volitve.¹²

Za ugotavljanje zadržanosti šefa države je najbolj primerno sodno telo, saj je vpliv vsakdanjih in pristranskih političnih pritiskov karseda zmanjšan. Predlagalno funkcijo pa ima lahko bodisi vlada bodisi parlament, čeprav je iz povsem praktičnih operativnih razlogov lažje in bolje, da je ta pristojnost prepuščena vladi. Zlasti v primerih zdravstvenih težav bo imela veliko težo zdravstvena stroka, a formalno odločitev sprejme pristojni državni organ.

4 Trajna zadržanost predsednika republike v Sloveniji

Ustava določa, da v primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika funkcijo predsednika republike začasno opravlja predsednik državnega zbora. V tem primeru je treba razpisati volitve za novega predsednika republike najkasneje v 15 dneh po prenehanju funkcije prejšnjega. Predsednik Državnega zbora začasno opravlja funkcijo predsednika republike tudi med zadržanostjo predsednika republike (106. člen Ustave). Zakon o volitvah predsednika republike še določa, da morajo biti te volitve opravljane najkasneje 105 dni po prenehanju mandata predsednika.

Z jezikovno in logično razlago se da razbrati, da Ustava ločuje trajno in začasno zadržanost predsednika republike. Niti Ustava niti kak drug predpis pobliže ne opredeljujejo trajnega ali začasnega zadržka niti tega, kdo je upravičen ugotoviti, da je nastalo takšno stanje.¹³ Ena glavnih pomanjkljivosti slovenske ureditve je prav tem, da v nobenem pravnem predpisu ni določen organ, ki bi ugotavljal razloge začasne ali trajne

zadržanosti oziroma njihovo prenehanje, če je možno. Zaenkrat se je praksa nagibala k temu, da se je predsednik državnega zbora po posvetu odločil, ali bo nadomestil predsednika republike. Takšno postopanje je lahko v izjemnih primerih tvegano, saj substitut samostojno odloča o širitvi svojih pristojnosti. Menim, da bi lahko de lege ferenda sledili rešitvam iz ustav Hrvaške in Francije, kjer je za to pristojno ustavno sodišče. Upoštevajoč, da je to pristojno presojeti v sporih o pristojnosti med temeljnimi državnimi organi, bi lahko šteli, da bi lahko bilo pristojno tudi v zvezi z vprašanji oziroma celo spori, ki se nanašajo na ugotavljanje zadržanosti predsednika republike, saj je od te ugotovitve odvisna pristojnost temeljnih državnih organov. Predlog za začetek postopka pred ustavnim sodiščem bi lahko dali državni zbor, predsednik republike ali vlada. Smotno bi bilo urediti podrobnejša vprašanja z zakonom.

Do trajne zadržanosti predsednika republike v Sloveniji torej lahko pride tako ob rednem in predčasnem prenehanju mandatne dobe. Redno prenehanje mandatne dobe ni problematično in nastopi s potekom v ustavi določenega obdobja. Za predčasno prenehanje mandatne dobe bo šlo v primeru, ko bi bila podana trajna zadržanost šefa države za opravljanje funkcije, še preden poteče mandatna doba.

Trajna zadržanost pomeni, da predsednik republike ne more več opravljati svoje funkcije niti v trenutku nastopa zadržanosti niti kdaj kasneje. Vprašanje je, ali mora iti za absolutno trajno zadržanost (v času mandatne dobe šefa države in tudi po njej) ali le za relativno (samo v okviru mandatne dobe šefa države). Menimo, da je relevantna le relativna trajna zadržanost. Iz tega sledi, da lahko ob pri nekaterih trajnih zadržkih (na primer, odstop ter izguba in ponovna pridobitev volilne pravice) bivši predsednik republike ponovno kandidira, če ustava to dopušča. Trajna zadržanost se manifestira v prenehanju funkcije predsednika republike (generalna klavzula). Če predsedniku republike ne preneha funkcija, tudi ne more nastopiti substitut na podlagi trajne zadržanosti. Že sama Ustava določa v 106. členu nekatere primere prenehanja funkcije predsednika republike: trajni zadržek, smrt, odstop. Trajni zadržek, ki pomeni prenehanje funkcije, je predvsem trajna duševna bolezen ali duševna motenost, ki pa mora biti take jakosti, da onemogoča opravljanje funkcije predsednika republike, tako v trenutku preverjanja obstoja trajnega zadržka kot tudi v kateremkoli preostalem obdobju mandatne dobe tega predsednika republike. Drugi navedeni razlog je smrt predsednika republike. V določenem delu se trajni zadržek prekriva tudi z razlogom smrti; gre za primere, ko je predsednik republike »klinično mrtev«. Tretji razlog je odstop predsednika republike. Predsednik republike ima enostransko oblikovalno upravičenje, na podlagi katerega mu preneha funkcija s seznanitvijo državnega zbora o odstopu. V nasprotju s prej navedenima razlogoma pri odstopu ne nastopi nesposobnost predsednika republike za opravljanje funkcije, temveč predsednik republike izrazi svojo voljo po prenehanju opravljanja funkcije, čeprav je objektivno sposoben opravljati to funkcijo. Slovenska ureditev ne pozna odobritve odstopa s strani parlamenta, kot jo poznajo nekatere države (Ekvador, Peru).

Preostali primeri, ko predsedniku preneha funkcija, so naštetih v Ustavi na drugih mestih. Tako določa 109. člen Ustave, da lahko državni zbor obtoži predsednika republike pred ustavnim sodiščem, če predsednik republike pri opravljanju funkcije krši Ustavo ali huje krši zakone. Z dvotretjinsko večino vseh sodnikov lahko ustavno sodišče, če ugotovi utemeljenost obtožbe, odvzame funkcijo predsedniku republike. V tem primeru funkcija predsednika republike preneha prisilno na podlagi odločbe ustavnega sodišča. V 105. členu Ustave je določeno, da je funkcija predsednika republike nezdržljiva z opravljanjem druge funkcije in poklica. V trenutku, ko začne predsednik opravljati drugo javno funkcijo, preneha funkcija predsedniku republike *ex constitutione*.¹⁴ Samoumevno preneha predsedniku republike funkcija tudi, če izgubi volilno pravico.¹⁵ Trajna duševna bolezen pomeni tudi razlog za izgubo pasivne volilne pravice. Besedilo Ustave ne zahteva (... v primeru trajnega zadržka ...), da bi se za nadomeščanje predsednika republike moral izvesti postopek odvzema volilne sposobnosti, ampak zadošča že ugotovitev, da obstoji trajna zadržanost za opravljanje funkcije predsednika republike zaradi duševne bolezni.

Ustava določa v 106. členu obveznost, da se razpišejo volitve novega predsednika republike v 15 dneh po prenehanju funkcije. Takšna situacija pa seveda ne velja, če predsedniku funkcija preneha s potekom mandatne dobe, saj že Ustava določa, da mora biti predsednik republike izvoljen najkasneje 15 dni pred potekom mandatne dobe prejšnjega predsednika (103. člen Ustave). Iz teh pravil izhajajo, da ureja Ustava v prvem odstavku 106. člena le situacije, ko predsedniku republike predčasno preneha funkcija. Zelo kratek rok za razpis volitev novega predsednika republike je določen z namenom, da se čimprej razreši začasno stanje, ko opravlja funkcijo predsednika republike predsednik državnega zbora.

Natančnejša analiza določbe 106. člena Ustave, da lahko pride do nadomeščanja zaradi rednega prenehanja mandatne dobe prejšnjega predsednika republike iz dveh povodov: ker volitve niso bile uspešno oziroma pravočasno izvedene; ker je novoizvoljeni predsednik začasno zadržan in ne more nastopiti funkcije istočasno s prenehanjem funkcije prejšnjega predsednika republike.

Velja opozoriti, da v slednjem primeru razlog za nadomeščanje ni začasna zadržanost novoizvoljenega predsednika republike, temveč prenehanje mandatne dobe prejšnjega predsednika republike, kar predstavlja trajno zadržanost. Na primer, za razliko od ameriške ureditve nastopi nadomeščanje predsednika republike za čas od prenehanja mandata prejšnjemu predsedniku republike do trenutka, ko novoizvoljeni predsednik republike da svojo prisego. Ustava določa, da je prisega procesna predpostavka za nastop funkcije predsednika republike (104. člen). Če bi torej novoizvoljeni predsednik republike zaprisegel šele po preteku mandatne dobe prejšnjega predsednika republike, bi v vmesnem času do prisege opravljal funkcijo predsednika republike predsednik državnega zbora. Zato je praksa, da novoizvoljeni predsednik republike zapriseže še v času mandatne dobe prejšnjega predsednika republike.

5 Začasna zadržanost predsednika republike v Sloveniji

Začasna zadržanost sicer ni izrecno omenjena v Ustavi. Do sklepa, da jo Ustava ureja, se lahko pride na podlagi argumentiranja a contrario. V drugem odstavku 106. člena je namreč določena dodatna pristojnost predsednika državnega zbora (»... tudi...«), ki pa lahko velja le za primere začasne zadržanosti, saj primere trajne zadržanosti ureja že prvi odstavek 106. člena. Ustava tako podrobneje ne določa, kateri so primeri začasne zadržanosti. Na podlagi izkušenj bo najpogostejši razlog izviral v zdravstvenem stanju predsednika.

Zanimiv razlog za začasno zadržanost je suspenz predsednika republike na podlagi obtožbe državnega zbora pred ustavnim sodiščem. Ustavno sodišče lahko z dvotretjinsko večino vseh sodnikov začasno suspendira predsednika republike do končne odločitve. Do začasne zadržanosti bi torej prišlo le, če je ustavno sodišče odločilo, da obtoženi predsednik republike začasno ne sme opravljati funkcije, in če je bil predsednik republike kasneje oproščen obtožbe ali pa je bilo samo ugotovljeno, da je prišlo do kršitve Ustave ali hujše kršitve zakona. Če je ustavno sodišče ugotovilo utemeljenost obtožbe in odločilo o odvzemu funkcije, pa ne gre več za začasno zadržanost, ampak za trajno. V okvir začasne zadržanosti lahko spada tudi letni dopust predsednika, saj v času dopustovanja predsednik ne more opravljati svojih funkcij. Predsednik republike je lahko začasno zadržan zaradi bolezni, ki pa ni takšne narave, da bi bil trajno zadržan. Naslednja oblika začasne zadržanosti bi lahko bilo tudi prestajanje zaporne kazni, saj predsednik republike nima niti materialne niti procesne kazenske imunitete in zoper njega lahko v času njegovega mandata teče kazenski postopek in se tudi izda obsodilna sodba zoper njega.

V okvir začasne zadržanosti sicer ne spada situacija, ko predsednik republike ne izvršuje svojih na rok vezanih pristojnosti in nalog – na primer, ne razglasi zakona v roku, ki je določen z Ustavo. Ne gre za zadržanost, če predsednik republike opravlja druge pristojnosti. V omenjenem primeru bi lahko državni zbor obtožil predsednika republike pred ustavnim sodiščem kršitve Ustave, sprejeti zakon pa bi kljub temu ostal brez promulgacijskega akta, ki pa je predpogoj za objavo in začetek veljavnosti akta. Šteje se, da v takem primeru predsednik republike ne opravlja tega dela svoje funkcije in pristojnosti. Zatorej naj bi bilo smiselno, da prevzame promulgacijsko dolžnost predsednik državnega zbora v okviru nadomeščanja predsednika republike.¹⁶ Stališče ni povsem prepričljivo, saj bi morali za takšno nadomeščanje imeti izrecno podlago v ustavi, te pa ni. Takšno nadomeščanje (izrecno ga določa irska ustava) pa nedvomno pride v poštev samo po preteku časa, ki ga ima na voljo predsednik republike za razglasitev zakona.

6 Opredelitev nadomeščanja

Nadomeščanje pomeni prevzem vseh pooblastil šefa države. Substitut šefa države v času nadomeščanja ne postane šef države, ampak samo opravlja njegovo funkcijo.¹⁷ Ob

normalnem toku dogodkov bo šefa države zamenjal novoizvoljeni šef države (načelo zveznosti oziroma nepretrganosti opravljanja funkcije), ne da bi prišlo do vmesnega obdobja, katerega bi bilo treba posebej regulirati. Praviloma s trenutkom prenehanja mandatne dobe prejšnjega šefa države začne teči mandatna doba novega šefa države. Volitve novega šefa države se morajo opraviti še v času mandatne dobe prejšnjega šefa države, zato je institut nadomeščanja v teh situacijah nepotreben. Nadomeščanje je torej izjema od splošnega pravila o neposrednem in istočasnem prehodu funkcije šefa države na novoizvoljenega šefa države.

Nadomeščanje šefa države je izjemen primer, ki je tudi posebej urejen v večini ustav in ga je treba v skladu z načelom restriktivne obravnave izjem razumeti kot takega. Ozka razlaga bi tako prišla v poštev že pri določanju situacij, ko naj bi bil šef države zadržan. Praktična posledica v politični praksi je naslednja: zadržanost mora biti očitna in ne zgolj predpostavljena. Še bolj pride ozko razlogovanje v poštev pri izvrševanju in obsegu pooblastil substituta.

Čeprav so podani razlogi zadržanosti, ni nujno, da sploh pride do nadomeščanja, saj ga morebiti ustava sploh ne predvideva. Poglejmo primer. Če na volitvah ni bil izvoljen novi šef države do trenutka, ko šefu države preteče mandatna doba, oziroma ne more nastopiti funkcije v trenutku prenehanja mandatne dobe, se pojavi vprašanje, je prvo vprašanje, ali sploh pride do nadomeščanja šefa države v času po preteku mandatne dobe. V takšni situaciji sta možni dve rešitvi, in sicer da šef države, ki mu je pretekla mandatna doba, še naprej opravlja funkcije šefa države do izvolitve novega šefa države (ti. opravljanje tekočih poslov, Grčija) ali se vzpostavi nadomeščanje šefa države s strani druge osebe. Po našem mnenju je primernejša druga rešitev, ker bi lahko prišlo izigravanja ureditve in namena omejitve mandatne dobe šefa države.

6.1 Razlogi za nadomeščanje

Do nadomeščanja šefa države lahko pride v petih primerih:

- ob rednem prenehanju mandatne dobe šefa države, ko (še) ni izvoljen novi šef države in ga nadomešča določena oseba,
- ob predčasnem prenehanju mandatne dobe šefa države, ko ga nadomešča določena oseba,
- ob začasni zadržanosti v času mandatne dobe šefa države, kjer pa funkcija šefa države ne preneha in šef države po prenehanju zadržka nadaljuje z opravljanjem funkcije in ga nadomešča druga oseba le za določen čas zadržanosti,
- če šef države krši svoje ustavne obveznosti in
- po pooblastilu šefa države.

Kot je razvidno, zajema nadomeščanje več dejanskih situacij, kot smo jih prikazali za zadržanost. Do nadomeščanja bi lahko prišlo tudi v primeru, ko šef države ni zadržan in bi lahko izvrševal pristojnosti, npr. če krši ustavne obveznosti s tem, da ne razglasi zakona, ali če da pooblastilo (takšno nadomeščanje pride v poštev samo po preteku časa

za izvršitev pristojnosti, ki ga ima na voljo predsednik), čeprav bi sam lahko opravil določeno nalogo iz svoje pristojnosti. Nadomeščanje lahko nastopi tudi na podlagi pooblastila, čeprav teorija načeloma zavrača možnost vzporednega opravljanja funkcij. Istočasno ne moreta dve osebi opravljati funkcije šefa države. Vendarle, predvsem v nemški teoriji¹⁸ in tudi Ribarič menijo, da obstojijo določene izjeme, ko šef države opravlja svojo funkcijo, vendar zaradi določenih razlogov (na primer, službeno potovanje v tujino) ne more opraviti obveznosti, vezanih na čas.

6.2 Substitut

Pri določanju osebe oziroma organa, ki nadomešča šefa države, ponuja Herzog dve temeljni načeli: načelo, da naj šefa države nadomešča le že določeni in konstituirani ustavni organ ter načelo individualnega substituta šefa države.¹⁹ Tema načeloma gre samo pritrrditi, saj se ob njihovem upoštevanju še najmanj opazi krizna situacija zaradi nujnosti nadomeščanja. A ključno vprašanje, katere kvalitete naj bi imela oseba, ki nadomešča šefa države, je verjetno kvečjemu še bolj večplastno, kot si ga zamišlja Herzog. Na mestu so opozorila, da naj bo narava osnovne funkcije substituta čim bolj podobna funkciji šefa države.²⁰ Zlasti v ameriški pravni teoriji se poudarja, da mora substitut že iz naslova osnovne funkcije, ki jo opravlja, imeti dokazane vodstvene sposobnosti, izkazano legitimnost v političnem prostoru in pri volivcih.²¹ Nasprotno nemška teorija zavrača, da bi predsednik vlade nadomeščal predsednika republike, ker je preveč vpleten v dnevno politiko in bi pridobil preveč pooblastil.²²

Šefa države načeloma nadomešča določena individualna oseba, ki opravlja določeno visoko državno funkcijo.²³ Lahko pa nadomešča šefa države tudi več oseb – v obliki kolektivnega organa (Avstrija, Irska, Francija, Grčija, Islandija) ali več oseb individualno (Češka republika). V izogib ogromnim problemom ni priporočljivo določiti več substitutov, ki bi lahko opravljali funkcijo nadomeščanja šefa države samostojno in mimo soglasja drugih substitutov. Takšnemu stališču govori v prid že formalni argument, da je šef države ponavadi individualni organ. Če je že določen kolektivni organ kot substitut, je bolje določiti, da opravljajo funkcije šefa države skupno, saj obstoji varovalka v tem, da nadzira en član kolektivnega organa drugega in ne moreta eden mimo drugega sprejeti kakršnokoli odločitev.

Ponavadi v parlamentarnih sistemih nadomešča šefa države predsednik parlamenta, takšno rešitev so sprejele ustava Estonije, Hrvaške, Portugalske, Grčije. Če je parlament dvodomen, ga v večji meri nadomešča predsednik spodnjega doma parlamenta. Ureditve, kjer je predsednik zgornjega doma parlamenta substitut šefu države, so Nemčija, Francija, Italija.²⁴ Pogosta je v ustavah urejeno tako, da preidejo substitucijske pristojnosti na predsednika vlade (Avstrija, Finska, Ruska federacija).

6.3 Substitut predsednika republike v Sloveniji

V Ustavi je kot edini substitut tako v primeru začasne kot tudi trajne zadržanosti predviden predsednik državnega zbora. Iz stenograma Komisije za ustavna vprašanja je razvidno, da se je ob nastajanju ustave pojavila ideja, da bi nadomeščal predsednika republike podpredsednik republike. Ta ideja je bila zavrnjena že v okviru razprave Komisije za ustavna vprašanja.²⁵ Temu stališču gre pritrčiti, saj bi se na posreden način uvedla nova ustavna funkcija podpredsednika republike, za kar bi pa bilo potrebno določiti tudi njegove pristojnosti in položaj. To pa ni bilo niti predlagano.

Predsednik državnega zbora v času nadomeščanje ne postane predsednik republike, ampak samo opravlja funkcijo predsednika republike. To je pomembno glede dveh stvari: glede poimenovanja in glede tega, da predsednik državnega zbora ne more odstopiti od opravljanja funkcije predsednika republike tako, da bi ostal samo predsednik državnega zbora. Edini način, da mu ni treba opravljalati funkcije predsednika republike, je, da odstopi kot predsednik državnega zbora. S funkcijo predsednika državnega zbora je neločljivo *ex constitutione* povezano nadomeščanje predsednika republike zaradi zadržanosti, če slednja nastopi. Nadomeščanje predsednika republike ni samo upravičenje ampak tudi dolžnost predsednika državnega zbora.²⁶ Po slovenski ureditvi velja tudi načelo izključnosti opravljanja funkcije predsednika republike. To pomeni, da ne more predsednik državnega zbora opravljalati funkcij predsednika republike, če ni podana zadržanost predsednika republike. In obratno, v času zadržanosti predsednika republike lahko le predsednik državnega zbora opravlja funkcijo predsednika republike.

Predsednik državnega zbora je upravičen opravljalati vse funkcije in pristojnosti predsednika republike (102. in 107. člen Ustave), ker slovenska ureditev ne pozna omejitev pristojnosti, ki jih imajo substituti šefa države širom po svetu. Takšna rešitev niti ni toliko sporna, če vzamemo v poštev relativno šibke pristojnosti predsednika republike in pretežno proceduralne in reprezentativne pristojnosti predsednika državnega zbora znotraj predstavniškega telesa. Tudi funkcija predsednika državnega zbora skupaj s pristojnostmi, ki jih ima kot substitut predsedniku republike, ne izstopa iz sistema uravnotežene delitve oblasti. Tako oba predsednika ne odločata o nobeni pomembnejši zadevi samostojno. Izjemoma bi lahko predsednik državnega zbora v času izrednega ali vojnega stanja ne sklical seje državnega zbora in tako kot substitut predsednika republike sam odločal, na primer, o razglasitvi takšnega stanja in o suspenzu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ribarič sicer meni, da predsedniku državnega zbora miruje funkcija v času nadomeščanja, čeprav to ni nikjer zapisano.²⁷ Menim, da bi takšna omejitev morala biti izrecno zapisana, da bi lahko tako globoko posegli v izvrševanje funkcije predsednika državnega zbora, s tem pa še povzročili zadržanost na njegovem osnovnem položaju.

6.4 Obseg pooblastil substituta

Substitut načeloma vstopi v vsa upravičenja, dolžnosti in pristojnosti šefa države in opravlja njegovo funkcijo, vendar on ni šef države in, na primer, ni upravičen zahtevati, da se ga naslavlja kot šefa države.²⁸ Substitut šefa države v času nadomeščanja ni vezan na navodila ali še nepravnomočne odločitve šefa države. Vendarle opozarja teorija, da naj bi bil neformalno vezan, upoštevajoč kontinuiran tek opravljanja funkcije šefa države ne glede na personalno zasedbo te funkcije.²⁹ Gre za vprašanje »notranjega pooblastila« med zastopanim in zastopancem,³⁰ v nasprotju z zunanjim pooblastilom, ki ga določajo že nekateri ustavni teksti, ki pa izrecno omejujejo obseg pooblastil substituta šefa države. Gre za določene omejitve, ki so bolj ali manj nujno potrebne za delovanje državnega sistema ali za preprečitev uzurpacije oblasti.

Omejitve se nanašajo predvsem na štiri primere:

- substitutu miruje funkcija, na podlagi katere je postal substitut, v času nadomeščanja (Portugalska, Estonija);
- substitut ne more razpustiti zakonodajnega telesa (Ruska federacija, Estonija, Francija, Grčija)
- substitut ne sme odvzeti oziroma preklicati mandata vladi (Grčija, deloma Francija)
- substitutu se na različne načine omejuje pooblastila, ki jih ima v zakonodajnem postopku oziroma v ustavnorevizijem postopku (Francija).

6.5 Prenehanje nadomeščanja

Če je šefu države potekla mandatna doba in ni hkrati novoizvoljeni šef države nastopil funkcije, bo substitut prenehal z nadomeščanjem, ko bo novoizvoljeni šef države nastopil svojo funkcijo. Če gre za trajno zadržanost šefa države, je tako rekoč nujno potrebno najti rešitev, s katero bo doseženo, da se funkcija šefa države lahko opravlja nemoteno, v polnem obsegu in na predviden način. Najprimernejša rešitev je razpis novih volitev. Primerjalne ureditve določajo različne rešitve³¹ – določen je najkasnejši rok, v katerem morajo biti volitve opravljene (Estonija in Ruska federacija, Grčija), ali pa rok, v katerem morajo biti volitve razpisane (Italija, Češka republika). Z nastopom funkcije novega šefa države prenehajo pristojnosti substituta.

Pri začasni zadržanosti prenehajo pristojnosti substituta z odpadom razloga začasne zadržanosti. Takšni primeri so zlasti: odprava razlogov zdravstvene narave, ki so šefu države onemogočali opravljanje funkcije; vrnitev z letnega dopusta; preklic pooblastila, ki ga je dal šef države za zastopanje; oprostitev šefa države obtožbe, na podlagi katere je bil suspendiran do končne odločitve. Le v primeru, ko je v času začasne zadržanosti šefa države ta prešla v trajno zadržanost, velja rešitev, ki smo jih opisali glede trajne zadržanosti. Ob nastopu trajne zadržanosti predsednika republike ni več pravno relevantno, ali so še podani razlogi začasne zadržanosti.

Pri nadomeščanju, ker je šef države kršil svoje na rok vezane ustavne dolžnosti, je zadeva dokaj jasna. V tem primeru je šlo za nadomeščanje v konkretnem primeru in ne za začasno opravljanje funkcije šefa države. Nadomeščanje po pooblastilu lahko preneha na podlagi konkludentnega dejanja šefa države tako, da sam prevzame izvrševanje pristojnosti, ki jih je prenesel s pooblastilom. Lahko pa tudi z izrecnim preklicem pooblastila.

7 Pomankljivosti trenutne ureditve v Sloveniji

Temeljne pomanjkljivosti ustavne ureditve, ki je zelo ohlapno urejena v 106. členu, se kažejo zlasti glede ugotavljanja zadržanosti predsednika republike in določitvi substituta predsedniku državnega zbora. Teorija se zaradi nejasne ustavne določbe ni zedinila pri nadomeščanju predsednika republike po pooblastilu. Nedorečene so tudi situacije nadomeščanja, ko je državni zbor razpuščen, in vprašanje kazensko-politične odgovornosti substitutov.

Zgolj ponovimo, da je ena glavnih pomanjkljivosti sedanje ureditve se izraža v tem, da Ustava sicer določa kriterije za določitev zadržanosti, vendar v nobenem pravnem predpisu ni opredeljen organ, ki bi ugotavljal razloge začasne ali trajne zadržanosti oziroma njihovo prenehanje, če je slednje možno.

Predsednika republike lahko nadomešča le predsednik državnega zbora in šele, če tudi slednji ne more opravljati funkcij predsednika republike, lahko opravlja funkcijo substitut predsednika državnega zbora. Ustava ne ureja – kar je sporno per se –, kdo opravlja funkcijo predsednika republike v primeru razrešitve ali siceršnjega prenehanja funkcije predsednika državnega zbora ali sicer, ko predsednik DZ zaradi trajne ali začasne zadržanosti ne bi mogel nadomeščati predsednika republike. V tujih ureditvah namreč pogosto zasledimo dolgo listo predvidenih funkcionarjev, ki lahko nadomestijo predsednika republike, vse z namenom, da se država izogne »obglavitvi«³² oblasti. Ribarič se nagiba k temu, da je v takem primeru substitut substituta eden od podpredsednikov državnega zbora. Ob tem velja opozoriti, da je podpredsednik državnega zbora substitut substituta predsednika republike in ne neposredno substitut predsedniku republike. Razlikovanje bi bilo pomembno, če bi bile predpisane dodatne omejitve za podpredsednike državnega zbora, ko nadomeščajo predsednika državnega zbora. Ribarič že sam izrazi pomisleke, ker podpredsednik državnega zbora ni ustavna funkcija³³, saj jo uvaja poslovnik državnega zbora (20. člen). Ta določa, da ima državni zbor največ 3 podpredsednike (število podpredsednikov torej ni fiksno). V primeru zadržanosti ali odsotnosti predsednika državnega zbora ga nadomešča tisti podpredsednik, ki ga določi predsednik državnega zbora; če ne more določiti svojega substituta ali preneha funkcija predsedniku državnega zbora, ga nadomešča najstarejši podpredsednik. Takšna rešitev je karseda sporna. Kot je že Ribarič izpostavil, podpredsedniki državnega zbora niso omenjeni v Ustavi in zato ni primerno, da opravljajo funkcije, ki imajo izrazito ustavno naravo. Takšnemu razglabljanju v prid govori tudi pravilo o čim restriktivnejši razlagi izjem, zato ni mogoče širiti

substitucijske pristojnosti na osebe, ki niso izrecno omenjene vsaj v Ustavi. Glavni argument, ki govori v prid tezi, da je lahko podpredsednik državnega zbora substitut predsedniku republike, je potreba po stabilnosti izvrševanja funkcije predsednika republike. Če bi bilo treba določiti substituta tudi predsedniku državnega zbora, bi najverjetneje pretehtala pragmatičnost in nujnost same situacije. Vsekakor bi bilo potrebno urediti to materijo zaradi odprave dvomov že v Ustavi.

Neprepričljivo je stališče Ribariča, navkljub pragmatičnosti, da bi lahko predsednik republike pooblastil določeno osebo, da ga nadomešča v času zadržanosti (ti. nadomeščanje na podlagi pooblastila), ker naj ne bi bilo nobenega ustavnega zadržka za to. Takšno pooblastilo bi bilo možno le za primere dejanske zadržanosti predsednika republike, vendar določitev takšne situacije ne more biti v diskreciji predsednika republike, kajti takšna dejanska stanja avtoritativno določa že Ustava. Upoštevajoč takšno razlago pa pooblastilo ni potrebno, saj začne substitut nadomeščati na podlagi Ustave. Širjenje pojavnih oblik zadržanosti preko okvira Ustave se mi ne zdi dopustno zaradi že omenjenega pravila o ozki razlagi izjem. Pooblastilo, če je dano, je torej lahko le deklarativne narave, kajti pooblaščenec (substitut) izvršuje pristojnosti na podlagi zakona in ne na podlagi pooblastila kot enostranskega pravnega akta. Nezdružljivo je s položajem predsednika republike v sistemu delitve oblasti, da bi lahko predsednik republike pooblastil določeno osebo, da ga nadomešča tudi v situacijah, ki ne spadajo v ustavni ovir zadržanosti, kot predlaga Ribarič³⁴. Predsednik republike je izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah ter je nasploh edini individualni državni organ v Sloveniji, ki je izvoljen na tak način. Vez med ljudstvom kot enim od konstitutivnih elementov države in predsednikom republike, ki predstavlja državo, je še posebej poudarjena.³⁵ Ribarič sicer meni, da uporabljajoč moderna sredstva tehnike predsednik republike sploh nima več težav, da bi opravljal funkcijo tudi v tujini, s čimer tudi priznava, da je vprašanje nadomeščanja zaradi začasne zadržanosti le za določene pristojnosti predsednika republike bolj ali manj akademske narave. Dopuščamo pa, da predsednika republike v času njegove začasne zadržanosti nadomešča predsednik državnega zbora v opravljanju le določenih nalog (tako imenovana relativna zadržanost), ki so vezane na določen rok, vendar ne iz razloga, ker ga predsednik republike pooblasti, ampak ker je sam zadržan opraviti to nalogo.

Ustava tudi molči o situaciji, če bi prišlo do razpusta državnega zbora v času nadomeščanja predsednika republike, kajti v tej situaciji ni nikogar, ki bi lahko opravljal funkcijo predsednika republike, saj predsedniku in podpredsednikom državnega zbora preneha mandat, na podlagi katerega tudi izvršujejo substitucijske pristojnosti. Praktične posledice takšne neugodne situacije se pokažejo že pri sklicu prve seje novoizvoljenega državnega zbora, ker se ne ve, kdo je pristojen za sklic. Grška ureditev v takem primeru izrecno določa, da se skliče parlament, ki je bil razpuščen.

Ustava ne ureja posebej odgovornosti predsednika in podpredsednikov državnega zbora za kršitev Ustave ali hujše kršitve zakona, kadar nadomeščajo predsednika republike. Če bi bila dopustna obtožba pred ustavnim sodiščem zoper predsednika oziroma

podpredsednike državnega zbora, bi lahko tako obtožbo vložil le državni zbor sam, ki ima pa tako na razpolago preprostejšo možnost, da enostavno razreši svoje vodstvo. Državni zbor namreč razrešuje funkcionarje, ki jih voli ali imenuje, po enakem postopku, kakor je določen za izvolitev ali imenovanje.

8 Namesto sklepa

Zadržanost in nadomeščanje šefa države sta butični pravni vprašanji, ki ju države morajo in ju urejajo že v ustavah, čeprav si hkrati prizadevajo, da ju ne bi bilo treba v praksi kadarkoli uporabiti. Oba pravna instituta bi v ekonomskem žargonu upravljanja s tveganji opredelili kot vnaprejšnji poskus odprave ali zmanjšanja potencialno malo verjetne škode, ki pa je po učinku lahko zelo intenzivna. Za takšne primere je bistveno, da jih vnaprej in v celoti predvidimo. Prikazal sem, da slovenska ustavna ureditev temu standardu ne zadosti v celoti. Kot opozarja Rogers na podlagi slabih izkušenj v primerih zadržanosti predsednika ZDA, zlasti v 19. stoletju, se država, če ne ukrepa, »prej ali slej ponovno sreča s tem, kar je že šlo narobe«.³⁶

Opombe / Notes:

¹ Ta prispevek je nadgrajen na podlagi seminarske naloge avtorja na magistrskem študiju ustavnega prava o začasni zadržanosti predsednika republike in njegovem nadomeščanju (Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2003, neobjavljeno), v znatni meri pa tudi črpa iz članka S. Zagorc, *Nezdružljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike*, v: X. Dnevi javnega prava, Portorož, julij 2004, str. 95-112.

² Brzozowski (2011), str. 53-65.

³ *Ibid.*, str. 53.

⁴ Povzeto po: <http://www.news24.com/xArchive/Archive/Fujimori-morally-unfit-for-office-20001122> (16. 1. 2016).

⁵ Kaučič (2016), str. 468-469.

⁶ Da gre res za ustavno materijo, dokazujejo tudi ureditve nadomeščanja šefa države v drugih državah. V skorajda vseh državah je ta institut urejen v ustavi. Izjema je Bosna in Hercegovina (BIH), kjer je nadomeščanje urejeno v Poslovniku predsedstva BIH. Takšna ureditev je po eni strani razumljiva, ker gre za eno redkih oblik kolektivnega šefa države v svetu, poslovanje kolektivnega organa pa se ponavadi določa s poslovníkom, ki ureja notranja razmerja in poslovanje.

⁷ Tudi pri začasni zadržanosti je možno, da šef države ne more opravljati nobene naloge v okviru svoje pristojnosti, enako kot pri trajni zadržanosti.

⁸ Leta 2000 je perujski parlament prav zaradi tega razloga odvzel predsedniški mandat Fujimoriju na podlagi 2. točke 113. člena ustave. Takšno ureditev lahko samo kritiziramo, saj je ugotavljanje moralne primernosti s strani drugega političnega telesa podvrženo hudim političnim pritiskom.

⁹ Schlaich (1998), str. 539.

¹⁰ Tako je ekvadorski parlament leta 1997 odvzel mandat predsedniku Bucaramu iz razloga mentalne nesposobnosti, čeprav slednji očitno ni bil duševno moten ali kaj podobnega. Ekvadorski parlament se je namreč na ta način izognil dolgotrajnemu postopku obtožbe predsednika. Glej več Kenney (2013), str. 76, op. 7.

¹¹ Nasprotno Rogers (1958), str. 6.

¹² V Peruju in Ekvadorju mora parlament odobriti odstop predsednika republike.

¹³ Ribarič (2001); Ribarič (2002), str. 833. Temu stališču je potrebno dodati le to, da pri trajni zadržanosti ustava vsaj eksemplifikativno našteje nekaj razlogov.

¹⁴ Problematičnost sedanje ureditve nezdržljivosti opravljanja funkcije predsednika republike s pridobitno dejavnostjo, glej prvi del tega prispevka.

¹⁵ Tako tudi Herzog (1994), robna št. 11; Schlaich (1998), str. 538.

¹⁶ Kaučič (1995), str. 264.

¹⁷ Podobno velja v ureditvi Združenih držav Amerike, več Rogers (1958), str. 2.

¹⁸ Herzog (1994), robna št. 17; Kritika tega stališča Fink (2000), str. 1784.

¹⁹ Herzog (1994), robna št. 7.

²⁰ Albert (2011), str. 498.

²¹ *Ibid.*

²² Fink (2000), str. 1782; tudi Herzog (1994), robna točka 7.

²³ Albert (2011), str. 539.

²⁴ Izjemna je ureditev v Srbiji in Črni gori, saj v primeru prenehanja mandata zaradi odstopa ali razrešitve predsednika Srbije in Črne gore le-tega nadomešča podpredsednik Skupščine Srbije in Črne Gore. Takšna rešitev je določena, po našem predvidevanju, da bi se izognili združitvi pristojnosti v enih osebi, ki bi jih lahko imel predsednik Skupščine kot nosilec te funkcije in kot substitut predsednika republike, upoštevajoč polpretekle slabe izkušnje z vladanjem v bivši Zvezni republiki Jugoslaviji.

²⁵ France Bučar govori o »uvajanju mistike«. Glej Nastajanje (2001), str. 942 – 943.

²⁶ Da gre za dolžnost, potrjuje tudi teorija, glej Schlaich (1998), str. 539.

²⁷ Ribarič (1996).

²⁸ Tako nemška literatura navaja, da substitut (predsednik Zveznega zbora) uživa imuniteto, je podvržen možnosti obtožbe pred ustavnim sodiščem, ne pridobi pa pravnega položaja in protokolarnih predpravil zveznega predsednika. Pooblastil predsednika ne opravlja kot njegov namestnik, ampak v funkciji predsednika Zveznega zbora. Schlaich (1998), str. 537.

²⁹ Dreier (1996), str. 1105; Herzog (1994), robna št. 25.

³⁰ Teoretično si lahko postavimo vprašanje, ali lahko šef države prekliče dejanja substituta, ko ga je ta nadomeščal v času začasne zadržanosti.

³¹ Izjemen primer določa grška ustava, da lahko izvoli novega predsednika republike, če gre za njegovo trajno zadržanost, tudi parlament, ki je bil razpuščen. S takšno rešitvijo se je sicer z ustavnopravnega vidika težko strinjati, vendar lahko opravičimo takšno situacijo s tem, da temeljni državni organi ne opravljajo svoje funkcije in je potrebno presekati gordijski voz, da se vzpostavi spet normalno delovanje temeljnih državnih organov.

³² Neale (2008), str. 6.

³³ Na primer, portugalska ustava izrecno določa, da v primeru zadržanosti substituta, le-tega nadomešča njegov substitut (podpredsednik parlamenta).

³⁴ Ribarič (2002), str. 833.

³⁵ Podobno Dreier (1996), str. 1104, ki govori o »Integrationsfunktion« predsednika republike.

³⁶ Rogers (1958), str. 4.

Literatura / References:

- Albert, R. (2011) The Constitutional Politics of Presidential Succession, *Hofstra Law Review*, 39(3), pp. 497-576.
- Brzozowski, W. (2011) Niemożność sprawowania urzędu Prezydenta w świetle Konstytucji RP, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, pp. 53-65.
- Cerar, M. & Perenič, G. (eds.) (2001) *Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991)*, (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- Dreier, H. (1996) *Grundgesetz-Kommentar, Bd 1* (Tübingen: Mohr Siebeck).
- Fink, U. (2000) Komentar k 57. členu Grundgesetz, In: Mangoldt, H., Klein, F. & Starck, C. (eds.) *Das Bonner Grundgesetz, Band 2* (München: Verlag Franz Vahlen).
- Herzog, R. (1994) Komentar k 57. členu Grundgesetz, In: Maunz, T. & Dürig, G. (eds.) *Grundgesetz Kommentar, Band III, Artikel 38-91* (München: Verlag C.H. Beck).
- Kaučič, I. (1995) Funkcije in pristojnosti predsednika republike, *Zbornik Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, 1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Brdo pri Kranju, 28. – 29. november 1995, pp. 257-272.
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. (2016) *Ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kenney, C. D. (2013) Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, In: Mainwaring, S. & Welna, C. (eds.) *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 106. členu, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije*, (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Neale, T. H. (2009) Presidential Succession: Perspectives, Contemporary Analysis, and 110th Congress Proposed Legislation. CRS Report for Congress, RL34692, October 3, 2008, pp. 1-27.
- Ribarič, M. (1992) Funkcije in pristojnosti predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta), pp. 184-188.
- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave, In: *VII. Dnevi javnega prava: "10 let slovenske ustave"*, Portorož, 4. - 6. junij 2001, pp. 105-109.
- Ribarič, M. (1996) Predsednik Republike Slovenije in parlament, In: *Politološki dnevi, Slovenski parlament - izkušnje in perspektive, Zbornik referatov* (Ljubljana: Slovensko politološko društvo9, pp. 119-136.
- Rogers, W. A. (2016) *Presidential Inability. Address at Yale University Law School Association. New Haven, Connecticut, 25. 4. 1958* (Washington: Department of Justice).
- Sclaich, K. (1998) Komentar k 57. členu Grundgesetz, In: Isensee, J. & Kirchhof, P. (eds.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller Verlag).
- Zagorc, S. (2004) Nezdržljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike. In: *X. Dnevi javnega prava*, Portorož, julij 2004, pp. 95-112.

Imuniteta šefa države

DUŠAN ŠTRUS

Povzetek Šef države ima v številnih državah absolutno imuniteto ali pa odgovarja le za kazniva dejanja, ki so navedena v ustavi. Imuniteto šefu države določajo vse demokratične države z daljšo tradicijo. Slovenska ustavna ureditev je z vidika imunitete šefa države posebna, ker slovenski predsednik republike nima imunitete. V Sloveniji je mogoč pregon predsednika republike ne samo v primeru ustavne obtožbe pred Ustavnim sodiščem, v kateri se mešajo elementi politične in kazenske odgovornosti predsednika republike, ampak tudi pred rednimi sodišči. Predsednik republike lahko odgovarja tako kazensko kot tudi civilno, kar bi lahko predstavljalo resno grožnjo delu institucije predsednika republike. Sprememba slovenske ustavne ureditve bi morala iti v smer ureditve imunitete predsednika republike, saj bi na ta način predsednika republike zaščitili pred neutemeljenim pregonom.

Ključne besede: • predsednik republike • imuniteta • odgovornost • pregon • ustavna obtožba

NASLOV AVTORJA: dr. Dušan Štrus, višji predavatelj, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: dusan.strus@ds-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.14 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Immunity of the Head of State

DUŠAN ŠTRUS

Abstract In numerous states the Head of State enjoys absolute immunity or is responsible only for criminal offences, listed in the constitution. The immunity is determined to the Head of State by all states with a long democratic tradition. In view of the immunity of the Head of State, Slovene constitutional system is specific, as in Slovenia the President of the Republic does not enjoy immunity. In Slovenia the persecution of the President of a Republic is possible not only in case of impeachment before the Constitutional Court, involving the elements of political and criminal liability of the President of the Republic, but also before ordinary courts of justice. The President of the Republic can be liable for criminal as well as civil offences, which could pose a serious threat to the work of the President of the Republic as an institution. The amendment of Slovene constitutional system should move in the direction of the arrangement of the immunity for the President of the Republic, since this would provide him/her protection against unjustified prosecution.

Keywords: • president of the republic • immunity • responsibility • prosecution • impeachment

CORRESPONDENCE ADDRESS: Dušan Štrus, Senior Lecturer, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: dusan.strus@ds-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.14 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Institut imunitete je javnopravni institut, ki sodi v okvir instituta odgovornosti. Odgovornost se ne nanaša samo na šefa države, ampak tudi na druge nosilce javnih funkcij, ki zasedajo najvišje funkcije v državi, in celo na javne uslužbence. V tem prispevku bo študija osredotočena le na imuniteto najvišjega predstavnika nosilca javne funkcije, to je šefa države.

Pri proučevanju ureditve imunitete šefa države ni mogoče zaobiti pojma odgovornosti. V teoriji je poznanih več vrst odgovornosti: politična, kazenska, civilna in disciplinska. Imuniteta spada v okvir kazenske odgovornosti, skupaj z institutom ustavne obtožbe ali impeachmenta, zato se ne bo mogoče ogniti obravnavi tudi tega instituta in njegove povezave z imuniteto. Imuniteta predsednika republike je namreč omejena s postopkom impeachmenta.¹

Slovenska ustavna ureditev je z vidika imunitete šefa države posebna, in sicer zato, ker slovenski predsednik republike nima imunitete. Namen tega prispevka je teoretično, primerjalnopravno in praktično proučiti institut imunitete šefa države in pogledati posledice manjka tega instituta v slovenski ustavni ureditvi. Kot že navedeno, pa je institut imunitete najprej potrebno umestiti v okvir instituta odgovornosti.

2 Odgovornost šefa države

Odgovornost šefa države je odvisna od oblike vladavine in državne oblasti. V ustavnopravni teoriji prevladuje delitev odgovornosti šefa države na pravno in nepravno oziroma na institucionalizirano in neinstitucionalizirano odgovornost. Nepravna odgovornost, ki jo imenujemo tudi družbenopolitična ali moralnopolitična, se manifestira v javni ali strankarski kritiki, v zahtevi po razrešitvi, neizvolitvi na naslednjih volitvah ipd. Pravna odgovornost je urejena s pravnimi normami kot splošno obveznimi pravili obnašanja, nepravna pa se uveljavlja na podlagi moralnih norm in običajev.² Po temeljnem merilu za konstituiranje pojma pravne odgovornosti razlikujemo med politično, kazensko, civilno (materialno, odškodninsko) in disciplinsko odgovornostjo.³

Za nosilce javnih funkcij je najpomembnejša oblika odgovornosti politična odgovornost. Politična odgovornost temelji na zaupnem odnosu.⁴ Posledica neizpolnjevanja, neustreznega izvrševanja, neupoštevanja interesov, ki so jih dolžni varovati, je izguba zaupanja, na podlagi katerega so bili izvoljeni.⁵ Kazenska odgovornost je odgovornost za kršitev pravnih predpisov, ki jo stori nosilec javne funkcije, torej tudi predsednik republike.⁶ Za razliko od politične odgovornosti, ki se nanaša le na nosilce javnih funkcij, se kazenska odgovornost, torej odgovornost zaradi kršitve ustave in zakonov, nanaša ne samo na nosilce javnih funkcij, ampak na vse ljudi, ki živijo na določenem ozemlju. Za razliko od kazenske in civilne odgovornosti, ki sta lahko le pravni odgovornosti, je politična odgovornost lahko pravna ali nepravna in ne

samo individualna, ampak celo kolektivna. V primeru pravne politične odgovornosti je pravno urejen organ, ki odloča o politični odgovornosti, postopek in sankcija, ki jo organ lahko izreče. V primeru nepravne politične odgovornosti pa organi, postopek in sankcija niso določeni.⁷ Od politične se kazenska odgovornost razlikuje tudi po tem, da nosilec javne funkcije odgovarja samo za lastna dejanja, ne pa tudi za dejanja podrejenih.⁸ Poleg politične in kazenske pa je pomembna tudi civilna odgovornost, ki spada na področje obligacijskega prava. Gre za odgovornost, ki jo ima vsakdo, ki drugemu povzroči škodo.⁹

2.1 Odgovornost monarha

V monarhiji monarh politično, kazensko in civilno ne odgovarja. To načelo izhaja iz ureditve absolutne monarhije, ko je bil monarh absolutni suveren, ki ni bil le glavni nosilec, ampak celo izvor celotne oblasti v državi. Monarh je vladal »po milosti božji«, zato je bilo nepojmljivo, da bi monarh komurkoli za karkoli odgovarjal. Obstajala je tudi fikcija, da monarh ne more storiti nič napačnega. Gre za tako imenovano monarhično načelo »rex non potest peccare«, angl. »The King can do no wrong«. Čas absolutnih monarhij je minil, vendar se je načelo neodgovornosti monarha obdržalo brez izjem v vseh monarhijah.¹⁰ To načelo pa je bilo dopolnjeno z novim, ki se glasi, da monarh ne more delovati sam (»The King cannot act alone«). To pomeni, da monarh ne sprejema aktov sam, ne izvaja oblasti, ampak za njegove akte prevzema odgovornost pristojen vladni minister s sopodpisom.¹¹

Tako kot monarh ne odgovarja politično, tudi kazensko ne odgovarja. Njegova kazenska neodgovornost je absolutna. To pomeni, da monarh ne bi odgovarjal za kaznivo dejanje, ki bi ga storil. Zanimivo je, da sodniki, katerim oblast podeli monarh, ne morejo soditi monarhu. Kralj nad seboj nima višje oblasti. Sodna oblast, ki sodi ljudstvu, je nemočna proti monarhu. Poleg tega sodna oblast izreka sodbe »v imenu monarha«. Namesto monarha kazensko odgovarjajo člani vlade, ministri, ki so s svojim sopodpisom sodelovali pri sprejemu akta monarha. Četudi se z aktom monarha v času sopodpisa niso strinjali, odgovarjajo, saj bi lahko svoje nesoglasje izrazili z odstopom, vendar tega niso storili.¹²

Monarh torej ne odgovarja ne politično ne kazensko, pa tudi ne civilno. Monarh ne more odgovarjati za neizpolnjevanje civilnih obveznosti ali za izvršene civilne delikte, saj je nedotakljiv. Tudi v tem delu ne more biti niti obtožen niti obsojen. Ta vrsta njegove neodgovornosti se utemeljuje z razlogi »moralne narave«: njegov prestiž bi bil namreč ogrožen, če bi moral priti pred sodišče na zahtevo vsakega posameznika.¹³

Kljub temu pa so tekom zgodovine iskali načine, kako bi lahko monarh povrnil materialno škodo, ki jo je povzročil, ne da bi bila prizadeta njegova nedotakljivost. Tako so ugotovili, da je nedotakljiva le njegova osebnost, ne pa njegovo premoženje. Zato je sedaj mogoče vložiti tožbo zaradi neizpolnjevanja monarhovih obveznosti, vendar tekom postopka na sodišču ni prisoten monarh, ampak kraljevi intendant, ki v njegovem

imenu skrbi za monarhovo premoženje. To velja samo za monarhovo privatno lastnino, saj tožbe zoper premično in nepremično premoženje, ki je v lasti države oziroma »krone«, ni mogoče vložiti. Slednje mu je namreč na razpolago, da bi »obdržal sijaj in prestiž krone«.¹⁴

Obstajajo pa tudi izjeme od načela, da monarh ne odgovarja za svoja dejanja. V nekaterih državah (npr. Lihtenštajn¹⁵) so ne glede na splošno pravilo o neodgovornosti monarha uvedli poseben postopek impeachmenta zoper monarha.¹⁶

2.2 Odgovornost šefa države v republiki

Politična odgovornost šefa države v republiki je odvisna od oblike državne oblasti. V predsedniškem sistemu, kjer je načelo delitve oblasti najbolj dosledno izvedeno, predsednik republike pravno politično ne odgovarja. Njegova politična odgovornost pred parlamentom bi bila nezdržljiva z načelom delitve oblasti, saj bi nasprotovala formalni enakopravnosti in neodvisnosti nosilcev oblasti. Predsednika republike v predsedniškem sistemu izvolijo volivci, zato je odgovoren le njim.¹⁷ Podobno velja tudi za predsednika v polpredsedniškem sistemu, saj se ta ne glede na to, da politično ne odgovarja, sklicuje na svojo odgovornost pred nacijo.¹⁸

Tudi v parlamentarnem sistemu predsednik republike politično ne odgovarja, saj je položaj predsednika v parlamentarnem sistemu podoben položaju monarha v monarhiji. Predsednik v parlamentarnem sistemu ne vlada, ampak to funkcijo opravlja vlada kot organ izvršilne veje oblasti. Predsedniku, ki ne more izdati svojega akta brez soglasja vlade in ki samo sledi politiki vlade in jo potrjuje z avtoriteto svoje funkcije, pa ni potrebno politično odgovarjati, ker ne izdaja aktov, za katere bi odgovarjal. Poleg tega je predsednik republike tisti organ, ki naj bi v parlamentarnem sistemu, podobno kot monarh v monarhiji, predstavljal element stabilnosti, v nasprotju z vlado.¹⁹

Drugače kot v monarhiji pa je v parlamentarnem sistemu urejena kazenska odgovornost šefa države. Če je na eni strani odgovornost monarha nezdržljiva z idejo monarhije in bi institut odgovornosti ogrožal obstoj monarhije, pa to ne drži za republiko. Republikanska oblika vladavine ni ogrožena v primeru kazenske odgovornosti predsednika republike. Če predsednik republike ne bi kazensko odgovarjal za svoja dejanja, bi bilo to v nasprotju z načelom ustavnosti in zakonitosti in načelom enakopravnosti vseh ljudi pred zakonom.²⁰

Kazenska odgovornost predsednika republike je po eni strani opredeljena širše kot pri ostalih državljanih in se razteza tudi izven kaznivih dejanj, ki jih za ostale državljane predvideva kazenska zakonodaja (npr. odgovornost za veleizdajo, hujše kršitve ustave ipd.), po drugi strani pa je tudi ožja, saj ustavni redi držav za predsednika republike določajo imuniteto. Takšna, širša odgovornost seveda pomeni odstopanje od načela enakosti pred zakonom, kar se opravičuje z izjemno veliko močjo in širokimi

pooblastili, ki jih predsedniku republike daje njegov položaj, čemur mora slediti tudi opredelitev.²¹

Kazenska odgovornost predsednika republike je ne glede na navedeno v praksi omejena. Domet kazenske odgovornosti predsednika republike je ožji od dometa kazenske odgovornosti drugih državljanov. Slednji kazensko odgovarjajo za vsako kaznivo dejanje, kar pa ne drži za predsednika republike, ki odgovarja predvsem za kazniva dejanja, ki so navedena v ustavi (npr. umor). V tem primeru predsednik republike grobo krši ustavo in ni mogoče, da bi takšno kaznivo dejanje ostalo nekaznovano. Na drugi strani pa šef države ne odgovarja za neznatna kazniva dejanja, ki ne privedejo do težjih pravnih posledic, saj ima imuniteto.

V nasprotju s položajem monarha je položaj predsednika republike pri odškodninski odgovornosti, razen v državah, kjer poznajo materialno civilno imuniteto, enak kot položaj kateregakoli državljana. Vprašanje civilne odgovornosti šefa države v republiki ima, podobno kot njegova kazenska odgovornost, dva vidika: civilno odgovornost v zvezi z opravljanjem funkcije in civilno odgovornost izven opravljanja funkcije, v kateri nastopa šef države kot vsak drug državljan.²²

Redkokatera ustava ureja civilnopravno odgovornost predsednika republike. V teoriji je znan primer Mehike, ki je v Ustavi iz leta 1917 uredila, da se na civilnopravnem področju javnim funkcionarjem, med katere sodi tudi predsednik republike, ne priznava imunitete in drugih privilegijev. Pri civilni odgovornosti ni razlogov, da bi predsednik republike, kot tudi drugi nosilci javnih funkcij, uživali podobne privilegije kot na področju kazenske odgovornosti. Institut popolne civilne odgovornosti predsednika republike je torej popolnoma utemeljen.²³ Obstajajo tudi primeri držav, ki imunitete na področju civilne odgovornosti niso uredile, vendar se je le-ta uveljavila v praksi. To je storilo Vrhovno sodišče ZDA²⁴, ki je v praksi razvilo absolutno imuniteto na področju civilne odgovornosti za akte, ki jih je predsednik izdal v okviru svoje funkcije.²⁵

Tako kot monarh tudi predsednik republike ne more disciplinsko odgovarjati, saj bi bila takšna odgovornost šefa države, ne samo v monarhiji, ampak tudi v republiki, protislovna (*contradictio in adiecto*). Nad šefom države namreč ni institucije, ki bi ji odgovarjal za nepravilnosti pri opravljanju funkcije, razen za kršitve ustave in zakona, ki se obravnavajo v okviru impeachmenta. O disciplinski odgovornosti je mogoče govoriti le v okviru kolektivnih organov (parlament, vlada), saj je vsak član kolektivnega organa odgovoren organu kot celoti zaradi kršitve pravil, ki jih le-ta sprejme. Torej lahko disciplinska odgovornost pride v poštev le pri predsedstvu, ki opravlja vlogo šefa države (npr. Zvezni svet v Švici).²⁶

3 Splošno o imenuteti

Z imuniteto (lat. *Immunitas* – prost, nedotakljiv, tudi izvzet iz nečesa, posebno zavarovan) na splošno označujemo pravno nedotakljivost oziroma neodgovornost

določenih oseb za nekatera dejanja.²⁷ Institut imunitete je garant pravne varnosti in neodvisnosti predsednika pri opravljanju njegovega dela. Imuniteta pa ni osebni privilegij predsednika republike, ampak institut, ki omogoča neodvisno delovanje institucije v odnosu do arbitrarnih postopkov izvršilnih organov.²⁸

Namen imunitete, ki pomeni svojevrsten suspenz uporabe nekaterih kazenskopравnih norm, ki so jih dolžni državni organi uporabljati enako zoper vse državljane in izjemo od ustavnega načela enakosti pred zakonom, je v tem, da se instituciji omogoči neodvisno in nemoteno delo in zagotovi pogoje za polno in svobodno delovanje predsednika republike pri opravljanju funkcije, na katero je bil izvoljen.²⁹

V ustavni teoriji se najpogosteje razlikuje med materialno in procesno, poklicno in nepoklicno ter med absolutno in relativno imuniteto. V ustavnih ureditvah torej ni povsem enotne terminologije glede tega instituta, poleg tega pa se te dvodelbe delno prekrivajo med seboj. Materialna imuniteta (materialnopравna imuniteta, tudi indemnitet) izključuje odgovornost nosilca javne funkcije, procesna (procesnopравna, tudi formalna) pa možnost odvzema prostosti in uvedbe kazenskega postopka zoper nosilca javne funkcije brez predhodnega dovoljenja organa, katerega član je.³⁰ Pri procesni imuniteti je določena izjema, da sme biti predsednik republike preganjan ali zaprt, če je zaloten pri kaznivem dejanju samem (in flagranti); v takem primeru se smatra, da je dejanje deloma že dokazano, ali vsaj da je možnost neutemeljenega preganjanja manj verjetna, vendar mora biti tudi o tem obveščen parlament, da odloči o nadaljnjem postopanju zoper predsednika republike.³¹

Materialno imuniteto pogosto označujejo za imuniteto neodgovornosti, procesno pa za imuniteto nedotakljivosti. Tudi v tuji ustavni teoriji se najpogosteje razlikuje med imuniteto neodgovornosti (ang. »non-liability« ali »non-accountability« ali »privilege« ali »freedom of speech«, špa. »inviolabilidad«, fra. »irresponsabilité«, ita. »insindacabilità«, nem. »indamnität« ali »veantwortungsfreiheit« ali »abstimmungs- und redefreiheit«, port. »irresponsabilidade«) ali poklicno imuniteto (avs. »berufliche immunität«) in imuniteto nedotakljivosti (angl. »inviolability« ali »freedom from arrest«, špa. »inmunität«, ita. »inviolabilità« ali »improcedibilità«, fra. »inviolabilité«, nem. »immunität« ali »unverfolgbarkeit«, port. »inviolabilidade«) ali nepoklicno imuniteto (avs. »ausserberufliche immunität«).

Materialna imuniteta je samo poklicna, procesna pa je lahko poklicna ali nepoklicna. Poklicna imuniteta izključuje odgovornost nosilca javne funkcije za dejanje, ki ga stori pri opravljanju svoje funkcije (poklicna materialna imuniteta) oziroma začasno preprečuje odvzem prostosti in uvedbo kazenskega postopka zaradi suma storitve kaznivega dejanja pri opravljanju svoje funkcije (poklicna procesna imuniteta). Nepoklicno imuniteto pa lahko prizna državni organ svojemu članu, osumljenemu kaznivega dejanja zunaj opravljanja svoje funkcije. Za razliko od poklicne je nepoklicna imuniteta lahko le procesna, ne pa tudi materialna.³²

Glede na časovno veljavnost oziroma trajanje imunitete razlikujemo absolutno in relativno imuniteto. Prva varuje nosilca javne funkcije tako v času opravljanja svoje funkcije oziroma mandata kot tudi po njenem prenehanju, relativna imuniteta pa le v času trajanja mandata, če mu jo seveda prizna parlament.³³

4 Nastanek in razvoj imunitete in ustavne obtožbe

Institut poslanske imunitete je bil uveden v času nastajanja parlamentarizma in demokracije nasploh. Razvil se je v Veliki Britaniji v času političnega boja med parlamentom in kraljem.³⁴ V tem boju si niti kralj niti parlament nista želela omejevati oblasti. Nasprotno, oba sta bila prepričana, da je državi potrebna močna oblast, vendar se nista strinjala, v čigavih rokah naj bo.³⁵ Zlasti v obdobju od 14. do 16. stoletja je kralj večkrat ukazal zapreti člana parlamenta, ki je v parlamentu napadal njegove postopke ali postopke njegovih svetovalcev. Zaradi tega poslanci niso mogli svobodno politično delovati, parlament pa ne nadzorovati izvršne oblasti in se zoperstavljati njenim odločitvam. Preko teh in podobnih primerov se je sčasoma uveljavilo načelo, da je potrebno poslancem zagotoviti svobodo govora in ostale svoboščine in pravice, ki naj omogočijo svobodno izražanje političnih stališč.³⁶ Leta 1689 pa je bilo s sprejemom Bill of Rights izrecno določeno, »da svoboda govora, razpravljanja in postopanja v parlamentu ne sme biti predmet obtožbe ali preiskave s strani kateregakoli sodišča ali mesta izven parlamenta«.³⁷

Tekom razvoja parlamentarizma je kralj izgubil velik del svoje moči, njegova oblast pa ni nikoli več mogla postati absolutna. Postopno izgubljanje moči monarha pa na njegov položaj izvzetosti iz kakršnekoli oblike odgovornosti ni imelo vpliva. Z zmanjševanjem njegove moči je bilo za njegovo odgovornost tudi vedno manj razlogov. Uveljavitev odgovornosti monarha ni bila potrebna, saj so se okrepila prizadevanja za zmanjševanje njegove moči ter prizadevanje za prenos oblasti na vlado, ki je sčasoma postala odgovorna parlamentu.³⁸ Parlamentu je postopoma uspelo izboriti, da poslancev ne morejo klicati na kazensko odgovornost za mnenje, stališče ali glas, ki so ga izrekli v parlamentu, v primeru storitve kaznivega dejanja zunaj parlamenta pa jim ni mogoče odvzeti svobode brez privolitve parlamenta.³⁹ Glavni namen nastanka instituta imunitete ni bil izvzeti poslanca iz določb kazenskega prava, temveč obvarovati njega in parlament pred neutemeljenimi preganjanji.⁴⁰

Na evropski celini se je poslanska imuniteta najprej uveljavila v Franciji po meščanski revoluciji leta 1789. Za razliko od Velike Britanije, kjer se je uveljavila zgolj materialna imuniteta poslancev (ta je, kot smo videli, nastala pred procesno imuniteto), je francoska nacionalna Skupščina institucionalizirala tako materialno kot tudi procesno imuniteto.⁴¹ V Nemčiji se je ta institut uveljavil šele v 19. stoletju, predvsem pod vplivom idej francoske revolucije. Šlo je dejansko za popolno recepcijo obeh vrst imunitete, pri čemer pa so formulacije tega instituta normativno povzeli iz belgijske ustave iz leta 1831.⁴²

V ZDA so se pri ustavnem urejanju imunitete pretežno zgledovali po angleški ureditvi, s tem da so poslancem zagotovili tako materialno kot tudi (čeprav v zelo omejenem obsegu) procesno imuniteto. V Nemčiji se je ta institut uveljavil šele v 19. stoletju, predvsem pod vplivom idej francoske revolucije. Šlo je dejansko za popolno recepcijo obeh vrst imunitete, pri čemer pa so formulacije tega instituta normativno povzeli iz belgijske ustave iz leta 1831.⁴³

Tudi institut impeachmenta se je tako kot institut imunitete razvil v Veliki Britaniji. Pred letom 1300 se je sicer izvajal v zelo primitivni obliki.⁴⁴ Na ta način se je kralj izognil vtisu, da deluje kot tiran nasproti ljudstvu. V 14. stoletju pa je parlament samostojno začel s postopkom impeachmenta, potem ko kralj ni želel kaznovati koruptivnih plemičev in svojih podanikov. V praksi se je vzpostavil sistem poštenega sojenja v parlamentu, ki se začne z obtožbo v spodnjem in obravnavo v zgornjem domu in ga še danes poznamo kot postopek impeachmenta. Na ta način je parlament pridobil nadzor nad postopkom impeachmenta in ga ni več izpustil iz rok. Z njim je vplival na delovanje kralja in celo izvajal nadzor nad njegovim vladanjem. Ker parlament ni imel možnosti soditi kralju in ga sankcionirati, je institut impeachmenta deloval nasproti najvišjim kraljevim ministrom, svetovalcem in uradnikom in na ta način vplival na delovanje kraljeve oblasti.⁴⁵

5 Primerjalnopравни pregled

Kot že navedeno, tako institut imunitete in kot institut ustavne obtožbe spadata v okviru kazenske odgovornosti predsednika republike in sta med seboj povezana, zato ju je potrebno obravnavati skupaj. Zaradi tega dejstva bo v nadaljevanju predstavljan tako primerjalnopравни pregled ureditve imunitete kot tudi primerjalnopравни pregled ureditve ustavne obtožbe.

5.1 Primerjalnopравни pregled ureditve imunitete šefa države

Ni potrebno še enkrat poudariti, da imajo šefi držav v monarhijah absolutno imuniteto in to ne samo na kazenskem, ampak tudi na civilnem področju in tudi ne samo pri opravljanju monarhičnih dolžnosti, ampak tudi izven njih. Tudi v nekaterih republikah imajo šefi držav absolutno imuniteto tako pri opravljanju kot tudi zunaj opravljanja funkcije – gre za tako imenovano absolutno materialno kot tudi za absolutno procesno imuniteto (npr. v Rusiji, Franciji).

Večinoma ustave držav urejajo poleg poslanske imunitete tudi imuniteto predsednika republike. Te določbe v ustavi so, predvsem to velja za imuniteto predsednika republike, zelo skope. Kljub temu pa obstajajo ustave držav, tudi slovenska, ki imunitete predsedniku republike ne določajo. Velja poudariti, da ne gre za tradicionalne demokratične države, ampak večinoma za bolj eksotične države. V to skupino držav poleg Slovenije spadajo npr. Japonska, Turčija, Južnoafriška republika, Benin, Burkina Faso, Kongo, Gana, Gvineja, Mali, Nepal, Niger, Palau, Senegal, Siera Leone, Vanuatu,

Vietnam ipd. Za te države je značilno, da predsednike republike obravnavajo po splošno sprejetem pravnem načelu zakonitosti in enakosti vseh pred zakonom. To pomeni, da je predsednik republike enako odgovoren kot vsak drug državljan.

Vse tradicionalne demokratične države pa materialno imuniteto predsednika republike večinoma, čeprav zelo lapidarno, urejajo že v ustavi (npr. Nemčija, Avstrija, Italija, Francija, Češka, Romunija). To pomeni, da predsednik republike ni odgovoren za dejanja, ki jih stori med izpolnjevanjem svojih funkcij, razen za tista v okviru ustavne obtožbe. Imuniteta predsednika republike je omejena le s postopkom impeachmenta, v nekaterih državah pa tudi s pristojnostmi Mednarodnega kazenskega sodišča (tako npr. določa Francija že v ustavi).⁴⁶ Materialna imuniteta je absolutne narave, kar pomeni, da predsednika ni mogoče preganjati tudi po prenehanju njegovega mandata.

V številnih državah (npr. v Italiji, Franciji, Rusiji, Romuniji, na Češkem) predsednik ni ne kazensko ne civilno odgovoren za dejanja, ki jih stori pri opravljanju svoje funkcije, razen v točno določenih primerih ustavne obtožbe. Predsedniku republike v Franciji niti ni treba pričati pred nobenim francoskim pravosodnim ali upravnim organom niti ne more biti predmet tožbe, informacijskega zahtevka, preiskave ali kazenskega pregona (67. člen francoske Ustave). Zoper predsednika republike torej večinoma ni mogoče sprožiti preiskave, dokler opravlja mandat predsednika republike (izrecno določbo o tem imajo v Ustavi npr. v Franciji, na Češkem).⁴⁷

Procesna imuniteta, ki ščiti predsednika pred priporom in začetkom kazenskega postopka za dejanja, ki jih ni storil pri opravljanju svoje funkcije, je relativne,časne narave. To pomeni, da se postopek zoper predsednika republike ne sme uvesti v času njegovega mandata. Procesno imuniteto predsednika republike poznajo številne države (npr. Avstrija, Nemčija, Francija, Rusija, Češka, Grčija, Portugalska⁴⁸). Se pa postopek lahko uvede po preteku njegovega mandata, če zadeva še ni zastarala. V Franciji je možno postopke proti predsedniku republike sprožiti mesec dni po zaključku njegovega mandata.⁴⁹ Obstajajo tudi države, v katerih ima predsednik republike le materialno imuniteto, nima pa nepoklicne, procesne imunitete (npr. Finska, Irska).⁵⁰

V nekaterih državah ima predsednik republike imuniteto, vendar o njej odloča predstavniški organ, parlament: bodisi spodnji dom parlamenta (npr. v Nemčiji) ali pa parlament na skupnem zasedanju obeh domov (npr. v Avstriji). Parlament ima v takšnem primeru diskrecijsko pravico, da odloči, ali bo predsedniku republike priznal imuniteto ali ne in s tem omogočil sojenje pred rednim sodiščem.⁵¹ V Avstriji je spodnji dom parlamenta tisti, ki lahko poda predlog za pregon predsednika republike (63. člen avstrijske Ustave). V Nemčiji lahko predsednika republike priprejo ali zoper njega začnejo postopek le z dovoljenjem Zveznega zbora, razen če gre za flagrantni delikt. To pomeni, da predsednika republike lahko priprejo in zoper njega začnejo kazenski postopek, če ga dobijo pri izvrševanju kaznivega dejanja oziroma dan za tem. Zvezni zbor je tisti, ki odloča o tem, ali sme teči kazenski ali drug postopek zoper predsednika

republike in ali se sme predsednika republike pripreti (4. odst. 60. čl. v povezavi z 2. in 4. odst. 46. čl. nemške Ustave).

Nekatere države v ustavi nimajo urejene procesne imunitete. To pomeni, da bi za dejanja, ki jih predsednik stori izven opravljanja svoje funkcije, pravno odgovarjal kot vsak drug državljan oziroma storilec dejanja, vendar sta teorija in sodna praksa to vrzel zapolnili. Teorija je tista, ki je uveljavila procesno imuniteto za predsednika. Po prevladujočem stališču italijanske ustavnopravne doktrine je kazensko odgovornost italijanskega predsednika republike mogoče uveljaviti šele potem, ko mu preneha mandat, da ne bi prihajalo do inkriminacij, ki bi imele namen okrniti predsednikov ugled iz političnih razlogov.⁵²

Poseben je primer razvoja imunitete v ZDA, kjer se je imuniteta razvila skozi stoletja sodne prakse in razvoja teorije. V teoriji je prevladalo stališče, da predsednik potrebuje zaščito, imuniteto pri izvajanju svoje funkcije. Predsedniška imuniteta je nujna, da lahko predsednik samostojno, neovirano in učinkovito izvaja izvršilno oblast. Na imuniteto predsednika se sicer nanašata dve odločbi Vrhovnega sodišča, ki urejata procesno imuniteto na področju civilne odgovornosti predsednika republike. Prva (Nixon v. Fitzgerald 457 U.S. 731) iz leta 1982 je predsedniku republike pri opravljanju funkcije priznala absolutno imuniteto v odškodninskih tožbah. Druga sodba (Clinton v. Jones) iz leta 1997 te imunitete ni začasno razširila tudi na dejanja, ki jih predsednik opravi izven opravljanja svoje funkcije. Vrhovno sodišče je torej predsedniku priznalo absolutno imuniteto na področju civilne odgovornosti za akte, ki jih izda v okviru svoje funkcije. To pa ne velja za dejanja, ki jih stori izven opravljanja svoje funkcije. V tem primeru sodišče predsedniku ni odložilo obravnave do izteka funkcije predsednika in ga je obravnavalo kot vsakega drugega državljana.⁵³ Vrhovno sodišče je izdalo navedeni sodbi ne glede na dejstvo, da Ustava ZDA ne ureja imunitete predsednika. Ustava namreč ureja le parlamentarno imuniteto, ki pripada članom Kongresa.

Vrhovno sodišče ZDA pa ni izdalo nobene sodbe o imuniteti predsednika v primeru kazenskega pregona. Tudi primera, ko bi predsednika preganjali pred kazenskim sodiščem, v ZDA še ni bilo. Še najbližje temu je bil predsednik Nixon, ki pa je še pred začetkom postopka odstopil s položaja. Kljub temu je to imuniteto vzpostavila teorija. Obstajajo mnenja⁵⁴, da ni mogoče sprožiti kazenskega postopka proti predsedniku, saj ima začasno imuniteto pred kazenskim pregonom za čas opravljanja svoje funkcije. Kazenski pregon predsednika bi bil protiustaven, saj ne bi mogel opraviti svojih ustavno določenih, obsežnih pristojnosti in dolžnosti. Predsednik ima torej absolutno materialno, poklicno imuniteto tako na kazenskem kot tudi na civilnem področju, poleg tega pa tudi začasno, nepoklicno procesno imuniteto na kazenskem, ne pa tudi na civilnem področju.

Podobno kot Ustava ZDA tudi poljska Ustava ne določa imunitete predsednika republike. Ustava določa le impeachment zoper predsednika republike zaradi kršitve poljske Ustave ali zaradi kaznivega dejanja. Ne glede na manjko te določbe v Ustavi, pa

na Poljskem velja, da je predsednik lahko obtožen le v postopku impeachmenta pred Državnim tribunalom in ne pred rednimi sodišči.⁵⁵ Torej ima tudi poljski predsednik republike absolutno imuniteto.

5.2 Primerjalnopravni pregled ureditve ustavne obtožbe predsednika republike

Ustavne določbe, ki urejajo kazniva dejanja, za katera odgovarja šef države v republiki, so podobno kot ustavne določbe o ureditvi imunitete zelo lapidarne.⁵⁶ Kot bo razvidno v nadaljevanju, ustave večinoma nimajo natančno definiranih dejanj, ki so podlaga za sprožitev postopka impeachmenta, kar povzroča v praksi številne različne interpretacije in onemogoča učinkovito izvedbo odgovornosti predsednika republike.

Pri izdelavi primerjalnopravnega pregleda je upoštevanih pet pomembnih vidikov ustavne obtožbe: za katera kazniva dejanja predsednik republike odgovarja, organ, ki začne postopek ugotavljanja kazenske odgovornosti, organ, ki odloča o sankciji zoper predsednika republike, postopek ugotavljanja kazenske odgovornosti predsednika republike in sankcija, ki doleti predsednika republike.

Ustave največkrat določajo, da je predsednik republike kazensko odgovoren za kaznivo dejanje izdaje ali veleizdaje⁵⁷ in kršitev ustave.⁵⁸ Poleg tega nekatere ustave določajo, da predsednik republike odgovarja za neizpolnjevanje svojih dolžnosti⁵⁹ ali za kršitev zakonodaje (npr. za kršitev zveznega zakona⁶⁰). Lahko pa imajo ustave določeno, da predsednik republike odgovarja za kazniva dejanja⁶¹ ali za posamezna specializirana kazniva dejanja (npr. za kaznivo dejanje izdaje ali veleizdaje, za kaznivo dejanje sprejemanja podkupnine ali za druga težja kazniva dejanja ter prekrške⁶², za kaznivo dejanje zoper človečnost⁶³ ipd). Izjemo od navedenih splošnih formulacij pa predstavlja Ustava Brazilije v 85. členu, ki natančno določa, v katerih primerih je predsednik republike odgovoren. Odgovoren je za kršitve ustave in še posebej, če gre za kazniva dejanja, ki se nanašajo na obstoj unije, svobodno izvrševanje zakonodajne in sodne veje oblasti, javno tožilstvo in ustavne pristojnosti federalnih enot, izvrševanje političnih, človekovih in socialnih pravic, varnost države, poštenost uprave, državni proračun in izvrševanje odločitev sodišč.

Za zgoraj navedena kazniva dejanja je predsednik republike osebno kazensko odgovoren. Predsednik republike je torej odgovoren le v izjemnih primerih in za težka kazniva dejanja. Pri tem pa se postavlja vprašanje, kaj se zgodi s kaznivimi dejanji predsednika republike, ki ne predstavljajo zgoraj navedenih kršitev ustave ali težjih kršitev zakona. V teh primerih so možne tri rešitve. Prvič, predsednik republike odgovarja tudi za te kršitve. Drugič, za te kršitve ne odgovarja predsednik republike, ampak nekdo drug, ki je sodeloval pri sprejemu odločitev predsednika republike. Gre predvsem za institut sopodpisa, v skladu s katerim za akt predsednika republike odgovarja član vlade, ki je tak akt sopodpisal. Tretja možnost pa je, da za kršitve

predsednika republike ne odgovarja nihče in v tem delu predsednik republike uživa absolutno imuniteto.⁶⁴

Pravico iniciative za začetek kazenskega postopka proti predsedniku republike ima v vseh državah parlament. Takšna ureditev je logična glede na posebne značilnosti odgovornosti predsednika republike. Začetek postopka proti šefu države, ki predstavlja državo, je tako pomemben, da ga lahko začne le najvišji predstavniški organ v državi in to je parlament. Od ocene predstavniškega organa je odvisno, ali se bo postopek zoper predsednika republike začel ali ne.⁶⁵ Takšna ureditev je skladna s posebno naravo odgovornosti predsednika republike, saj ima postopek zoper njega vedno tudi politične razsežnosti.⁶⁶ Parlament mora pri tem oceniti, ali imajo predsednikova dejanja oziroma akti takšno težo, da je ustavna obtožba neizogibna. Za takšno oceno enostavno ne more biti pristojen noben drug organ v državi.⁶⁷ Takšna ureditev zagotavlja pregon tudi v primerih, ko ga tožilstvo, ki je, kljub določeni večji ali manjši strokovni avtonomiji, vendarle le del izvršilne veje oblasti, morda ne bi začelo.⁶⁸ Postopek se lahko razlikuje le v odnosu do vprašanja, kateri organ odloča o odgovornosti predsednika republike. V osnovi obstajata dva sistema. V prvem sistemu se obtožba in sojenje izvedeta v parlamentu. V tem primeru ima en dom pravico obtožbe oziroma začeti postopek in drugi pravico, da o obtožbi odloča. Takšen sistem imajo predvsem države na ameriškem kontinentu (npr. ZDA, Argentina, Brazilija), kjer običajno spodnji dom sprejme obtožbo in zgornji dom sodi predsedniku republike.⁶⁹ V drugem sistemu pa pravica obtožbe pripada parlamentu (bodisi enemu ali obema domovoma), pravico sojenja pa ima drug organ – bodisi gre za poseben organ, ki ga sestavljajo člani parlamenta (npr. v Franciji je to Visoko sodišče, ki je sestavljeno iz enakega števila poslancev Narodne skupščine in Senata), bodisi odloča sodišče. Če o obtožbi predsednika republike odloča sodna veja oblasti, lahko to opravi ustavno sodišče (npr. v Nemčiji, Avstriji, Italiji, Sloveniji), redkeje vrhovno sodišče (npr. Portugalska, Venezuela).

Možna je tudi ureditev, po kateri o obtožbi predsednika republike odloča poseben sodni organ. Tako o impeachmentu v Italiji odloča Ustavno sodišče, kjer se pri sojenju petnajstim ustavnim sodnikom pridruži še šestnajst državljanov, ki jih za obdobje devetih let izvoli Parlament, pri tem pa morajo izpolnjevati pogoje za člana italijanskega Senata. To pomeni, da poleg ustavnih sodnikov o obtožbi odločajo tudi sodniki porotniki, ki imajo večino. Na Finskem o impeachmentu odloča posebno sodišče, Visoko sodišče za impeachment, ki je sestavljeno paritetno iz članov sodne veje oblasti in izvoljenih predstavnikov zakonodajne veje oblasti. Predseduje mu predsednik Vrhovnega sodišča, poleg njega pa so člani še predsednik Vrhovnega upravnega sodišča, trije najstarejši predsedniki pritožbenih sodišč ter pet članov, ki jih izvoli parlament za dobo štirih let. Sestava sodišča je torej mešana in paritetno (s po petimi člani) sestavljena iz najvišjih predstavnikov sodne veje oblasti in predstavnikov predstavniškega telesa.

Odločitev o tem, kateri organ odloča o obtožbi predsednika republike, je odvisna od sankcije, ki jo lahko ta organ izreče. Če gre za tipičen sodni postopek, potem je bolje, da

takšno odločitev sprejme sodna veja oblasti. V nasprotnem je bolj primeren parlament.⁷⁰ Na odločitev vpliva tudi narava samih dejanj, saj bi redna sodišča, posebej nižje stopnje, težko odločala o tako široko opredeljenih kaznivih dejanjih, kot so veleizdaja, kršitev ustave ipd., še težje pa bi se znašla ob vseh političnih ozadjih, ki jih takšna dejanja pogosto imajo. Po drugi strani pa sojenje pred posebnimi organi zahtevata že sama narava in ugled politične funkcije, katere nosilcu se sodi.⁷¹

Nekatere ureditve omogočajo, da o odstavitvi predsednika republike odločajo državljani na referendumu. Takšno rešitev omogoča avstrijska Ustava in to ne glede na to, da Ustava vsebuje še poseben postopek za impeachment predsednika republike, o katerem odloča Ustavno sodišče. Zavrnitev odstavitve na referendumu velja kot nova izvolitev in ima za posledico razpustitev Nacionalnega sveta.⁷² O impeachmentu predsednika republike na referendumu odločajo državljani v Romuniji. Obtožbo zoper predsednika republike v Romuniji pa poda Parlament na skupnem zasedanju obeh domov.⁷³ Podrobnejših vprašanj o poteku postopka znotraj parlamenta (iniciativa, roki, predhodna preiskava, kvorum, čas razprave, večina) v tem prispevku ne bomo obravnavali.

V primeru, da je obtoženi predsednik republike spoznan za krivega, je najbolj običajna sankcija razrešitev s funkcije. Na ta način predsednik republike predčasno zaključi svoj mandat. Sankcija je torej enaka kot pri politični odgovornosti – razrešitev s funkcije – vendar pa ima sankcija v tem primeru povsem drug pomen, kot ga ima v primeru politične odgovornosti, saj je za njen izrek nujna ugotovitev kazenske odgovornosti za kršitev ustave ali zakona.⁷⁴ Takšna sankcija je predvidena tudi, če ustava⁷⁵ ne predvideva sankcije, saj je razumljiva sama po sebi. Druga možna sankcija je onesposobitev, da bi nekdo zasedal ali užival kakšno častno funkcijo, službo zaupanja ali plačano službo,⁷⁶ ali pa začasen odvzem državljanskih pravic v primeru posebej oteževalnih okoliščin.⁷⁷ Nekatere ustave določajo, da je predsednik republike ne samo razrešen s funkcije in da mu je nadalje onemogočeno opravljati funkcije in službe, ampak tudi da odgovarja v skladu zakonom. Tako je v ZDA⁷⁸ obsojeni predsednik republike odgovoren in podvržen obtožbi, postopku, sodbi in kazni v skladu z zakonom. To pomeni, da mu za kaznivo dejanje lahko sodi poleg Kongresa tudi redno sodišče, vendar sta, kot že navedeno, takšno ureditev zavrnila sodna praksa in teorija, ki sta predsedniku ne glede na ustavno ureditev priznali imuniteto.

Odločitev organa, ki je odločal o odgovornosti predsednika republike, je dokončna, saj zoper odločitev tega organa ni pritožbe. To je seveda logično, saj odloča najvišji predstavniški organ oziroma organ, sestavljen iz članov parlamenta, oziroma najvišji organ sodne veje oblasti oziroma najvišji organ, ki odloča o ustavni pritožbi. V nekaterih ustavah⁷⁹ je celo posebej določeno, da predsednik republike ne more biti pomiloščen. Takšna ureditev je namenjena preprečitvi zlorabe določbe o kazenski odgovornosti predsednika republike, na drugi strani pa ga takšna določba postavlja v neenakopraven položaj nasproti ostalim državljanom, ki imajo tako pravico pritožbe kot tudi pravico do pomilostitve. Predsednik republike torej nima pravic, ki ju ostali državljani imajo.⁸⁰

Končno je treba poudariti, da ob poteku impeachmenta večinoma ni mogoče hkrati tudi voditi postopka pred rednim sodiščem po načelu »ne bis in idem«. V nekaterih ureditvah je to posebej določeno v ustavi. Takšna je ureditev v Avstriji, kjer Ustavno sodišče nadaljuje tudi s preiskavami kaznivih dejanj zveznega predsednika, ki jih je sprožilo redno sodišče. V teh primerih lahko Ustavno sodišče uporablja kazenskopravne določbe.⁸¹

6 Odgovornost šefa države v praksi

V zgodovini beležimo redke primere odgovornosti šefa države, kar je glede na predstavljene značilnosti ureditve odgovornosti tudi razumljivo. Predsedniki republike so včasih obtoženi, redko obsojeni in skoraj nikoli kaznovani. Postopki impeachmenta so namreč zapleteni in zato je kaj malo verjetno, da bi jih bilo mogoče izvesti tudi v praksi. V nekaterih državah (npr. v Franciji v peti republiki)⁸² doslej sploh še ni prišlo do izvedbe, kaj šele do zaključka takega postopka. Nemška literatura navaja, da predsedniške obtožbe sploh ne jemljejo resno.⁸³

Senat ZDA je doslej sodil le dvema predsednikoma, in sicer leta 1868 Andrewu Johnsonu in leta 1997 Billu Clintonu, noben predsednik doslej pa še ni bil obsojen in ob svojo funkcijo. Ob teh dveh primerih je treba omeniti tudi predsednika Richarda Nixona, ki je leta 1974 zaradi afere Watergate odstopil s položaja, preden so v Predstavniskem domu uspeli izglasovati ustavno obtožbo.

V Italiji so v praksi obstajali poskusi izvedbe impeachmenta. V zadnjih tridesetih letih je to dvakrat poskusila opozicija, proti predsedniku Francescu Cossigi leta 1991 in proti Giorgiu Napolitanu leta 2014, vendar so se postopki končali že v začetni fazi.⁸⁴

V Romuniji se je prvi postopek suspenza izvedel leta 1994 proti predsedniku Ionu Iliescuju, a se je zaključil že v Parlamentu, kjer ni bilo zadostne večine za izglasovanje obtožnice zoper predsednika. V letih 2007 in 2012 sta se izvedla dva postopka impeachmenta zoper predsednika Traiana Băsescuja. V obeh primerih je Parlament sprejel obtožbo zoper predsednika republike in ta je bil »de iure«⁸⁵ suspendiran. V letu 2007 večina državljanov na referendumu ni glasovala za impeachment zoper predsednika republike⁸⁵, leta 2012 pa so volivci z veliko večino izglasovali impeachment, vendar na volišča ni prišla večina vseh volivcev in referendum ni bil veljaven.

Glede na to, kako redki so postopki ustavne obtožbe v praksi, se postavlja vprašanje, ali je ta institut v današnjem času sploh še potreben. To velja še posebej, ker je nekatere države, tudi Anglija, kjer je ustavna obtožba sploh nastala, ne prakticirajo več⁸⁶, ampak jo je v celoti nadomestila politična odgovornost.⁸⁷ Pa vendar igra ustavna obtožba pomembno vlogo, saj ima lahko pomembno preventivno funkcijo. Ustavna obtožba je pri predsedniku republike, ki politično ne odgovarja, sploh edina vrsta odgovornosti, ki ji je ta podvržen. Zato si ukinitve instituta ustavne obtožbe pri predsedniku republike ni

mogoče zamisliti, saj bi s tem praktično povsem odpravili sploh kakršnokoli odgovornost predsednika. Še celo v Veliki Britaniji, ki instituta ustavne obtožbe ni uporabila že več kot 200 let, se je v novembru 2004 pojavila iniciativa s strani skupine poslancev britanskega parlamenta za vložitev impeachmenta proti takratnemu predsedniku vlade Tonyju Blairu zaradi njegovega ravnanja ob invaziji na Irak.⁸⁸

7 Predsednik republike med imuniteto in ustavno obtožbo

Kot že navedeno, se kazenska odgovornost predsednika republike kaže predvsem v dveh institutih: v institutu ustavne obtožbe ali impeachmenta ter v institutu kazenske imunitete, ki sicer velja za nekoliko širši krog nosilcev javnih funkcij, saj zajema tudi člane parlamenta in pogosto tudi nekatere druge funkcionarje.⁸⁹ Ponovno velja poudariti, da se instituta med seboj prepletata. Čim obsežnejša je ustavna obtožba, tem ožja je imuniteta. In obratno. Ožji je institut impeachmenta, širši je institut imunitete.

Imuniteta onemogoča sprožitev kazenskega postopka oziroma odlaga tek postopka zoper predsednika republike. Zoper predsednika republike večinoma ni mogoče sprožiti kazenskega postopka pred rednim sodiščem, lahko pa parlament zoper njega sproži postopek ustavne obtožbe. Parlament je torej tisti, ki odloča, ali bo obtožbo sprožil ali ne. Če po oceni vseh okoliščin odloči, da predsednika republike obtoži, to pomeni, da je teža njegovega dejanja takšna, da je treba zoper predsednika sprožiti postopek ugotavljanja odgovornosti.⁹⁰ Imuniteta je torej omejena z obtožbo.

Razmerje med imuniteto in ustavno obtožbo je še posebej dobro razvidno v predsedniškem sistemu, kjer je načelo delitve oblasti najbolj dosledno izvedeno. Odgovornost predsednika republike v ZDA omogoča zelo široko interpretacijo, kar seveda oži okvir instituta imunitete, ki ga uživa predsednik ZDA. Glede na to, da predsednik ZDA ni politično odgovoren, je impeachment edina možnost, da se izvede postopek, s katerim lahko zaključi mandat pred njegovim iztekom. Dejansko se meja med odgovornostjo predsednika republike in njegovo imuniteto določa v praksi in je odvisna od političnega trenutka in politične moči predsednika ZDA, saj se postopek vodi v Kongresu.⁹¹

Oba instituta, institut imunitete in institut ustavne obtožbe, predstavljata omejitvi načela ustavnosti in zakonitosti, v skladu s katerim bi moral biti tudi predsednik republike podvržen enaki odgovornosti in obravnavi kot vsak drug državljan. Te omejitve so razumljive, saj služijo zaščiti narave in pomembnosti funkcije predsednika republike.⁹²

8 Problemi ureditve imunitete predsednika republike in ustavne obtožbe v Sloveniji

Kot že navedeno, v naši ustavni ureditvi predsednik republike nima imunitete. Takšna ureditev ni ustrezna, na kar je večkrat opozorila tudi teorija.⁹³ Ob tem pa ni razlogov, tudi primerjalnopravno gledano, ki bi tako ureditev utemeljevali. Ustavodajalec se je v

Sloveniji zgledoval po nemški ustavi, vendar ne pri ureditvi imunitete predsednika republike.⁹⁴

V slovenski ureditvi pa obstaja postopek impeachmenta zoper predsednika republike, ki odgovarja le za kršitev ustave ali hujšo kršitev zakona, ki jo stori pri opravljanju svoje funkcije, ne pa tudi zunaj nje. Obtožbo opravi Državni zbor z absolutno večino, o obtožbi pa odloča Ustavno sodišče z dvotretjinsko večino. Obtožba pred Ustavnim sodiščem je dopustna le zaradi zatrevanja protipravnosti ravnanja predsednika republike pri opravljanju njegove funkcije. Če Ustavno sodišče ugotovi kršitev Ustave ali hujšo kršitev zakona, ima namreč po Zakonu o Ustavnem sodišču možnost, da z odločbo ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko pa odloči tudi, da predsedniku republike funkcija preneha. Ustavno sodišče ima torej na izbiro, da v primeru ugotovljene kršitve samo ugotovi utemeljenost obtožbe ali pa da na podlagi te ugotovitve odloči tudi o prenehanju funkcije. Tako za odločitev o utemeljenosti obtožbe kot za odločitev o prenehanju funkcije je potrebna dvotretjinska večina glasov vseh sodnikov.⁹⁵

Po veljavni pravni ureditvi lahko teče zoper predsednika republike sočasno postopek obtožbe pred Ustavnim sodiščem in kazenski postopek pred pristojnim sodiščem in to že v času trajanja njegovega mandata. Takšna ureditev ni značilna za primerljive evropske države, na kar opozarja tudi teorija.⁹⁶ V skladu z Zakonom o Ustavnem sodišču lahko v primeru, če je zoper predsednika republike uveden kazenski postopek, Ustavno sodišče počaka s svojo odločitvijo do odločitve v kazenskem postopku.

Kazenska odgovornost predsednika republike v naši ureditvi je torej širša od odgovornosti drugih državljanov, saj poleg kaznivih dejanj odgovarja tudi za kršitve Ustave in (hujše) kršitve zakonov, saj ne uživa imunitete.⁹⁷

Zanimivo je tudi vprašanje, kakšna je ureditev imunitete in ustavne obtožbe v primeru, ko v funkciji predsednika republike nastopa predsednik Državnega zbora, ki v skladu z Ustavo začasno nadomešča predsednika republike v primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije.⁹⁸

Če primerjamo instituta imunitete in ustavne obtožbe predsednika republike in predsednika Državnega zbora, ugotovimo, da je ureditev popolnoma nasprotna. Predsednika republike je možno ustavno obtožiti pred Ustavnim sodiščem, predsednika Državnega zbora pa ne. V nasprotju s tem pa ima predsednik Državnega zbora materialno in procesno imuniteto, ki je predsednik republike nima.

Ustava torej ne ureja odgovornosti predsednika Državnega zbora za kršitev Ustave ali hujše kršitve zakona, kadar ta nadomešča predsednika republike. Če predsednik Državnega zbora opravlja funkcijo predsednika republike, ni odvezan spoštovanja Ustave in zakonov in mora biti prav tako odgovoren kot tisti, ki ga nadomešča. Če zastopamo stališče, da je dopustna obtožba pred Ustavnim sodiščem zoper predsednika Državnega zbora zaradi kršitve Ustave ali zakona pri opravljanju funkcije predsednika

republike, bi lahko tako obtožbo vložil Državni zbor sam, a ima tako ali tako na razpolago enostavnejšo možnost, in sicer da predsednika Državnega zbora razreši, če se tako odloči.⁹⁹

9 Sklep

Domet kazenske odgovornosti predsednika republike je, kot sem že nakazal, praviloma ožji od dometa kazenske odgovornosti običajnih ljudi. Slednji kazensko odgovarjajo za vsako kaznivo dejanje, kar pa za predsednika republike ne velja. Predsednik republike odgovarja predvsem za kazniva dejanja, ki so navedena v ustavi, ne odgovarja pa za neznatna kazniva dejanja, saj ima običajno imuniteto.¹⁰⁰ Imuniteta predsednika republike ne služi osebnosti predsednika republike, ampak služi javnemu interesu in omogoča predsedniku, da svojo funkcijo opravi učinkovito in brez strahu, da bo osebno odgovarjal za sprejete odločitve, ki jih sprejme v okviru svoje funkcije.¹⁰¹

Vse to pa za Slovenijo ne velja, saj slovenska Ustava ne določa imunitete predsednika republike. Ne glede na to, da obstaja nekaj držav, ki podobno kot Slovenija ne določajo imunitete šefu države, je treba opozoriti, da imuniteto šefu države določajo vse demokratične države z daljšo tradicijo. Tudi Nemčija, ki je delovala kot zgled slovenski ureditvi, ima imuniteto urejeno.

Manjko imunitete v Sloveniji omogoča pregon predsednika republike ne samo v primeru ustavne obtožbe pred Ustavnim sodiščem, v kateri se mešajo elementi politične in kazenske odgovornosti predsednika republike, ampak tudi pred rednimi sodišči. Predsednik Republike Slovenije lahko odgovarja tako kazensko kot tudi civilno, kar bi lahko predstavljalo resno grožnjo delu institucije predsednika republike. Strinjam se s teorijo¹⁰², ki poudarja, da obstaja možnost šikanoznih kazenskih postopkov zoper predsednika republike, saj lahko takšne postopke sprožijo tudi posamezne fizične osebe ali pa so posledica čisto političnih obračunavanj. Prav lahko so takšne obtožbe povsem politično motivirane in usmerjene v onemogočanje predsednika republike pri opravljanju njegove funkcije. Predsednik republike mora uživati imuniteto oziroma posebna zagotovila, da v postopku ne bo šikaniran. To zahtevajo tako pravni kot politični razlogi, narava dela predsednika republike in značaj predsedniške funkcije.

Ob tem ni odveč poudariti dejstva, da je institucija Predsednika republike enoosebni organ, ki je v primeru začetka kazenskega ali civilnega postopka resno motena pri izvajanju svojih funkcij, v primeru pripora pa celo onemogočena. Če v primeru začetka kazenskega postopka ali pripora zoper poslanca ali člana Državnega sveta, Državni zbor in Državni svet še lahko funkcionirata, ker gre za kolegijske organe z 90 oziroma 40 člani, pa tega ni mogoče trditi za predsednika republike. Ne glede na navedeno, člani Državnega zbora in Državnega sveta uživajo institut imunitete, predsednik republike pa ne.

V teoriji¹⁰³ je poudarjeno, da naj bi bila odgovornost predsednika republike sorazmerna njegovim pooblastilom in naj bi bila tem širša, čim močnejše so njegove pristojnosti. Predsedniku, ki nima močnih pristojnosti, tako kot slovenski predsednik republike, ni treba politično odgovarjati, ker ne izdaja aktov, za katere bi odgovarjal. Zato je toliko bolj nerazumna ureditev, v kateri predsednik republike nima imunitete. Poleg tega je predsednik republike tisti organ, ki naj bi v parlamentarnem sistemu, podobno kot monarh v monarhiji, predstavljal element stabilnosti, v nasprotju z vlado.

Kot že navedeno, v primerljivih tujih ureditvah obstaja impeachment, ki se vodi po posebnem postopku in pred posebnim organom, nikakor pa ne pred rednim sodiščem, saj predsednik republike uživa imuniteto. Iz tega je razvidna povezava med institutoma imunitete in ustavne obtožbe v tujih ureditvah, ki pa je v slovenski ni, ker predsednik ne uživa imunitete.

Ustavna obtožba bi morala biti tudi v slovenski ureditvi edina vrsta odgovornosti, ki ji je podvržen predsednik republike. Logično je, da odgovarja za kršitve ustave, saj ima položaj garanta ustavnosti in ustavne ureditve države. Namen ustavne obtožbe ni toliko kaznovati storilca, ampak zaščititi ustavne vrednote in državo pred prestopki visokih funkcionarjev, ki bi naj bili primer vzornih državljanov. Sankcija v tem postopku ne poseže v storilčevo osebno svobodo ali v njegovo premoženje, ampak mu samo onemogoči nadaljnje opravljanje funkcije.¹⁰⁴

Sprememba slovenske ustavne ureditve bi morala iti v smer ureditve imunitete predsednika republike, saj bi na ta način zaščitili predsednika republike pred neutemeljenimi preganjanji. Čeprav v praksi v Sloveniji še ni bilo primera pregona predsednika pred sodišči, to ni zagotovilo, da se v prihodnosti ne bo zgodil neupravičen pregon predsednika republike z namenom povzročanja škode in kraitve predsednikovega ugleda iz povsem političnih razlogov.

Opombe / Notes:

¹ V Franciji je imuniteta omejena tudi s pristojnostmi Mednarodnega kazenskega sodišča. Več o tem v nadaljevanju.

² Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije (1996), str. 351.

³ Podobno tudi Jovičič, ki prav tako navaja vse navedene razen upravnopravne odgovornosti. Več o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 7.

⁴ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 10.

⁵ Tako Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije (1996), str. 351.

⁶ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 97.

⁷ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 9-10.

⁸ Grad, Parlament in vlada (2000), str. 135.

⁹ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 143.

¹⁰ Prav tam, str. 18.

¹¹ Prav tam, str. 19.

¹² Prav tam, str. 98-99.

- ¹³ Več o tem gl. Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 85.
- ¹⁴ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 144-145.
- ¹⁵ Lihtenštajn je kneževina in po ureditvi ustavna, dedna monarhija.
- ¹⁶ Šef države v Lihtenštajnu je princ, zoper katerega, v nasprotju z drugimi monarhijami, lahko poteka postopek nezaupnice (impeachment). Najmanj 1500 državljanov vloži obrazloženo nezaupnico proti princu. Parlament odloča o nezaupnici tako, da na prvi naslednji seji odloča o razpisu referendumu. Če državljani na referendumu sprejmejo nezaupnico princu, se nezaupnica pošlje princu, ki v roku šestih mesecev sprejme svojo odločitev, ki mora biti skladna z zakonom o dinastiji (13ter. čl. lihtenštajnske Ustave).
- ¹⁷ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 19-20.
- ¹⁸ Edini francoski predsednik, ki je izrecno vezal svojo politično odgovornost na izid referendumu, je bil De Gaulle in je zato po neuspelem referendumu leta 1969 tudi nemudoma odstopil. Več o tem gl. Grad, Kristan, Perenič, *Primerjalno ustavno pravo* (2004), str. 195.
- ¹⁹ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 22-23.
- ²⁰ Prav tam, str. 99-100.
- ²¹ Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 78-79.
- ²² Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 145.
- ²³ Prav tam.
- ²⁴ Gre za sodbo Clinton v. Jones iz leta 1997.
- ²⁵ Več o tem gl. Chang, *Presidential Immunity: A Survey of United States Cases* (2007), str. 151.
- ²⁶ Več o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 158 in Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 87.
- ²⁷ Kaučič, *Izključitev in omejitve odgovornosti* (1999), str. 297 in Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 78.
- ²⁸ Mratović, Filipović, Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije* (1986), str. 373.
- ²⁹ Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 78.
- ³⁰ Kaučič, *Izključitev in omejitve odgovornosti* (1999), str. 298.
- ³¹ Pitamic, *Država* (1927), str. 369-370.
- ³² Kaučič, *Izključitev in omejitve odgovornosti* (1999), str. 298.
- ³³ Prav tam.
- ³⁴ Pitamic, *Država* (1927), str. 367-368.
- ³⁵ Več o tem gl. Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 53-55.
- ³⁶ Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 79.
- ³⁷ Pitamic, *Država* (1927), str. 367-368.
- ³⁸ Več o tem gl. Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 53-55.
- ³⁹ Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 79.
- ⁴⁰ Pitamic, *Država* (1927), str. 369-370.
- ⁴¹ Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 79 in Cerar, *Imuniteta poslancev* (1993), str. 17.
- ⁴² Kaučič, *Poslanska imuniteta* (1993), str. 79 in Cerar, *Imuniteta poslancev* (1993), str. 17.
- ⁴³ Prav tam.
- ⁴⁴ Izvajal se je tako, da je parlament potrjeval odločitve kralja, ki je sankcioniral uradnika ali drugega državljana.
- ⁴⁵ Več o razvoju impeachmenta gl. Berger, *Impeachment* (1974), str. 7-55, Murphy, *The impeachment process* (2007), str. 14-17, Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 32 in Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 56-57.
- ⁴⁶ Gre za 53-2. člen francoske Ustave, ki ga je Francija sprejela leta 2007 (Ustavni zakon št. 2007-238 z dne 23. februar 2007).
- ⁴⁷ Aurey, Denolle, Rota, Souty, *Kronika francoskega ustavnega prava* (2008), str. 101.

- ⁴⁸ Avril, Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République (2002), str 21.
- ⁴⁹ Aurey, Denolle, Rota, Souty, Kronika francoskega ustavnega prava (2008), str. 101.
- ⁵⁰ Avril, Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République (2002), str 21.
- ⁵¹ Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije (1996), str. 356-357.
- ⁵² Več o tem gl. Grad, Kristan, Perenič, Primerjalno ustavno pravo (2004), str. 79.
- ⁵³ Več o tem gl. Chang, Presidential Immunity: A Survey of United States Cases (2007), str. 151.
- ⁵⁴ Takšno mnenje je leta 1973 izdala pravna služba pravosodnega ministrstva ZDA. Ministrstvo ga je ponovno preverilo leta 2000 in ga utemeljilo še s podobnimi sodbami Vrhovnega sodišča, ki jih je izdalo po letu 1973.
- ⁵⁵ Takšno ureditev so na Poljskem sprejeli v Zakonu o državnem tribunalu (Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu).
- ⁵⁶ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 102.
- ⁵⁷ Tako določajo npr. 90. čl. Ustave Italije, 2. čl., 4. razd., 1. odst. Ustave ZDA, 65. čl. Ustave Češke, 113. čl. Ustave Finske, 108. čl. Ustave Mehike idr.
- ⁵⁸ Tako določajo npr. 90. čl. Ustave Italije, 61. čl. »Ustave« Nemčije, 142. čl. Ustave Avstrije, 145. člen Ustave Poljske idr.
- ⁵⁹ Tako določa npr. 68. čl. Ustave Francije.
- ⁶⁰ Tako določa npr. 61. čl. Ustave Nemčije.
- ⁶¹ Tako določa npr. 145. čl. Ustave Poljske.
- ⁶² Tako določa npr. 2. čl., 4. razd., 1. odst. Ustave ZDA.
- ⁶³ Tako določa npr. 113. čl. Ustave Finske.
- ⁶⁴ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 103.
- ⁶⁵ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 105.
- ⁶⁶ Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 79.
- ⁶⁷ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 105.
- ⁶⁸ Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 79.
- ⁶⁹ Prva je takšen postopek ustavne obtožbe uvedla Velika Britanija.
- ⁷⁰ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 105-106.
- ⁷¹ Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 79.
- ⁷² Tako določa 6. odst. 60. čl. avstrijske Ustave.
- ⁷³ Tako določa 95. čl. romunske Ustave.
- ⁷⁴ Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 80.
- ⁷⁵ Ustava ne predvideva sankcije npr. v Franciji in Italiji.
- ⁷⁶ Tako določa npr. 1. čl., 3. razd., 7. odst. Ustave ZDA.
- ⁷⁷ Tako določa npr. 142 čl. Ustave Avstrije.
- ⁷⁸ Tako določa 1. čl., 3. razd., 7. odst. Ustave ZDA.
- ⁷⁹ Tako določa 112. čl. Ustave Mehike.
- ⁸⁰ Širše o tem gl. Jovičič, Odgovornost nosilca javnih funkcija (1968), str. 107-108.
- ⁸¹ Tako določata 142 in 143. čl. avstrijske Ustave.
- ⁸² Tako Grad, Kristan, Perenič, Primerjalno ustavno pravo (2004), str. 195.
- ⁸³ Več o tem glej Ribarič, Odgovornost predsednika republike (1999), str. 332-333.
- ⁸⁴ Več o postopkih impeachmenta zoper oba predsednika republike si lahko preberete na spletni strani: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/12/04/il-pds-vota-impeachment-di-cossiga.html> in http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2014/01/30/M5S-deposita-impeachment-Napolitano_9986390.html (uporabljeno 5. 6. 2015).

⁸⁵ Več o tem gl. Dimulescu, *Presidential impeachment in semi-presidential systems* (2007), str. 119-123.

⁸⁶ Nehali so jo uporabljati v začetku 19. stoletja, saj jo je nadomestil institut nezaupnice.

⁸⁷ Politična odgovornost se je razvila iz kazenske odgovornosti kasneje kot imuniteta in impeachment in prav tako preko običajnega prava v Veliki Britaniji. Podrobneje o tem gl. Pitamic, *Država* (1927), str. 112-114 in Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 58-61.

⁸⁸ Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 82-84 in 275.

⁸⁹ Prav tam, str. 78.

⁹⁰ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 109-110 in Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 80-81.

⁹¹ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 104.

⁹² Prav tam, str. 108.

⁹³ Tako navajajo Kaučič, Ribarič in Pogorelec. Gl. Kaučič, *Izključitev in omejitve odgovornosti* (1999), str. 299, Ribarič, *Odgovornost predsednika republike* (1999), str. 327 in Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 280.

⁹⁴ V skladu z nemško ustavo uživa predsednik imuniteto. Predsednik republike ni odgovoren za kaznivo dejanje in ne sme biti priprt za kaznivo dejanje brez dovoljenja Zveznega zbora, razen če gre za flagrantni delikt. Več o tem gl. Ribarič, *Odgovornost predsednika republike* (1999), str. 327.

⁹⁵ Tako določa 109. čl. Ustave in 63-65. čl. Zakon o Ustavnem sodišču. Več o tem gl. Ribarič, *Odgovornost predsednika republike* (1999), str. 332.

⁹⁶ Več o tem gl. Ribarič, *Odgovornost predsednika republike* (1999), str. 333-334.

⁹⁷ Uživajo pa seveda mednarodnopravno imuniteto v skladu z Dunajsko konvencijo (Uradni list SFRJ-MP, št. 2/1964).

⁹⁸ Tako določa 106. čl. slovenske Ustave in ta predsednika Državnega zbora uvršča tudi na mesto takoj za predsednikom republike in pred predsednika Vlade.

⁹⁹ Predsedniku nemškega Zveznega sveta, ki nadomešča nemškega predsednika republike, pripadajo vse tiste pravice in obveznosti predsednika, ki služijo izpolnitvi njegovih nalog. Več o tem gl. Ribarič, *Odgovornost predsednika republike* (1999), str. 342-343 in Sclaich, *Der Bundespräsident* (1992), str. 537.

¹⁰⁰ Širše o tem gl. Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 100-101.

¹⁰¹ Več o tem gl. Chang, *Presidential Immunity: A Survey of United States Cases* (2007), str. 151-155.

¹⁰² Tako Pogorelec, *Politična odgovornost* (2006), str. 279 in Jovičič, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (1968), str. 100-101.

¹⁰³ Tako Chang, *Presidential Immunity: A Survey of United States Cases* (2007), str. 153.

¹⁰⁴ Povzeto po Berger, *Impeachment: the constitutional problems* (1974), str. 310-314.

Literatura / References:

- Aurey, X., Denolle, A.-S., Rota, M. & Souty, V. (2008) Kronika francoskega ustavnega prava, *Revus*, 7, pp. 101-109.
- Avril, P. (2002) *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, La Documentation française, 2002*, available at: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000635/index.shtml> (June 19, 2015).
- Berger, R. (1974) *Impeachment: the constitutional problems* (Cambridge, London: Harvard University Press).
- Black, L. C. (1974) *Impeachment* (New Haven: Yale University Press).
- Cerar, M. & perenič, G. (2001), *Nastajanje slovenske ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990–1991), III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor RS).
- Cerar, M. (2010) Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, *Podjetje in delo*, 36(6/7), pp. 1306-1316.
- Chang, E. (2007) Presidential Immunity: A Survey of United States Cases, *Taiwan International Studies Quarterly*, 3(1), pp. 149-170.
- Dimulescu, V. A. (2010) Presidential impeachment in semi-presidential systems, *Europolis*, 4(1), pp. 101-131.
- Gerhardt, J. M. (2000) *The Federal Impeachment Process* (Chicago: The university of Chicago Press).
- Gjanković, D. (1962) *O imunitetu narodnih zastupnika* (Zagreb: Narodne novine).
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1996) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2004) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Hamilton, A. (1788): *Federalist No. 65. Founding Fathers* (New York: Packet).
- Jovičić, M. (1968) *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (Beograd: Institut za uporedno pravo).
- Kaučič, I. (1999) Izključitev in omejitev odgovornosti, In: *V. Dnevi javnega prava, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje*, Inštitut za javno upravo, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 297-310.
- Kaučič, I. (1993) Poslanska imuniteta, *Zbornik strokovno znanstvenih razprav*, 5, pp. 78-87.
- Kristan, I. (1999) Pravne in politične predpostavke za uveljavljanje politične odgovornosti, In: *V. Dnevi javnega prava, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje*, Inštitut za javno upravo, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 277-295.
- Mratović, V., Filipović, N. & Sokol, S. (1986) *Ustavno pravo i političke institucije* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu).
- Murphy, J. (2007) *The impeachment process* (London: Chelsea House Pub).
- Pitamic, L. (1927) *Država* (Ljubljana: Družba sv. Mohorja).
- Pogorelec, J. (2011) Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, *Podjetje in delo*, 37(6/7), pp. 1078-1089.
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, In: *V. Dnevi javnega prava, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje*, Inštitut za javno upravo, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 325-345.
- Stefanović, J. (1956) *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Knjiga I. in II. (Zagreb: Školska knjiga).

Pristojnosti predsednika republike

MIHA RIBARIČ

Povzetek Študija obravnava funkcijo, naloge, pooblastila in pristojnosti predsednika Republike Slovenije. Najprej je obravnavana funkcija predstavljanja. Pri predstavljanju na zunaj je treba razlikovati med dejanji, ki so formalnopravno nezavezujoča, ki nimajo neposrednih pravnih učinkov, in formalnopravnimi dejanji s pravno zavezujočimi učinki v mednarodnem pravu. Obravnavan je odnos do političnih strank in institut protipodpisa, ki ga slovenska ustava ne določa. Predsednik republike je po ustavi vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil, zakon o obrambi pa te funkcije ne razčlenjuje. Obravnavane so pristojnosti predsednika republike, ki so določene v ustavi in nekaterih zakonih, ki nimajo izrecne podlage v ustavi. Pristojnosti po ustavi so: razpis volitev v državni zbor, razglašanje zakonov, oblikovanje vlade, razpust državnega zbora, volitve sodnikov in postavljanje veleposlanikov. Z zakoni določene pristojnosti so: diplomatska predstavništva, predlog guvernerja Banke Slovenije, viceguvernerja in članov sveta Banke Slovenije, predlog varuha človekovih pravic, predlog predsednika računskega sodišča, prvega in drugega namestnika, predlog kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč, predlog treh članov uradniškega sveta, razpis volitev članov uradniškega sveta, imenovanje volilne komisije, predlog informacijskega pooblaščenca, predlog predsednika in namestnika predsednika komisije za preprečevanje korupcije in imenovanje dveh članov programskega sveta Radiotelevizije Slovenija. Predsednik republike mora na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posameznem vprašanju, lahko pa da mnenje tudi na lastno pobudo. Predsednik republike ima tudi pristojnosti v zvezi z izrednim stanjem in vojno.

Ključne besede: • predsednik republike • funkcija • pristojnosti • predstavljanje • vrhovni poveljnik

NASLOV AVTORJA: dr. Miha Ribarič, profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: miha.ribaric@fdv.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.15 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The Powers of the President of the Republic

MIHA RIBARIČ

Abstract The study deals with functions, powers, duties and accountability of the President of the Republic of Slovenia. As first the function of representation is addressed. In representing outside the State it distinguishes between acts which are formally non-binding, having no direct legal effect and formal legal acts legally binding effectiveness in international law. Further on present study discusses the relationship of the President to political parties and the institution of countersignature that isn't provided by the Slovenian Constitution. Function of the Commander-in-Chief of defence forces of Slovenia of the President of the Republic provided by the Constitution is challenged against the Law of National Defence that don't operationalize named function. Finally the Study deals with the powers of the President of the Republic that are set out in the Constitution and different laws having (powers) no explicit basis in the Constitution. Powers by the Constitution: to call elections for the National Assembly; to proclaim statutes; formation of a government; the dissolution of the National Assembly; election of Judges; accreditation of Ambassadors. Powers by different laws: Diplomatic missions; to propose of the Governor of the Bank of Slovenia, Vice-Governor and members of the Board of the Central Bank of Slovenia; Ombudsman's proposal; to propose the Auditor General and the first and second Auditor General deputy; to propose candidates for Judges of international courts; to propose three members of the Officials Council, to call elections for the members of the Officials Board, the Election Commission; to propose the Information Commissioner; to propose the Chairman and the Deputy Chairman of the Commission for Prevention of Corruption; to appoint two members of the Programme Council of Radio-television Slovenia. President of the Republic shall, at the request of the National Assembly express its opinion on an individual issue, but it may give an opinion on its own initiative. President of the Republic also has competence in relation to the state of emergency and war.

Keywords: • the president of the republic • functions • powers • presentation • the commander-in-chief

CORRESPONDENCE ADDRESS: Miha Ribarič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: miha.ribaric@fdv.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.15

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Funkcija predsednika republike

Ustavna terminologija uporablja pojem funkcije predsednika republike v ednini. Opredeljuje jo tako, da predsednik republike predstavlja republiko in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. čl. ustave). Sicer pa ustava posebej navaja pristojnosti predsednika republike, tako v členu, ki ima tak naslov (107. čl.), kot tudi v drugih določbah ustave.¹ Če primerjam uporabo pojma funkcije v 102. členu, ki opredeljuje njeno vsebino, z uporabo tega pojma v vrsti drugih ustavnih določb tako pri predsedniku republike kot v drugih delih ustave, je pod ustavnim pojmom funkcije razumeti celoto vseh nalog, pooblastil in pristojnosti nosilcev funkcije.

V 102. členu opredeljena funkcija predsednika republike potemtakem ne obsega vsega, kar sestavlja njegovo funkcijo. V skladu s tem bi morala torej ustava razlikovati med pojmom funkcije predsednika republike kot take in nalogami, pooblastili in pristojnostmi, ki to funkcijo sestavljajo.²

Primerjava z nemško ustavo nam pokaže, da v njej povsem nedvoumno razlikujejo med funkcijo zveznega predsednika kot tako in njegovimi obveznostmi, pooblastili, nalogami in položajem.³ V nemški ustavi uporabljajo pojem *das Amt*, *Amtsantritt*, *besoldetes Amt*, *Ausübung seines Amtes*, *die Befugnisse* (npr. 54, 56, 57, 61 čl. Grundgesetz).

2 Predstavljanje

Vsebine funkcije predstavljanja ustava posebej ne opredeljuje. Nemška ustava na primer izrecno določa, da zvezni predsednik predstavlja zvezo mednarodnopravno,⁴ po avstrijski ustavi predstavlja zvezni predsednik republiko na zunaj⁵. Italijanska ustava določa, da je predsednik republike državni poglavar in predstavlja državno enotnost.⁶

Funkcija predstavljanja po slovenski ustavi nedvomno pomeni, da jo predsednik republike predstavlja tako doma kot na zunaj v meddržavnih odnosih. Institucija predsednika republike izraža v svetu splošno spoznanje, da vsaka država potrebuje državni vrh, tudi republika. Zato imajo države prvega reprezentanta države posebnega državnega poglavarja. Posebnega zato, ker je predsedniška funkcija umeščena in je sestavni del republikanske državne ureditve. Vsaka skupnost pa potrebuje tudi integracijo in personificirano predstavljanje njene enotnosti v različnosti. Tu ima predsednik države torej tudi funkcijo integracije. Dalje potrebuje parlamentarni vladni sistem organ, ki iz neodvisnega položaja in na podlagi tako imenovane rezervne funkcije, kot jo imenujejo v nemški literaturi, v primeru ustavne krize, to pomaga razreševati skupaj z vlado in parlamentom.⁷ Predsednik države izpolnjuje svoje naloge kot ustavni organ med drugimi ustavnimi organi, pri čemer je protokolarno pred drugimi ustavnimi organi, to je pred parlamentom in vlado, ki nosita teže oblasti in imata pristojnost za odločanje. Značilna je misel prejšnjega nemškega predsednika Richarda von Weizsäckerja, da je pomanjkanje oblastno političnega pomena na določen

način temelj predsednikove moči kot duhovne sile v politični skupnosti. Zvezni predsednik poskuša poosebiti, kar vse povezuje.⁸

Če je predsednik države v parlamentarni državi po protokolu pred vsemi drugimi ustavnimi organi, bi bilo skoraj odveč navesti, da protokolarnega položaja predsednika republike ne gre enačiti z njegovimi funkcijami, nalogami in pooblastili oziroma pristojnostmi. Protokolarnega položaja tudi ne gre enačiti z reprezentativno funkcijo predsednika države. Pojem protokolarnega ni sinonim za pojem reprezentativnega. Po ustavi predstavlja državo izključno predsednik republike. Za opravljanje te funkcije ne potrebuje nobenega dodatnega posebnega pooblastila.

V nemški literaturi poudarjajo, da pristojnost za predstavljanje na zunaj ne daje zveznemu predsedniku nikakršne pristojnosti za samostojno sooblikovanje zunanje politike znotraj države. Zvezni predsednik ni nosilec materialne zunanjepolitične oblasti, ampak ima kompetence od pristojnih organov izoblikovano državno voljo razglašati. On artikulira politično voljo, sam pa je ne oblikuje. Iz tega sledi, da je od vlade predložene pogodbe po pravnem preizkusu zavezan ratificirati. Ob tem pa poudarjajo, da navedeno ne zadeva vpliva zveznega predsednika, ki ga ima kot 'zaupni ali javni opominjevalec in spodbujevalec', in prav tako ne njegovih možnosti, da k ugledu države in učinkovitosti njene zunanje politike na podlagi svoje avtoritete odločilno prispeva. Zgolj dekorativne vloge mu tudi tu ni treba igrati.⁹ Sicer pa v nemški literaturi razlikujejo med govori zveznega predsednika na področju zunanje politike in na področju notranje politike. Govori zveznega predsednika na področju zunanje politike so skrbno usklajeni z vlado. Zunanje ministrstvo praviloma pripravi osnutke. Formalno tu sicer ni protipodpisa, po vsebini pa je vladno stališče prezentirano. Usklajenost govorov zveznega predsednika na področju zunanje politike z vlado utemeljujejo s posebnim karakterjem teh govorov. Tu namreč zvezni predsednik ne nastopa kot eden ustavnih organov med drugimi ustavnimi organi, ampak v svoji funkciji predstavnika zvezne republike. S temi govori formulira politično voljo zvezne republike, ki pa jo oblikuje vlada. Dostojanstvo njegove funkcije in osebni pečat pri njenem opravljanju pa dovoljujeta predsedniku določen prostor za formuliranje in določeno mero samostojnosti. S tem, da zunanji minister spremlja zveznega predsednika pri obisku v tujini, se izraža vezanost na materialnega nosilca zunanjepolitične oblasti.¹⁰ Na notranjepolitičnem področju ima v primerjavi z zunanjepolitičnim zvezni predsednik drugačen položaj. Pri tem je treba upoštevati določbo nemške ustave, ki daje na zunanjepolitičnem področju zveznemu predsedniku izrecna pooblastila, vključno s pravico sklepanja mednarodnih pogodb.

Glede dejavnosti zveznega predsednika na notranjepolitičnem področju pa v Nemčiji ugotavljajo, da so javni govori in nastopi že od prvega povojnega predsednika dalje njegov najpomembnejši instrument za uresničevanje njemu pripadajoče naloge integracije. Razpravljali so o tem, ali imajo javni govori in navzočnost zveznega predsednika ustavnopravno kvaliteto. Predsednik namreč k taki dejavnosti pravno ni zavezan. Enotni pa so si v tem, da gre tu za nastopanje zveznega predsednika v njegovi

uradni lastnosti in da mora upoštevati pravne možnosti in omejitve svoje funkcije. Znotraj teh meja pa si predsednik sam postavlja merila svojega ravnanja. Če se pri tem obrača na manjšine, na svet umetnosti ali gospodarstvo, je to njegova politična odločitev. Pri tem igra pomembno vlogo, kako so ravnali predhodniki, treba je upoštevati pluralnost v družbi in ne nazadnje učinek na javnost. Vse to oblikuje 'zahtevnostni profil', ki izpostavlja predsednika mnogostranskim pričakovanjem. Kako uresničuje to svojo vlogo, pa je njegova stvar. Ta svoboda predsednika je znak edinstvenosti njegove funkcije.¹¹

Pri predstavljanju na zunaj je treba razlikovati med dejanji, ki so formalnopravno nezavezujoča, ki nimajo neposrednih pravnih učinkov, kot so obiski v tujini in izjave ter sporočila v zvezi s tem, sprejemi tujih državnikov doma in v tujini, nastopi in izjave z zunanjepolitično vsebino doma ali v tujini na eni strani in formalnopravnimi dejanji s pravno zavezujočimi učinki v mednarodnem pravu na drugi strani. V sklop pooblastila za predstavljanje v formalnopravnih razmerjih s subjekti mednarodnega prava sodijo z ustavo določene pristojnosti predsednika republike, kot so imenovanja in odpoklici veleposlanikov in poslanikov republike in sprejemanje poverilnih pisem tujih diplomatskih predstavnikov (4. al. 1. odst. 107. čl.); izdaja listin o ratifikaciji (5. al. 1. odst. 107. čl.), razglasitev vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi, kadar se državni zbor ne more sestati (92. čl.).¹²

Funkcije predstavljanja države, določene v ustavi in za katero je izključno pooblaščen predsednik republike, ne gre enačiti s pooblastilom sklepati pogodbe po Dunajski konvenciji o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969. Po tej konvenciji se na podlagi svojih funkcij in brez obvezne predložitve pooblastila štejejo za predstavnike svoje države poleg šefov držav tudi šefi vlad in ministri za zunanje zadeve – za vse akte, ki se nanašajo na sklenitev pogodbe, in šefi diplomatskih misij – za sprejetje besedila pogodbe med državo, ki akreditira, in državo, pri kateri so akreditirani, ter predstavniki držav, akreditiranimi na mednarodni konferenci ali pri mednarodni organizaciji ali kakšnem njenem organu – za sprejetje besedila pogodbe na tej konferenci, pri tej organizaciji ali organu (7. čl.). Po Dunajski konvenciji torej vse te osebe lahko ravnajo pravno zavezujoče. Z mednarodnopravnega vidika je treba navedene določbe razumeti točno tako, kot so oblikovane, da se posamezna oseba šteje za predstavnika države, da sprejme ali overi besedilo neke pogodbe ali izrazi privolitev države, da jo veže pogodba. Konvencijska določba ima poseben pomen za presojo normativnega in dejanskega položaja šefa države v tistih ustavnih ureditvah, v katerih je šef države pooblaščen za sklepanje mednarodnih pogodb, kot je to npr. v Nemčiji in Avstriji. Ob takšnih ureditvah so razprave o tem, ali je mogoče razliko med normo in prakso premostiti s prenosom kompetence, z njeno delegacijo na podlagi običajnega prava ali gre za tiho pooblastilo ali pa enostavno vladi pripadajo pogajanja in zavezujoče mednarodnopravne izjave brez pooblastila.¹³

3 Odnos do strank

V nemški literaturi poudarjajo, naj ima predsednik distanco – 'nevtralnost' do strankarskopoličnih usmeritev in strankarskih organov. Seveda pa predsedniku tudi pri opravljanju funkcije ni treba zatajiti svoje občanske eksistence in svojih mnenj in prepričanja. Potrebno zadržanost si vsak zvezni predsednik postavlja sam. Pri tem ga ob upoštevanju dejstva, da to vprašanje ni nedvoumno normirano, vodi njegovo lastno razumevanje funkcije. Pri tem je še posebej zanimiva navedba, da je že iz časov državnih predsednikov iz weimarske dobe praksa, da zvezni predsednik pusti mirovati svoje članstvo v politični stranki in se ne udeležuje strankarske dejavnosti. Ustavnopravno pa k temu ni zavezan.¹⁴

Schlaich poudarja, da pomeni pojem nevtralnosti bolj usmeritev za opravljanje predsedniške funkcije kot pa njeno konkretno opredelitev. Pristojnosti zveznega predsednika kažejo, da z njimi nista mišljeni politična vzdržnost in indiferentnost. Zvezni predsednik je kljub nevtralnosti politična sila. Vsi dosedanji nemški predsedniki so bili 'politični predsedniki'. Pač pa ima predsednik obveznost do skupinske oziroma strankarskopolične nevtralnosti oziroma odprtosti. Vlada mora včasih za uveljavitev svojih ciljev določeno smer, stranko oziroma skupino izključiti iz svojega interesa in svoje pozornosti, predsednik pa naj ne bi tako ravnal. To pa ne izključuje, da se ne bi po svoji presoji od primera do primera distanciral od določene stranke ali usmeritve, ali pa nasprotno, da bi se do njih afirmativno postavil, da bi nekaj potrdil, pohvalil ali se za nekaj zahvalil. Nevtralnost ne pomeni vedno neintervencije. Schlaich ugotavlja, da so do sedaj zvezni predsedniki praviloma opravljali funkcijo, ne da bi se postavljali po robu kaki politični stranki ali koaliciji. Vendar je to rezultat srečnega razvoja države, ne pa ustavnopravna nujsost. Predsednik lahko pride do ocene, da mu za izpolnitev njegovih obveznosti vest in občutek za pravičnost narekujejo, da se zoperstavi določeni politični stranki ali usmeritvi. V takem primeru 'nevtralnost' sili predsednika, da se angažira in poistoveti z eno usmeritvijo, z eno politično tendenco, in to izrazi s kritičnimi, lahko tudi nepopularnimi izjavami. Seveda pa mora pri tem predsednik paziti, da ne zapravi svoje avtoritete. Pri tem se navajajo besede Bagehota, da ima suveren tri pravice: pravico biti zaprosen za nasvet, pravico spodbujati in pravico opozarjati; suveren z velikim občutkom in preudarnostjo tudi ne bo hotel drugih pravic, kajti prav te mu omogočajo, da jih uporabi z največjim učinkom.

Sicer pa velja, da zvezni predsednik izoblikovani politiki državnega vodstva, to je parlamenta in vlade, ne sme nasprotovati. Praviloma jo je dolžan podpirati. V tem smislu obstaja pozitivna nevtralnost v določeni vezanosti na opredeljeno usmeritev in vlado. Seveda so tudi pri tem izjeme. Predsednik lahko namigne na določeno smer prek vprašanj, prek spočetka previdnih k soglasju spodbujajočih namigov in nato z jasnejšim načinom lahko svoje mnenje izrazi. Pri tem pa je bistveno, da on nima pristojnosti za odločanje in da ne sme postaviti v dvom obveznosti odločitev pristojnih organov. Zvezni predsednik ima obveznost upoštevati naloge in funkcije drugih ustavnih organov, kar velja seveda tudi obratno, to poimenujejo tudi z zvestobo ustavnega organa

ali z ustavnopravno obveznostjo lojalnosti. V tem smislu je obveznost k skupinski in strankarskopolični nevtralnosti del te ustavnopravne obveznosti, to je spoštovanja nalog in ciljev drugih ustavnih organov.¹⁵

4 Protipodpis

Po nemški ustavi morajo imeti vse odredbe in ukrepi zveznega predsednika za njihovo veljavnost protipodpis zveznega kanclerja ali pristojnega zveznega ministra. To ne velja za imenovanje in razrešitev samega zveznega kanclerja, za razpust Bundestaga, v primeru izvolitve zveznega kanclerja z manjšino poslancev in za zahtevo zveznega predsednika, naj zvezni kancler ali minister opravlja posle do imenovanja naslednika (58. čl. GG). V nemški literaturi navajajo, da institut protipodpisa (kontrasignature) zasleduje dva cilja. Po eni strani naj zagotovi enotnost državnega vodenja in vzame zveznemu predsedniku možnost, da bi se postavil proti politiki vlade. Po drugi strani pa mora zagotoviti parlamentarno odgovornost zvezne vlade za dejavnost zveznega predsednika in zagotoviti demokratično legitimnost njegovi dejavnosti.¹⁶

Po italijanski ustavi noben ukrep predsednika republike ni veljaven, če ga ne sopodpišejo ministri predlagatelji, ki prevzamejo odgovornost. Akte, ki morajo imeti zakonsko veljavo, in tudi druge, za katere je to določeno z zakonom, mora sopodpisati tudi predsednik ministrskega sveta (89. čl.). Po avstrijski ustavi so vsi akti zveznega predsednika, kolikor ni z ustavo drugače določeno, izdani na predlog zvezne vlade ali od nje pooblaščenega zveznega ministra. Vsi akti zveznega predsednika potrebujejo, kolikor z ustavo ni drugače določeno, za njihovo veljavo protipodpis zveznega kanclerja ali pristojnega zveznega ministra (67. čl.). V češki ustavi so navedene odločitve predsednika republike, za katerih veljavo je potreben sopodpis predsednika vlade ali drugega od njega pooblaščenega člana vlade (63. čl.).

Z institutom protipodpisa naj bi bilo zagotovljeno enotno vodenje države. S tem je omogočeno, da za vse akte šefa države, ki potrebujejo protipodpis predsednika vlade ali ministra, prevzame soodgovornost sopodpisnik.

5 Vrhovni poveljnik

Predsednik republike je po ustavi vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. člen). Področje obrambe se po ustavi podrobneje ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Zakon o obrambi pa v ustavi določene funkcije predsednika republike kot vrhovnega poveljnika ne razčlenjuje.¹⁷ V določbi o poveljevanju je navedeno, da je vrhovni poveljnik Slovenske vojske predsednik republike in da je vojaško poveljevanje s podrejenimi poveljstvi, enotami in zavodi v pristojnosti načelnika generalštaba in drugih poveljnikov (43. člen. ZObr – UPB1). Po določbi o vodenju vojske minister prek generalštaba odreja potrebne razvojne, organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter usmeritve, ki jih izvršujejo načelnik generalštaba in podrejeni poveljniki. Za izvajanje teh ukrepov in usmeritev so

poveljniki prek svojih nadrejenih odgovorni ministru. Minister po predhodnem mnenju predsednika republike določa generalštabu praviloma letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske (42. člen ZObr – UPB1). Poveljevalna veriga od vrhovnega poveljnika navzdol ni opredeljena. Zakon ima sicer določbo, da predsednik republike na predlog vlade razglasi izredno stanje, če se državni zbor ne more sestati, vojno stanje, če je izvršen napad na državo in se DZ ne more sestati, v izrednem ali vojnem stanju sprejema uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo, če se državni zbor ne more sestati in odloči o uporabi Slovenske vojske, uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter splošni mobilizaciji v izrednem stanju, če se državni zbor ne more sestati (83. člen ZObr – UPB1). Pri teh določbah pa po mojem mnenju ne gre za pristojnosti vrhovnega poveljnika, ampak predsednika republike, ki so že tako ali tako določene v sami ustavi, bodisi izrecno bodisi s splošnejšo določbo (92. in 108. člen) in jih opravlja predsednik republike namesto državnega zbora, kadar se ta ne more sestati. Ker je po ustavi predsednik republike odgovoren za opravljanje svoje funkcije v celoti (104. in 109. člen), je spričo take zakonske ureditve oziroma neureditve funkcije vrhovnega poveljnika odprto vprašanje odgovornosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika¹⁸.

Držani zbor je po končani prvi obravnavi predloga zakona o obrambi 26. oktobra 1993 sprejel predlog zakona kot ustrezen in zahteval od predsednika republike mnenje. Predsednik republike je v svojem obširno obrazloženem mnenju navedel, da mora zakon o obrambi povsem nedvoumno opredeliti pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, pristojnosti vlade in ministrov, razmerja med njimi, odnose med njimi, odnose pri poveljevanju znotraj obrambnih sil in odnose do državnega zbora, še posebej njegovo nadzorno funkcijo in način njenega uresničevanja glede na ustavno določbo, da državni zbor nadzoruje izvajanje obrambe in vse njene nosilce, tako predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, načelnika generalštaba, vlado in ministra za obrambo.¹⁹

Primerjalnopravno lahko ugotovimo, da po italijanski ustavi, po kateri je parlamentarni sistem, predsednik republike poveljuje oboroženim silam in predseduje vrhovnemu svetu za obrambo, predsednik republike na predlog ministra oziroma vlade podpisuje vse pomembne akte iz tega področja. Po avstrijski ustavi je že deljena funkcija med predsednikom države kot vrhovnim poveljnikom in ministrom za obrambo ter vlado. Po nemški ustavi zvezni predsednik ni vrhovni poveljnik, ampak ima funkcijo poveljevanja po ustavi v normalnem času minister za obrambo, v primeru napada ali neposredne nevarnosti pa predsednik vlade. Po slovenski ustavi pa je po eni strani opredeljen predsednik republike kot vrhovni poveljnik, po drugi strani pa nima praktično gledano skoraj nobenih pristojnosti za opravljanje funkcije vrhovnega poveljnika.²⁰

Odprto je vprašanje ali zakonsko določene pristojnosti na področju obrambe realizirajo ustavno funkcijo vrhovnega poveljnika, in sicer predvsem z vidika zagotavljanja podrejenosti vojske civilni državi, transparentnosti odnosov med državo in njenimi organi, konkretneje med državnim zborom, vlado, predsednikom republike in vojsko.

Zahteva po podrejenosti vojske civilni državi zahteva povsem nedvoumne pravne določbe o tem, kdo ukazuje vojski; zagotavljanje politične nevtralnosti vojske; transparentnost financiranja; pravno razdelan nadzor parlamenta in njegovih delovnih teles na področju obrambe in vojske; jasno razmejitev pristojnosti in odgovornosti vseh subjektov odločanja; vgraditev varovalk v pravni sistem, ki naj onemogočijo, da bi katerikoli nosilec javne funkcije s pomočjo vojske deloval zoper veljavni ustavni red. Navesti velja ugotovitve v tuji literaturi na primeru Avstrije. Gre namreč za vlogo predsednika države v primeru, če bi prenehala funkcija vladi in bi ta protipravno odklonila, da preneha opravljati funkcijo. V takem primeru pridejo pooblastila zveznega predsednika kot vrhovnega poveljnika do polnega izraza in pristojni minister ter vlada pravno nimata več podlage, da bi ukazovala vojski. Oficirji in moštvo niso več vezani na zvestobo vladi, ki ji je prenehala funkcija, zvezni predsednik pa kot vrhovni poveljnik vojske lahko kot vojaški poveljnik z vojaško podporo nastopi proti vladi, ki protipravno vztraja na svoji funkciji.²¹

6 Pristojnosti predsednika republike

Pristojnosti predsednika republike so določene v 107. členu, ki ima naslov, in v drugih določbah ustave, pa tudi z nekaterimi zakoni, ki glede tega vprašanja nimajo izrecne podlage v ustavi.

6.1 Razpis volitev

Predsednik republike je po ustavi pristojen za razpis volitev v državni zbor.²²

Volitve kot take so nedvomno eminentno politično dejanje, saj se na podlagi volitev v tekmi političnih strank in njihovih kandidatov, če zanemarimo nestranskarke kandidate, konstituira politična oblast.

Zastavlja se vprašanje, ali je razpis volitev poleg formalnega tudi politično dejanje. Če bi bil razpis volitev določen fiksno brez možnosti odločanja v časovnem razponu, kdaj naj se ta razpis opravi, potem bi bil tak akt, tako dejanje samo formalno, lahko bi rekli notarsko opravilo, ko bi predsednik republike samo ugotovil, kateri je po ustavi in zakonu tisti dan, ko se razpišejo volitve in pričnejo teči roki za volilna opravila. Tudi v tem primeru bi imela določitev datuma dneva razpisa in volitev politični pomen, saj bi se začela politična tekma, vendar pri samem izboru ne bi bilo politične presoje. Po veljavni ustavi pa je določen časovni okvir, v katerem je mogoče in potrebno razpisati volitve v državni zbor. Že samo to dejstvo nakazuje, da pri tehtanju, kdaj naj se razpišejo volitve, ne pridejo v poštev samo na prvi pogled nepolitične okoliščine, kot so npr. čas dopustov, čas počitnic, čas povezanih prazničnih dni, vremenske razmere ipd. Seveda so tudi te okoliščine lahko politične, saj vplivajo na večjo ali manjšo udeležbo in s tem seveda spet na rezultat volitev.

Veljavni poslovnik državnega zbora določa: »Predsednik državnega zbora obvešča predsednika republike o dejstvih, ki so pomembna za izvrševanje pravic in dolžnosti predsednika republike pri razpisu rednih in nadomestnih volitev v državni zbor.«²³

Predsednik republike pravno ni zavezan, da bi se moral posvetovati s predsedniki političnih strank, ki imajo poslance v državnem zboru, ali z drugimi političnimi strankami. Prav tako pravno ni zavezan, da bi se moral o razpisu volitev posvetovati s predsednikom državnega zbora. Tudi poslovniška določba o mnenju državnega zbora glede volitev zavezuje le državni zbor.²⁴

6.2 Razglašanje zakonov

Po ustavni določbi zakone razglašča predsednik republike najkasneje osem dni po njihovem sprejemu (1. odst. 91. čl.). Vprašljiva pa je smiselnost osemdnevnega roka, ki je določen v ustavi za razglasitev zakona. Ustava namreč tudi določa, da državni svet lahko v sedmih dneh od sprejema zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča (2. odst. 91. čl.). Upoštevanje pravice državnega sveta predsednik republike ne razglašča zakonov najkasneje osem dni po njihovem sprejemu, ampak je osmi dan najprej in najkasneje, ko lahko in ko mora predsednik razglasiti zakon. Poleg tega lahko po Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi lahko pobudnik zahteve v pričakovanju podpore najmanj 40.000 volivcev v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi s podporo najmanj 2500 volivcev predsednika državnega zbora.²⁵ Pred spremembo 90. čl. ustave sta referendum v tem roku lahko zahtevali tudi najmanj tretjina poslancev državnega zbora in državni svet, državni zbor pa je lahko razpisal zakonodajni referendum tudi po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade. Pobuda državnemu zboru se je vložila v sedmih dneh po sprejemu zakona. O tej pobudi je državni zbor odločil v osmih dneh.²⁶ Skratka, predsednik republike ima na razpolago za razglasitev zakona najprej osmi dan po njegovem sprejemu.²⁷

Odpira se vprašanje, ali ima predsednik republike formalno in materialno pravico preizkusa. V nemški literaturi navajajo, da ima zvezni predsednik nesporno formalno pravico preizkusa. Pod tem je razumeti, da zvezni predsednik preizkusi, ali je določen zakon v zakonodajni pristojnosti zvezne države, ali je bila za sprejem zakona kvalificirana večina v Bundestagu in v Bundesratu in ali je bil tudi sprejet s tako večino ter ali je bilo potrebno soglasje Bundesrata in je bilo soglasje tudi dano. Nemški predsednik je skratka zavezan, da presodi, ali je zakon sprejel pristojni organ in na predpisan način. Pri tem velja upoštevati, da je zakon predložen predsedniku od predsednika vlade in pristojnega ministra s protipodpisano listino o razglasitvi zakona. Če zvezni predsednik odkloni podpis, obvesti o tem predsednika vlade z ustrežno utemeljitvijo, in če se on s tem ne strinja, lahko sprožijo postopek pred ustavnim sodiščem, ki odloči o tem, ali so pomisleki zveznega predsednika utemeljeni ali pa mora izdati listino o razglasitvi zakona. Po prevladujočem mnenju ima zvezni predsednik poleg formalne pravice tudi materialno pravico preizkusa (skladnost z

ustavo).²⁸ Bundestag je neposredno demokratično legitimiran za sprejemanje zakonov, za presojo njihove skladnosti z ustavo pa je pristojno ustavno sodišče. Po drugi strani pa bi bilo z vlogo zveznega predsednika kot državnega poveljarja nezdružljivo, če bi moral razglasiti zakon, ki je očitno v nasprotju z ustavo (n.pr. uvedba smrtne kazni). Zvezni predsednik ima torej pravico za preizkus evidentne materialne protiustavnosti. Nesporno pa je, da zvezni predsednik nima nobene pravice političnega preizkusa, to je iz političnih razlogov.²⁹

Menim, da ostaja odgovor na prvo in drugo vprašanje odprt. V načelu ne bi bilo mogoče izključiti možnosti, da bi prišlo do očitne kršitve ustave bodisi s formalnega bodisi z materialnega vidika in bi grozil nastanek posledic, ki jih v eventualnem postopku pred ustavnim sodiščem ne bi mogli preprečiti. V takem primeru bi moral predsednik republike tehtati med konkretno ustavno obveznostjo razglasitve zakona in splošno ustavno obveznostjo spoštovati ustavo. Če bi do take situacije prišlo, bi lahko odločalo ustavno sodišče bodisi v sporu glede pristojnosti bodisi v postopku obtožbe in eventualno tudi v postopku ustavne pritožbe.³⁰

Pod formalno pravico preizkusa je razumeti, primeroma navedeno, ali je bila potrebna za sprejem zakona kvalificirana večina in ali je bil zakon s tako večino tudi sprejet, ali je državni zbor na zahtevo državnega sveta o zakonu ponovno odločal, ali so bile spoštovane določbe ZRLI – UPB2 o zahtevi ali pobudi za vložitev zahteve za razpis naknadnega referendumu. Gre skratka za pravico predsednika republike, da presodi, ali je bil zakon sprejet v državnem zboru po predpisanem postopku, upošteva pristojnost državnega zbora in zakonske določbe o naknadnem referendumu. Menim, da ustava formalne pravice preizkusa ne izključuje. Spričo pristojnosti ustavnega sodišča bi uporaba te pravice po predsedniku republike prišla v poštev le izjemoma, če bi že zaradi same razglasitve zakona nastale hude škodljive posledice, ki jih ne bi bilo mogoče preprečiti v morebitnem postopku pred ustavnim sodiščem, potem ko bi bil zakon objavljen v Uradnem listu.

Analogno bi veljalo dati pritrdilni odgovor tudi na vprašanje, ali ima predsednik republike poleg formalne pravice do preizkusa tudi materialno pravico preizkusa (skladnost z ustavo, skladnost z ratificirano mednarodno pogodbo in s splošnimi načeli mednarodnega prava). Razlog za uporabo materialne pravice preizkusa zakona bi moral biti poleg očitne protiustavnosti tudi možnost nastanka škodljivih posledic, ki jih ne bi bilo mogoče preprečiti niti v postopku za oceno ustavnosti pred ustavnim sodiščem.³¹

Državni zbor je 8. januarja 1998 sprejel dva zakona ob določbi v obeh zakonih, da začneta veljati 1. januarja 1998, v razglasitev pa ju je predsednik republike prejel 9. januarja 1998. Predsednik republike Milan Kučan je najprej, 9. januarja 1998, o tem obvestil predsednika državnega zbora Janeza Podobnika in ga prosil za obrazloženo pojasnilo v odprtem osemdnevem roku za razglasitev zakona: »Spričo tega, da moram in želim pri uresničevanju svojih pristojnosti spoštovati ustavni red in ravnati po svoji vesti, Vas prosim, spoštovani gospod predsednik, za obrazloženo pojasnilo o skladnosti

določb o veljavnosti obeh zakonov s 1. januarjem 1998 z ustavno določbo, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začno veljati (154. čl.), in ustavno določbo, da samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (155. čl.).« Pismo je poslal v vednost tudi predsedniku vlade dr. Janezu Drnovšku.

Po odgovoru predsednika državnega zbora je predsednik republike Milan Kučan poslal 15. januarja 1998 državnemu zboru svoje mnenje ob razglasitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem davku in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prispevkih za socialno varnost. Pri tem se je skliceval na 102. (funkcija predsednika republike) in 104. člen (prisega predsednika republike) v povezavi z 91. členom ustave (razglasitev zakona) in na 294. člen Poslovnika državnega zbora (če predsednik republike državnemu zboru brez njegove zahteve pošlje mnenje). Uvodni navedbi vseh datumov in relevantnih ustavnih določb je sledilo: »Od predsednika državnega zbora gospoda Janeza Podobnika sem prejel 14. januarja 1998 zgolj pojasnilo, ki ga je na njegovo zaprosilo pripravil Sekretariat državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve.

V pojasnilu navedenega sekretariata je med drugim navedeno, da bi bila 's pravnega vidika najčistejša rešitev, da se zakon ne sprejme, vlada pa bi takoj pripravila nov predlog zakona, ki bi ga državni zbor lahko obravnaval na izredni seji, ki se prične dne 20. januarja 1998'. Dalje, če bi državni zbor kljub obrazloženim pojasnilom zakon vendarle sprejel, da bi bila 'pravno še možna in najmanj sporna rešitev, ki pa še ni bila preizkušena in torej ni zanesljiva', upoštevanje ustavnega roka iz določbe 154. člena ustave, torej petnajsti dan po objavi zakona, 'ker je uveljavitvena določba obravnavanega zakona zaradi preteka datuma nemogoča in neobstoječa'. In dalje, 'da uveljavitvena določba niti po uporabljenem besedilu, niti po smislu, ni bila zamišljena kot uveljavitev z retroaktivnim učinkovanjem – to tudi sicer ne bi bilo možno glede na vsebino razmerij, ki jih zakona urejata in ju tako tudi objektivno ne bi bilo mogoče izvajati'. In še, 'Odbor za finance in monetarno politiko se je iz vsebinskih razlogov odločil, da je zakon potrebno sprejeti – glede njegove uveljavitve pa se je oprl na določbo 154. člena ustave, kar pomeni, da se smatra uveljavitvena določba (1. 1. 1998) nerelevantna oziroma neizvedljiva in neobstoječa ter začne zakon neposredno na podlagi ustave veljati petnajsti dan po objavi. V pisnem mnenju odbora je vsebovana tudi usmeritev državnim organom, pristojnim za izvrševanje obeh zakonov, ki naj začnejo zakon izvajati po preteku petnajstih dni po njegovi uradni objavi'. Ob vsem navedenem moram ugotoviti, da je tolmačenje o neposredni uporabi ustavne določbe, da predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno, v tem primeru očitno nekorektno, saj je v obeh zakonih izrecna določba, da začneta veljati 1. Januarja 1998, in se je torej neutemeljeno sklicevati na to, da sta navedeni uveljavitveni določbi tako ali tako 'neizvedljivi in neobstoječi', in naj bi zato veljal zakon petnajsti dan po objavi. Uvajanje take prakse v sprejemanje in uresničevanje zakonov bi lahko, po mojem trdnem prepričanju, vodilo v brezpravje. Na podlagi vsega navedenega štejem za svojo dolžnost, da ob razglasitvi obeh zakonov opozorim državni zbor,

njegovega predsednika in poslance, da bo upoštevalje tudi to izkušnjo, in zaradi zavezanosti poslancev, da tudi sami pri svojih odločitvah spoštujejo ustavo, poskrbel, da ne bo prihajalo do sprejemanja zakonskih določb, katerih skladnost z ustavo je očitno vprašljiva.«

Predsednik republike Milan Kučan je državnemu zboru poslano mnenje 15. januarja 1998 poslal tudi predsedniku vlade dr. Janezu Drnovšku. Predsednik Kučan meni, »da bi bilo koristno, če bi v vladi premislili o možnosti, da bi zaradi zavarovanja ustavnosti predložili državnemu zboru predlog za spremembo obeh zakonov, ki bi določil nov dan začetka veljavnosti obeh zakonov v skladu z ustavo. Ocenjujem, da bi bilo upoštevalje časovni vidik to mogoče napraviti. Vlada bi po mojem mnenju s takim predlogom pomembno prispevala h krepitvi ustavnosti v Sloveniji kot pravni državi in k ugledu državnih institucij Republike Slovenije«. Istega dne je predsednik Kučan državnemu zboru ob razglasitvi obeh zakonov poslano mnenje poslal v vednost tudi Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

6.3 Oblikovanje vlade

Pri predlagalni pravici predsednika republike za izvolitev oziroma imenovanje državnih funkcionarjev ima nedvomno osrednje mesto pristojnost predsednika republike pri volitvah predsednika vlade (111. čl. ustave).³² Predsednik republike po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin predloži državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. Poslovnik državnega zbora je določil tudi rok, v katerem mora predsednik republike to storiti, in sicer mora najkasneje v 30 dneh po konstituiranju državnega zbora predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade.³³ Pravno vprašanje je, ali sme državni zbor izven ustave sploh predpisovati rok, v katerem mora predsednik republike predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. Ustava tega roka namreč ne določa. Če bi ustavodajalec hotel določiti rok, bi ga določil. Ker tega ni storil, očitno tega tudi ni hotel storiti. Na tak sklep navaja določba v istem ustavnem členu, da če predlagani kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih v 14 dneh predlaga drugega ali ponovno istega kandidata, prav tako pa lahko predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev (3. odst. 111. čl. ustave). Za predlaganje kandidata na drugih volitvah predsednika vlade je torej ustavodajalec določil rok.

Prav tako so določeni drugi roki v zvezi z volitvami predsednika vlade, v zvezi z nezaupnico vladi (116. čl. ustave) in v zvezi z zaupnico vladi (117. čl. ustave). Določanje obravnavanega roka je torej ustavna materija. Če pa bi že sprejeli stališče, da določitev roka, v katerem mora predsednik republike predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, ni izključno pridržana ustavodajalcu, potem pa skoraj ne bi smelo biti dvoma, da če že določitev tega roka ni ustavna materija, je pa zakonska materija, nikakor pa ne poslovniška. Po izrecni ustavni določbi pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb (torej tudi predsednika republike), lahko državni zbor določa samo z zakonom (87. čl. ustave).

Predsednik republike je torej po ustavi izključni predlagatelj kandidata za predsednika vlade v prvem krogu volitev in možni predlagatelj v drugem krogu volitev, ko lahko poleg njega nastopijo kot predlagatelj poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. V drugem krogu se v primeru več predlogov glasuje o vsakem posebej, pri čemer ima prednost kandidat predsednika republike, ker se o njem najprej glasuje, in šele če ta ni izvoljen, še o drugih kandidatih po vrstnem redu vložitve predlogov. Če po dveh krogih ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve, razen če državni zbor v 48 urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev ne sklene izvesti ponovnih volitev predsednika vlade. V tem primeru zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Ni potrebna torej več kvalificirana večina vseh poslancev. Na ponovnih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu števila glasov, dobljenih pri prejšnjih glasovanjih, torej v drugem krogu, nato pa o novih, do volitev vloženih kandidaturah, med katerimi ima spet prednost morebitni kandidat predsednika republike. Če tudi pri volitvah v tretjem krogu noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve.

Po prikazani proceduri se predsednik republike lahko trikrat pojavi kot predlagatelj kandidata za predsednika vlade, v prvem krogu obvezno in kot edini možni predlagatelj, v drugem in tretjem krogu pa fakultativno, s tem da se poleg njega lahko pojavijo še drugi predlagatelji.

Ob prikazani normativni ureditvi se odpira vprašanje, kakšne so dejanske možnosti predsednika republike, da vpliva na izbiro predsednika vlade. Odgovor na to vprašanje je treba iskati pri volilni moči v parlamentu zastopanih političnih strank. Za izvolitev predsednika vlade je potrebna večina glasov vseh poslancev, to je 46 od skupaj 90 poslancev. Če bi ena sama stranka dobila na volitvah večino vseh poslancev, potem bi posvetovanje predsednika republike z vodji poslanskih skupin lahko praktično pomenilo le ugotovitev, kdo je kandidat zmagovite politične stranke. Če nobena stranka ne bi razpolagala z absolutno večino vseh poslancev, bi bila situacija v bistvu enaka, če bi nastopila trdna oblikovana koalicija s skupnim kandidatom za predsednika vlade. Če pa ne bi bila izoblikovana trdna koalicija ali blok političnih strank, bi lahko ob raznovrstnih in nasprotujočih si interesih prišla do večjega izraza posredovalna vloga predsednika republike. Kolikor večji bi bili raznovrstnost in disperziranost političnega prostora, toliko nujnejša in pomembnejša bi bila lahko vloga predsednika republike.

Predsednik republike je pri tem, koga predlaga kot kandidata za predsednika vlade, pravno popolnoma nevezan. Dejanska omejitev pa je v ustavni določbi, da predsednik vlade voli državni zbor. Zato bo seveda predsednik republike pri posvetovanjih z vodji poslanskih skupin, lahko pa tudi s predsedniki političnih strank, ki jim poslanske skupine pripadajo, ugotavljal tudi to, pri kateri osebnosti je mogoče računati na zadostno podporo političnih sil v parlamentu. Na splošno bi veljalo, da predsednik republike predlaga tistega kandidata za predsednika vlade, ki ima realne možnosti ali celo največje realne možnosti, da bo dobil v državnem zboru za izvolitev potrebno

večino. V pluralno sestavljenem parlamentu pa so v situaciji, ko pretendira za predsednika vlade tako ali drugače sestavljena koalicija političnih strank, volitve v državnem zboru samo končno dejanje, ko se numerično izrazi rezultat predhodnega političnega procesa.

Ustavno določena posvetovanja predsednika republike z vodji poslanskih skupin o kandidatu za predsednika vlade so objektivno umeščena v okvir političnih razmer v državi. Politični prostor možnih kandidatov je lahko tak ali drugačen, osnovni okvir tega prostora pa bi moral biti načrtan z volitvami v državni zbor. Če na podlagi volilnih rezultatov konstituirani državni zbor ne bi bil sposoben izvoliti predsednika vlade, so po ustavi končni razsodnik spet volivci. Eventualno parlamentarno nemoč, da bi se s potrebno večino zedinili za predsednika vlade, ustava razrešuje s tem, da se po celotni izvedeni proceduri razpusti državni zbor in s tem prepusti volivcem in političnim strankam, da se začne postopek konstituiranja parlamenta in vlade znova.³⁴

Ministre imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Predlagani minister se mora pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja (112. čl. ustave). Menim, da je tak dvojni način oblikovanja vlade neracionalen, slabi možnosti mandatarja, da oblikuje kompetentno vlado in zanjo prevzame polno odgovornost in je tudi v nasprotju z načelom delitve oblasti in s tem ovira za učinkovito opravljanje izvršilne in zakonodajne funkcije.³⁵

Zakon o vladi³⁶ v ustavi določeno dvojnost oblikovanja vlade samo še stopnjuje. Predsednik vlade mora po tem zakonu predlagati imenovanje ministrov v roku 15 dni po svoji izvolitvi. Če predsednik vlade v tem roku ne predloži sestave vlade, mu lahko državni zbor določi rok, v katerem mora predložiti predlog za sestavo vlade. Če tudi po izteku tega roka predsednik vlade ne predloži predloga za imenovanje članov vlade, državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija.³⁷ Pri tem Zakon o vladi z nadaljnjo določbo uvaja nepopolno vlado za določen čas. Po zakonu se namreč šteje, da je vlada nastopila funkcijo, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, pri čemer se ne všttevajo ministri brez resorja. Predsednik vlade mora v desetih dneh po nastopu funkcije vlade predlagati še neimenovane ministre oziroma obvestiti državni zbor, katere resorje bo začasno, vendar ne dlje kot za tri mesece, prevzel sam ali jih poveril drugemu ministru. Če državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu take nepopolne vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, državni zbor ugotovi, da je funkcija predsedniku vlade in ministrom prenehala.³⁸ Menim, da v tem primeru ni pravne podlage za takojšen razpust državnega zbora, ampak je treba ponovno začeti postopek za volitve predsednika vlade po 111. čl. ustave.

Po nemški ustavi izvoli predsednika vlade na predlog zveznega predsednika Bundestag brez razprave - predhodnega izjavljanja, tj. brez personalne debate. Ministre pa na predlog predsednika vlade imenuje in razrešuje zvezni predsednik.³⁹ V nemški literaturi navajajo, da zvezna vlada oblikuje špico eksekutive (izvršilne oblasti) in izvaja vladno oblast. Zvezni predsednik pri predlogu predsednika vlade ni podvržen pravni zavezi ali

navodilu. V praksi se odloča za kandidata najmočnejše frakcije ali večinskih frakcij, ker ima samo ta izgled, da bo dejansko izvoljen. Ministre imenuje in odstavlja zvezni predsednik na predlog zveznega kanclerja s protipodpisom. Pri tem zvezni predsednik nima pravice materialnega ali celo političnega preizkusa in mora imenovati tudi takšne kandidate, ki jih smatra za politično neprimerne.⁴⁰

Menim, da za sedanje dvojno odločanje državnega zbora najprej o predsedniku vlade in nato posebej o ministrih, ni prepričljive podlage. Veljavne ustavne določbe vnašajo v odnos med predsednikom vlade in ministre elemente, ki slabijo kohezivnost vlade in s tem njeno učinkovitost in odgovornost. Zato bi bilo treba to dvojnost odpraviti. To bi lahko izvedli bodisi s prevzemom nemške ureditve bodisi tako, da predsednik republike imenuje predsednika vlade in na njegov predlog ministre in mora vlada dobiti zaupnico v parlamentu (npr. ureditev po italijanski, avstrijski in češki ustavi).⁴¹

6.4 Razpust državnega zbora

Razpust državnega zbora je po ustavi predviden, če državni zbor v drugem ali tretjem krogu ne izvoli predsednika vlade (111. čl. ustave) ali če potem, ko državni zbor ne izglasuje zaupnice vladi, ne izvoli v roku 30 dni novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju ne izglasuje zapnice (117. čl. ustave). Ustava torej predvideva razpust državnega zbora samo, če ni izvoljen predsednik vlade ali če potem, ko je predsednik vlade sam zahteval glasovanje o zaupnici vladi ali vprašanje zaupnice vezal na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru, ni bila izglasovana zaupnica in nato ni bil izvoljen v določenem roku nov predsednik vlade, ali pa ob ponovnem glasovanju ni bila izglasovana zaupnica. Slovenska ustava ima po nemškem vzoru institut tako imenovane konstruktivne nezaupnice vladi, kar pomeni, da lahko državni zbor izglasuje nezaupnico vladi samo tako, da na predlog najmanj 10 poslancev izvoli novega predsednika vlade (116. čl. ustave). Vlada po slovenski ustavi nima neposredne možnosti, da bi dosegla razpust državnega zbora niti nima državni zbor izrecne ustavne podlage in s tem možnosti, da bi se sam razpustil. Slovenska ustava v primerjavi z nemško dopušča manjše možnosti za razpust državnega zbora. V primeru z navadno večino, to je večino opredeljenih glasov navzočih poslancev izvoljenega predsednika vlade, to je v tretjem krogu, slovenska ustava ne predvideva možnosti razpusta državnega zbora (111. čl. ustave). Nemška ustava pa v takem primeru, ko predsednik vlade ni izvoljen z večino vseh članov Bundestaga, pooblašča zveznega predsednika, da v sedmih dneh bodisi tako izvoljenega imenuje za predsednika vlade ali pa razpusti Bundestag.⁴² Drugi primer, ko po nemški ustavi zvezni predsednik lahko razpusti Bundestag, je, če predsednik vlade zahteva glasovanje o zaupnici, pa je ne dobi, to je, če mu je ne izreče večina vseh članov Bundestaga, lahko zvezni predsednik na predlog predsednika vlade v 21 dneh razpusti Bundestag. Pravica do razpusta preneha, čim Bundestag z večino svojih članov izvoli drugega predsednika vlade.⁴³ »Vprašanje zaupnice je sredstvo, s katerim poskuša predsedniki vlade utrditi svojo avtoriteto v vrstah svoje vladne koalicije (pravo

vprašanje zaupnice). Lahko pa je tudi sredstvo, s katerim se Bundestag predčasno razpusti in pride do novih volitev (nepravo vprašanje zaupnice)«. ⁴⁴

Temeljni razlog za razpust parlamenta je v tem, da je treba v primeru, če parlament ni sposoben delovati, omogočiti izvolitev novega parlamenta. Če pride delo parlamenta v pat pozicijo, morajo biti na voljo ustavna sredstva za njeno razrešitev. Če pride do dalj časa trajajoče krize vlade, ki se kaže v tem, da vlada ni sposobna opravljati svojih temeljnih nalog, ali do ohromitve parlamenta zaradi obstrukcije ali nesposobnosti parlamentarnih strank, da rešujejo konflikte v parlamentarni proceduri v razumnem času, in v drugih kriznih primerih, je treba omogočiti rešitev situacije z razpustom parlamenta in volitvami novega. Po avstrijski ustavi lahko zvezni predsednik na predlog vlade razpusti Nationalrat. Nationalrat pa se lahko tudi sam razpusti. Zaradi istega razloga sme zvezni predsednik razpustiti Nationalrat samo enkrat. ⁴⁵ Po italijanski ustavi sme predsednik republike razpustiti obe zbornici parlamenta ali pa samo eno, potem ko je slišal mnenje njunih predsednikov. Te pravice pa ne sme uveljavljati v zadnjih šestih mesecih svojega mandata, razen če v celoti ali delno ne sovpadajo z zadnjimi šestimi meseci zakonodajne dobe. ⁴⁶ Po češki ustavi lahko poslansko zbornico razpusti predsednik republike, če:

- poslanska zbornica ne izglasuje zaupnice novoimenovani vladi, katere predsednika je imenoval predsednik republike na predlog predsednika poslanske zbornice; (v prvem krogu predlaga predsednika vlade predsednik republike in na predlog predsednika vlade imenuje ministre, in če ta vlada ne dobi zaupnice v poslanski zbornici, se postopek ponovi; če v drugem krogu imenovana vlada ne dobi zaupnice, imenuje v tretjem krogu predsednik republike predsednika vlade na predlog predsednika poslanske zbornice; in če še v tem krogu ne dobi vlada zaupnice, lahko predsednik republike razpusti poslansko zbornico);
- poslanska zbornica ne konča v treh mesecih obravnave od vlade sponzoriranega predloga zakona, če je vlada s tem povezala vprašanje zaupnice;
- je zasedanje poslanske zbornice prekinjeno za daljše obdobje, kot je dopustno (ne dalj kot 120 dni v enem letu);
- poslanska zbornica ne dosega kvoruma več kot tri mesece, čeprav zasedanje ni bilo prekinjeno in čeprav so bile seje ponovno sklicevane v tem obdobju.

Poslanska zbornica pa ne more biti razpuščena v času treh mesecev pred prenehanjem mandata, to je štirih let. ⁴⁷

Sedaj veljavne določbe slovenske ustave o razpustu državnega zbora ne urejajo na zadovoljiv način možnosti, da se reši situacija v primeru nesposobnosti vlade za opravljanje nalog, ki so vitalnega pomena za državo ali nesposobnosti državnega zbora za opravljanje nalog, ki so ključnega pomena za državo in ko ni mogoče tega stanja rešiti s preoblikovanjem vlade. Že prikazani primerjalnopravni pregled kaže na široke možnosti konkretne ureditve tega problema. Iz narave stvari izhaja, da eventualna ustavna določba, ki bi pooblašчала državni zbor, da se sam razpusti, ne bi zadoščala, če bi bilo treba razreševati pat pozicijo, ohromelost, nesposobnost za delovanje samega

državnega zbora. Analogno iz enakega razloga ne bi zadoščalo samo ustavno pooblastilo vladi, da predlaga predsedniku republike razpust državnega zbora. V ustavi bi morali izrecno določiti situacije, ko je mogoče razpustiti državni zbor, podobno, kot je to urejeno v češki ustavi. V poštev bi lahko prišle tudi časovne omejitve za obdobje pred potekom redne mandatne dobe državnega zbora in funkcijske dobe predsednika republike.⁴⁸

6.5 Volitve sodnikov

Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli državni zbor na način, ki ga določi zakon.⁴⁹ Sodniki so po ustavi izvoljeni izmed pravnih strokovnjakov. Sodniki naj torej ne bi bili politiki, kar pa ne pomeni, da ne bi smeli politično javno nastopati. Druga stvar je, ali je dejansko nastopanje primerno za ohranjanje avtoritete in ugleda ustavnega sodišča ter krepitev zaupanja v njegovo nepristranost. Če upoštevamo realnost, da so tudi sodniki ustavnega sodišča tako kot drugi državljani lahko politično opredeljeni ali vsaj bližji tej ali oni politični opciji, potem bi bilo treba razmisliti, ali je mogoče s sistemskimi rešitvami zagotoviti uravnoteženo sestavo in ali je to mogoče doseči s sporazumom v parlamentu zastopanih političnih strank, kot je mogoče na podlagi pisanja v tisku sklepati, da je praksa v Nemčiji ali pa s kombinacijo različnih načinov predlagateljev za izvolitev, kot imajo npr. urejeno v Italiji.

Če pri sodnikih ustavnega sodišča ni dvoma o tem, da morajo biti izvoljeni v parlamentu, se je pa po mojem mnenju pokazala za vprašljivo ustavna ureditev, da sodnike drugih sodišč voli državni zbor. Po ustavi namreč druge sodnike, torej vse, razen sodnikov ustavnega sodišča, ki ima tudi v ustavi poseben položaj, voli državni zbor na predlog sodnega sveta (130. čl. ustave). Sodni svet sestavlja 11 članov. Pet članov izvoli na predlog predsednika republike državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo. Glavni problem je po mojem v tem, da čim je pristojen državni zbor za izvolitev, potem je nujno odločitev poslancev politična ali pa se vsaj temu ni mogoče dosledno izogniti že s samo sistemsko ureditvijo. Tako se torej ne gre čuditi, če pri volitvah kakega sodnika pridejo do izraza politični kriteriji, ampak se je treba vprašati, ali je v skladu s položajem sodstva in zlasti z zahtevo po neodvisnosti sodnikov, da sodnike, razen sodnikov ustavnega sodišča, voli državni zbor.⁵⁰ Primerjava z nemško ureditvijo pokaže, da imajo po nemški ustavi za postavitve sodnikov posebno telo⁵¹ in da po izvedenem postopku imenuje zvezne sodnike zvezni predsednik, tako kot tudi zvezne uradnike, oficirje in podoficirje, seveda vedno na predlog pristojnega ministra.⁵²

Po avstrijski ustavi imenuje zvezni predsednik zvezne uradnike, oficirje in sodnike.⁵³ Po nemški in avstrijski ustavi lahko predsednik pooblastilo za imenovanje prenese na pristojnega ministra. Po italijanski ustavi odloča o imenovanju sodnikov višji sodni svet, ki mu predseduje predsednik republike.⁵⁴ Po češki ustavi imenuje sodnike predsednik

republike.⁵⁵ Neodvisnost sodnikov je treba zagotoviti že z načinom njihovega imenovanja. Zaradi zagotovitve neodvisnosti sodnikov, to je njihove vezanosti pri opravljanju sodniške funkcije izključno na ustavo in zakon, je treba v kar največji meri izključiti politične kriterije za njihovo imenovanje in napredovanje. V nekaterih primerljivih ustavnih ureditvah je parlament pri imenovanju sodnikov vsaj posredno udeležen. Določena, vendar ne odločilna vloga parlamenta je smiselna zaradi zagotavljanja demokratičnosti in nadzora javnosti.⁵⁶

Menim, da bi kazalo spremeniti ustavo tako, da bi imenoval sodnike predsednik republike na predlog ustrezno sestavljenega sodnega sveta ob ustrezni udeležbi ministra za pravosodje.⁵⁷

6.6 Veleposlaniki

Predsednik republike je po ustavi pristojen, da postavlja in odpoklicuje veleposlanike (4. al. 1. odst. 107. čl. ustave). Postavljanje veleposlanikov poteka po postopku, ki ga določa Zakon o zunanjih zadevah.⁵⁸

Veleposlanika postavi in odpokliče predsednik republike na predlog vlade, ki ga pripravi minister za zunanje zadeve. Vlada določi predlog za postavitve veleposlanika po posvetovanju s predsednikom republike. Po določitvi predloga vlade se kandidat predstavi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, ki o predstavitvi poda mnenje. Vključitev parlamentarnega delovnega telesa v postopek imenovanja nedvomno vnaša element političnega. Poleg tega pa je že od same okoliščine, ali je kandidat poklicni diplomat ali ne, že na samem začetku opredeljena političnost imenovanja. Pa tudi če odmislimo nepoklicne diplomate, je že samo mesto, to je država, kamor se pošlje veleposlanik, praviloma velikega političnega pomena. Predsednik republike ni dolžan postaviti za veleposlanika kandidata, ki je uspešno prestal celoten postopek in bil končno predlagan njemu v imenovanje. Zakon o zunanjih zadevah določa, da predsednik republike obvesti vlado, če ukaz o postavitvi ne bo izdan. V primerljivih državah po svetu je običaj, da se že od vsega začetka neformalno konzultira ali, po domače povedano, vpraša za mnenje predsednika države o primernosti osebnosti kandidata, ki naj bi šel v postopek za imenovanje za veleposlanika. Očitno tako zagotavljajo, da se izognejo neljubim posledicam ne samo za kandidata, ampak tudi za ugled države, če bi na koncu postopka predsednik odklonil postavitve njemu predlaganega veleposlanika.⁵⁹

6.7 Z zakoni določene pristojnosti

Nekateri zakoni določajo pristojnosti predsednika republike, ki niso izrecno navedene v ustavi oziroma ne izhajajo neposredno iz ustavnih določb:

- Po Zakonu o zunanjih zadevah⁶⁰ se diplomatsko predstavništvo odpre ali zapre z ukazom predsednika republike. Predlog pripravi minister za zunanje zadeve,

določi ga vlada po predhodnem mnenju delovnega telesa državnega zbora, pristojnega za zunanjo politiko.

- Po Zakonu o Banki Slovenije⁶¹ guvernerja Banke Slovenije, viceguvernerja in člane Sveta Banke Slovenije imenuje državni zbor na predlog predsednika republike; oba zakona sta bila v prvotni obliki sprejeta leta 1991 pred sprejemom veljavne ustave.
- Po Zakonu o varuhu človekovih pravic⁶² varuha človekovih pravic izvoli državni zbor na predlog predsednika republike .
- Po Zakonu o računskem sodišču⁶³ predsednik republike predlaga državnemu zboru kandidata za predsednika računskega sodišča, prvega in drugega namestnika predsednika računskega sodišča.
- Po Zakonu o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč⁶⁴ se predsednik republike po pridobitvi mnenja vlade in sodnega sveta do prijavljenih kandidatov opredeli in posreduje predlog potrebnega števila kandidatov za izvolitev državnemu zboru. Predsednik republike lahko predlaga tudi več kandidatov, kot je potrebno po pravilih mednarodnega sodišča.
- Po Zakonu o javnih uslužbencih⁶⁵ tri člane uradniškega sveta imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja; volitve članov uradniškega sveta razpiše in volilno komisijo imenuje predsednik republike.
- Po Zakonu o informacijskem pooblaščenču⁶⁶ informacijskega pooblaščenca imenuje državni zbor na predlog predsednika republike. Postopek za razrešitev informacijskega pooblaščenca se začne na predlog predsednika republike.
- Po Zakonu o preprečevanju korupcije⁶⁷ predsednika in namestnika predsednika komisije za preprečevanje korupcije v imenovanje državnemu zboru predlaga predsednik republike.
- Po Zakonu o Radioteleviziji Slovenija⁶⁸ dva člana programskega sveta imenuje predsednik republike na predlog registriranih verskih skupnosti.

Z ustavnega vidika se odpira vprašanje, ali ne bi bilo treba navedenih z zakonom določenih pristojnosti bodisi izrecno navesti v ustavi bodisi dopolniti ustavo z določbo, da opravlja predsednik republike tudi druge zadeve, ki niso izrecno določene z ustavo, če zakon tako določa. Tako določbo ima na primer češka ustava.⁶⁹ Za sprejem takega zakona bi lahko predpisali tudi posebej kvalificirano večino poslancev, lahko tudi takšno, kakršna je potrebna za spremembo ustave, to je dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.

7 Izrekanje mnenj

Funkcija predstavljanja omogoča predsedniku republike, da v svojih javnih nastopih doma in v tujini izreka mnenja o vsem, kar ocenjuje za aktualno, primerno in potrebno. Ustava ne opredeljuje okvira te njegove dejavnosti. Kdaj, na kakšen način in o čem bo predsednik republike izrekel svoja mnenja, je stvar njegove presoje. Nesporno pa je, da mora pri tem spoštovati veljavno ustavo in pravni red, kar je tako ali tako samo po sebi razumljivo. K spoštovanju pravnega reda je zavezan vsakdo in podvržen tudi sankcijam.

Odgovornost predsednika republike v primeru kršitve ustave ali hujše kršitve zakona pri opravljanju funkcije pa je v ustavi še posebej urejena.

Upošteva je ustavno načelo pravne države in načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno velja posebej poudariti, da morajo vsi najvišji ustavni organi upoštevati medsebojno ustavno določena razmerja. To je še posebej pomembno pri odnosih in sodelovanju med izvršilno in zakonodajno oblastjo in pri zagotavljanju neodvisnosti in pogojev za delo sodne oblasti. Upošteva je načelo delitve oblasti in samostojnost organov v okviru in na podlagi ustavno in zakonsko določenih pristojnosti je evidentno, da pri predstavljanju države navzven, torej v odnosu do tujine, mednarodne skupnosti, predsednik republike upošteva temeljne odločitve parlamenta in politiko, ki jo vodi vlada na tej podlagi. Pri tem predsednik republike ni omejen, da ne bi dajal iniciativ tako vladi kot parlamentu, če to oceni za potrebno in koristno v interesu države.

V odnosu do državnega zbora je ustavna podlaga za take iniciative posebej določena. Na zahtevo državnega zbora mora namreč predsednik republike izreči mnenje o posameznem vprašanju.⁷⁰ V poslovniku državnega zbora pa je s posredno formulacijo določeno, da lahko predsednik republike da mnenje tudi na lastno pobudo: »Če predsednik republike državnemu zboru brez njegove zahteve pošlje svoje mnenje o posameznem vprašanju, ga predsednik državnega zbora pošlje vsem poslancem in pristojnemu delovnemu telesu.«⁷¹ Po kasneje spremenjenem poslovniku se ta določba glasi: »Če predsednik republike na lastno pobudo pošlje državnemu zboru mnenje o posameznem vprašanju, predsednik državnega zbora pošlje to mnenje vsem poslancem.«⁷² Če državni zbor sprejme sklep, da zahteva od predsednika republike mnenje o posameznem vprašanju, določi tudi rok, v katerem želi dobiti mnenje.⁷³

Citirana ustavna določba je problematična. Upošteva je funkcijo in pristojnosti predsednika republike, če uporabim ustavno terminologijo, bi bilo bolj logično, če se je že hotelo to vprašanje sploh ustavno urejati, določiti, da predsednik republike lahko pošilja poslanice ali izreka svoje mnenje državnemu zboru, ne pa da ga mora izreči, če to zahteva državni zbor. Če je ob samem koncipiranju obravnavane ustavne določbe kdo mislil in hotel, da predsednik republike lahko izreka mnenje samo, če to zahteva državni zbor, sicer pa ne, potem je že dolgo jasno, še posebej pa po sprejemu citirane poslovniške določbe,⁷⁴ da predsednik republike lahko tako kot vsak drug svobodno izreka svoja mnenja (1. odst. 39. čl. ustave) in kot vsak državljan daje pobude (45. čl. ustave), še posebej pa seveda glede na opravljanje svoje funkcije predstavljanja države, vrhovnega poveljnika obrambnih sil in izvrševanja z ustavo in zakoni določenih pristojnosti.⁷⁵

O tem sem pisal leta 1992: »V obrazložitvi predloga ustave⁷⁶ je navedeno, da je z vidika odnosov med državnim zborom in predsednikom republike pomembna novost, po kateri je predsednik republike dolžan izreči mnenje o posamezni zadevi, če to zahteva državni zbor, medtem ko je po osnutku dajal tako mnenje po lastni presoji in na lastno pobudo.

Dolžnost predsednika republike izreči mnenje je torej nedvoumno opredeljena, ostaja pa odprto, ali ima pravico predsednik republike izreči mnenje o 'posameznem vprašanju', tudi če ni zahteve državnega zbora. Ustavno zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja (39. čl.) velja za vsakogar in torej tudi za predsednika republike. Menim tudi, da ima predsednik republike pravico izreči mnenje o zadevah v zvezi z opravljanjem svoje funkcije in pristojnosti, tudi če tega državni zbor izrecno ne zahteva. Ureditev postopka za obravnavo mnenja je stvar poslovnika državnega zbora.«⁷⁷

»Citirana ustavna določba pomeni torej na eni strani pooblastilo državnemu zboru, da lahko zahteva mnenje od predsednika republike, in hkrati omejuje državni zbor, da sme zahtevati mnenje samo o posameznem vprašanju. Na drugi strani pa zavezuje predsednika republike, da o taki zahtevi državnega zbora mora izreči mnenje. V ničemer pa navedena ustavna določba ne omejuje predsednika republike, da bi dal državnemu zboru mnenje, tudi če ga ta ni posebej zahteval, in da bi se v svojem mnenju omejil samo na posamezno vprašanje. Sicer pa je pojem posameznega vprašanja precej neopredeljen. Ustavno zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja velja za vsakogar in torej tudi za predsednika republike. Predsednik republike lahko izraža svoje mnenje o katerikoli stvari, o 'posameznem vprašanju', o ožjem ali širšem sklopu problematike tako kot vsak drug. Iz ustavno določenega položaja predsednika republike, njegove funkcije in njegovih pristojnosti pa izhaja, da ima predsednik republike pravico ne samo, kot vsakdo, izraziti mnenje in kot vsak državljan dajati pobude splošnega pomena. Ampak da ima prav kot predsednik republike ne samo pravico, ampak tudi dolžnost izreči mnenje o zadevah v zvezi z opravljanjem svoje funkcije in pristojnosti in ga nasloviti javnosti ali komurkoli drugemu in tudi državnemu zboru, čeprav tega izrecno državni zbor ni zahteval ali pa se je v svoji zahtevi omejil samo na ožje vprašanje. Kdaj, kako in glede česa bo predsednik republike spregovoril in ali bo svoje sporočilo naslovil na javnost kot tako ali samo ali prvenstveno na državni zbor, je stvar presoje predsednika republike.⁷⁸ Tako stališče potrjuje tudi praksa, ko je predsednik republike dal državnemu zboru mnenje, tako na njegovo zahtevo kot tudi takrat, ko se je za to odločil sam, ne da bi državni zbor to zahteval.«⁷⁹

Poslovník državnega zbora posebej določa, da če je predložen predlog obtožbe zoper predsednika vlade, mora na zahtevo državnega zbora izreči svoje mnenje o predlogu obtožbe tudi predsednik republike (o predlogu obtožbe zoper ministre pa predsednik vlade).⁸⁰ Sklepamo lahko, da gre pri tem za mnenje o političnih vidikih predloga obtožbe. K takemu sklepu še posebej navaja določba (takrat veljavnega) Poslovnika DZ, da o pravnih vidikih predloga obtožbe da mnenje Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve državnega zbora.⁸¹

V praksi je državni zbor dvakrat zahteval mnenje predsednika republike. Državni zbor je po končani prvi obravnavi Zakona o obrambi 26. oktobra 1993 sprejel predlog zakona kot ustrezen, pri tem sprejel o posamičnih vprašanjih tudi vrsto stališč, naložil vladi, naj

pripravi predlog zakona za drugo obravnavo za januarsko sejo državnega zbora, in končno zahteval od predsednika Republike Slovenije mnenje o za prvo obravnavo predloženem zakonu v roku 30 dni. Državni zbor je torej zahteval mnenje o predlogu zakona, ki ga je, sicer res z nekaterimi konkretnimi pripombami, že sprejel v prvi obravnavi. (O tem mnenju obširneje v podpoglavju 5. Vrhovni poveljnik). V drugem primeru je državni zbor zahteval od predsednika republike, da na seji državnega zbora 'obširneje pojasni svoje izjave o možnih scenarijih političnih dogajanj v Sloveniji, o katerih je govoril v javnosti. Sklep je utemeljil s sklicevanjem na ustavno določbo in poslovniško določbo o zahtevanju mnenja, v samem izreku sklepa pa zahteva obširnejše pojasnilo o njegovi izjavi, torej mnenje o svojem lastnem mnenju.⁸² O tem obširneje v Spomini.⁸³

Zanimiva je navedba v poročilu Komisije za poslovniki, da je nekaj poslancev opozorilo, da je sklep državnega zbora z dne 29. marca 1994 oblikovan v nasprotju z 293. členom poslovnika, saj državni zbor ne more zahtevati pojasnila predsednika republike o njegovih izjavah, temveč le mnenje o posameznih vprašanjih. Hkrati so člani komisije menili, da odločanje o tem vprašanju ni predmet odločanja komisije in zato o tem vprašanju niso posebej razpravljali in odločali.⁸⁴

8 Izredno stanje in vojna

Predsednik republike ima pristojnosti v zvezi z izrednim stanjem in vojno. Izredno stanje se razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor. Državni zbor odloči tudi o uporabi obrambnih sil. Kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o teh zadevah predsednik republike. Odločitve mora dati v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane (92. čl. ustave). Prva, načelna odločitev o uporabi oboroženih sil je torej primarno v pristojnosti državnega zbora, vse nadaljnje odločitve pa v pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika. Subsidiarno pa je tudi za sprejem prve odločitve o uporabi obrambnih sil pristojen predsednik republike, če se državni zbor ne more sestati. V sodobnih razmerah bi bilo slednje prej pravilo kot izjema.

Kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo (108. čl. ustave). Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine. Vsebina in način omejitve sta urejena v posebni ustavni določbi (16. čl.). 16. člen ustave, ki po vsebini ureja to vprašanje, v primerjavi s 108. členom ustave, ki določa samo kompetenco predsednika republike, ki je tako ali tako nadomestna (če se državni zbor ne more sestati), pa ne govori le o omejitvi posameznih pravic in temeljnih svoboščin, ampak tudi alternativno in na prvem mestu o možnosti njihove začasne razveljavitve. Po tej določbi je z ustavo določene človekove pravice in svoboščine izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem ali izrednem stanju. Razveljaviti ali omejiti pa se smejo le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja,

vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli osebnih okoliščinah. Navedena določba torej v primerjavi s 108. členom tudi ne govori o posameznih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pač pa nadaljnja določba 16. člena tudi v vojnem in izrednem stanju izključuje možnost začasnega razveljavljanja ali omejevanja izrecno navedenih naslednjih pravic: nedotakljivost človekovega življenja (17. čl.), prepoved mučenja (18. čl.), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva (21. čl.), domneva nedolžnosti (27. čl.), načelo zakonitosti v kazenskem pravu (28. čl.), pravna jamstva v kazenskem postopku (29. čl.) in svoboda vesti (41. čl.). Zdi se, da je razlika v formulaciji nadomestne pristojnosti predsednika republike, ki govori le o možnosti omejitve posamezne pravice in temeljne svoboščine, pri tem pa se sklicuje na vsebinsko ureditev v 16. členu, ki pa poleg možnosti začasne omejitve predvideva tudi možnost začasne razveljavitve, prej zadeva redakcijske pomanjkljivosti kot zavestne vsebinske odločitve ustavodajalca. Če bi se postavili na slednje stališče, potem bi lahko le državni zbor sprejel poleg omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi njihovo razveljavitve, seveda vse ob pogojih 16. člena. Ker pa je tako ali tako po 92. členu ustave za razglasitev vojnega ali izrednega stanja, za nujne ukrepe in njihovo odpravo primarno pristojen državni zbor, če pa se ta ne more sestati, je za odločanje o vseh teh zadevah nadomestno pristojen predsednik republike, se zdi namen vsebinskega razlikovanja pri možnosti poseganja v sfero človekovih pravic in svoboščin med državnim zborom in predsednikom republike malo verjeten. Vsekakor bi bila že v ustavi potrebna popolna jasnost glede možnosti poseganja v tako pomembno področje, kot sta omejevanje in razveljavljanje človekovih pravic in svoboščin. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah na primer vsebinsko gledano enako obravnava kakršnokoli omejitev ali odmik od temeljnih človekovih pravic. Menim, da presoja ustavne podlage za poseganje v človekove pravice, pa čeprav gre samo za obseg pooblastila pri enem ali drugem subjektu, ne bi smela biti prepuščena taki ali drugačni, pa če še tako restriktivni interpretaciji.⁸⁵

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah – MPDPP – uporablja pojem razveljavitve za primer, če izjemna splošna nevarnost ogroža obstanek države ob točno določenih pogojih.⁸⁶ Tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah – EKČP – uporablja za primer vojne ali kake druge splošne nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, pojem razveljavitve.⁸⁷ Po navedenih mednarodnih dokumentih gre torej ob strogo določenih pogojih za možnost razveljavitve in ni videti razlogov za dodatno uvedbo pojma omejitve v slovenski ustavi, še posebej pa ne za opuščanje pojma razveljavitve (derogacije, derogira) in s tem za razlikovanje v 108. členu.⁸⁸ Pojem omejitve človekovih pravic bi se morda lahko uporabil za ugotovitev, da uveljavitev pravno dopustnih razveljavitev pomeni zožitev, omejitev pravic glede na celotni korpus zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁸⁹

Opombe / Notes:

- ¹ Obširneje: Ribarič, Funkcija in pristojnosti predsednika republike, Nova ustavna ureditev Slovenije, Zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani, Društvo za ustavno pravo Slovenije, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1992, in Ribarič, Predsednik republike in človekove pravice, TIP 7-8/ 1992.
- ² Miha Ribarič, Komentar Ustave Republike Slovenije, urednik L. Šturm, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 825.
- ³ Miha Ribarič, 1997, Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado, Politološki dnevi, Portorož 6. in 7. junij 1997, urednik M. Brezovšek, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov, Slovensko politološko društvo Ljubljana 1997, str.43; Von Coelln, Studienkommentar GG, Gröpl – Windthorst – von Coelln, Verlag C.H. Beck München 2013, str. 487 in dalje.
- ⁴ Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich (čl. 59/1).
- ⁵ Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen (čl. 65).
- ⁶ Il Presidente della Republica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale (čl. 87)
- ⁷ Von Coelln, str.487.
- ⁸ Schlaich, Der Bundespräsident, v: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg, 1992, str. 583
- ⁹ Schlaich, str. 563. Von Coelln navaja: »..ihm steht kein politisches Mitspracherecht zu«, str.493.
- ¹⁰ Schlaich, str. 571 in nasl.
- ¹¹ Schlaich, str. 543, Ribarič, Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado, str. 43–45.
- ¹² Ribarič, Komentar, str.825.
- ¹³ Schlaich, str. 560 in nasl., Ribarič, Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado, str. 45–46.
- ¹⁴ Schlaich, str. 531.
- ¹⁵ Schlaich, str. 576 in nasl., Ribarič, Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado, str. 46–47.
- ¹⁶ Von Coelln, str. 491.
- ¹⁷ Zakon o obrambi ZObr UPB1, Ur. l. RS 103/04, uradno prečiščeno besedilo, sprejet v državnem zboru 20. 12. 1994.
- ¹⁸ Ribarič, obširneje Spomini, str.461 in nasl., Komentar, str. 827.
- ¹⁹ Spomini, str. 462 in nasl.
- ²⁰ O odgovornosti predsednika republike posebej: Miha Ribarič, Uveljavljanje odgovornosti predsednika republike, 1.szkovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Brdo pri Kranju, 28. in 29. novembra 1995, str. 273-285.
- ²¹ Pernthaler (1964), Der Rechtsstaat und sein Heer, Springer, Wien, str. 120.
- ²² 1. al. 1. odst. 107., 3. odst. 81., 4. in 5. odst. 111., 1. odst. 117. čl. ustave
- ²³ 221 čl. PoDZ-1-UPB1, Ur. l. RS, št. 92/2007.
- ²⁴ Obširneje Ribarič, Spomini, str. 484 -488.
- ²⁵ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-UPB2), Ur. l. RS št. 26/2007, 12.,12a,16. člen.
- ²⁶ ZRLI – UPB2, 11.člen.
- ²⁷ Spomini, str. 488 in nasl.
- ²⁸ Spath, Das Bundespräsidialamt, 4. Auflage, Düsseldorf 1990, str. 81 in nasl.
- ²⁹ von Coelln, str. 587.
- ³⁰ Spomini, str. 490, Ribarič, Odgovornost predsednika republike, V. dnevi javnega prava, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, 1/1999, Portorož, 7.–9. junij 1999, str. 344.
- ³¹ Spomini, str. 490 in nasl. Komentar, str. 834-835.

- ³² Spomini, str. 493 in nasl.
- ³³ 1. odst. 225. čl. Poslovnika državnega zbora, Ur. l. RS št. 80/2013.
- ³⁴ Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 90 in nasl
- ³⁵ Prim. Grad, Državna ureditev, ČZ. Ur. l. RS, 1996, str. 153.
- ³⁶ Zakon o vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/2005.
- ³⁷ 1. in 2. odst. 11. čl. ZVRS.
- ³⁸ 3. in 4. odst. 11. čl. ZVRS.
- ³⁹ 63. in 64. čl. GG.
- ⁴⁰ Gröpl, str. 499 in nasl.
- ⁴¹ Ribarič, Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, III. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Portorož, 3.–5. december 1997, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/1997, Inštitut za javno upravo, str. 121–122.
- ⁴² 63. čl. GG.
- ⁴³ 68. čl. GG.
- ⁴⁴ Gröpl, str. 510 – 511.
- ⁴⁵ 29. čl. B-VG
- ⁴⁶ 88. čl.
- ⁴⁷ Člen 35,68,44,34 in 16.
- ⁴⁸ Ribarič, Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, str. 122–125, Spomini, str. 497–500.
- ⁴⁹ 1. odst. 163. čl. Ustave RS, Zakon o ustavnem sodišču (ZustS-UPB1), Ur. l. RS, št.64/07 in 109/12.
- ⁵⁰ Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 87–88.
- ⁵¹ 95. čl. GG
- ⁵² 60. čl.
- ⁵³ 65., 86. čl.
- ⁵⁴ 104. in 105.čl.
- ⁵⁵ 63. čl.
- ⁵⁶ Ribarič, Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, str. 126–127.
- ⁵⁷ Ribarič, Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave, str. 118, VII. dnevi javnega prava, 10 let slovenske ustave, Portorož, 4.–6. junij 2001, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, 1/2001; Spomini, str. 500 in nasl.
- ⁵⁸ Ur.l. RS št. 113/03 – UPB1, 20/06 – ZNOMC, 76/08, 108/09,80/10 – ZUTD in 31/15: ZZZ-1-NPB7.
- ⁵⁹ Spomini, str. 504–505.
- ⁶⁰ Ur.l. RS št. 113/03 – UPB1, 20/06 – ZNOMC, 76/08, 108/09,80/10 – ZUTD in 31/15: ZZZ-1-NPB7, 1. odst. 14. čl.
- ⁶¹ Zakon o Banki Slovenije, (ZBS-1-UPB1), Ur. l. RS št. 72/2006, 59/11, ZBS -1-NPB2, 35., 36. in 37. čl.
- ⁶² Zakon o varuhu človekovih pravic, Ur. l. RS, št. 71/1993, 109/2012, 2. čl.
- ⁶³ Zakon o računskem sodišču, (ZRacS-1), Ur. l. RS, št. 11/2001, 8. čl.
- ⁶⁴ Zakon o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike. mednarodnih sodišč, (ZPKSMS-A), Ur. l. RS, št. 64/2001, 59/2002, 82/2004, Odl. US U- I- 120/04-14, 6. čl.
- ⁶⁵ Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3), Ur. l. RS, št. 63/2007, 175. in 177. čl.
- ⁶⁶ Zakon o informacijskem pooblaščenju (ZinfP), Ur. l. RS, št. 113/2005, 6. in 7.čl.
- ⁶⁷ Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), Ur. l. RS, št. 2/2004, 5. čl.
- ⁶⁸ Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1), Ur. l. RS, št. 96/2005, 17. čl.
- ⁶⁹ Ribarič, Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave, str. 111; tudi v Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, str. 133–134, in Komentar, str. 837. Spomini, str. 502–

504. Češka ustava določa, da predsednik republike izvršuje tudi druge pristojnosti, ki niso izrecno določene v ustavi, če zakon tako določa (2. odst. 63. čl.).

⁷⁰ 2. odst. 107. čl. Ustave RS.

⁷¹ 294. čl. PoDZ.

⁷² 3. odst. 223. čl. PoDZ-1-UPB1, Ur. l. RS, št. 92/2007.

⁷³ 1. odst. 223. čl.

⁷⁴ 294. čl.

⁷⁵ Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 79–80, Spomini str. 505 in nasl.

⁷⁶ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 30, z dne 12. 12. 1991.

⁷⁷ Ribarič, Funkcija in pristojnosti predsednika republike, str. 184, Nova ustavna ureditev Slovenije, Zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani, Društvo za ustavno pravo Slovenije, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1992 ; prim. Ribarič, Predsednik republike in človekove pravice, TIP 7-8/1992, str. 688–689.

⁷⁸ Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 80–81.

⁷⁹ Ribarič, Komentar, str. 837.

⁸⁰ 3. odst. 308. čl. PoDZ, sedaj 3.odst. 192. čl. PoDZ-1.UPB1, Ur. l. RS, št. 92/2007.

⁸¹ 2. odst. 308. čl. PoDZ.

⁸² Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 80–83.

⁸³ Spomini str. 508-510.

⁸⁴ Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja, str. 83–84.

⁸⁵ Ribarič, Predsednik republike in človekove pravice, TIP 7-8/1992, str. 690–691, Spomini, str. 510-512.

⁸⁶ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravcah, 4.čl.

⁸⁷ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 15. čl.

⁸⁸ Ribarič, Komentar, str. 839, Spomini, str. 512.

⁸⁹ Von Coelln govori o nujnih omejitvah temeljnih pravic: »während des Verteidigungsfall erforderliche Einschränkungen des Grundrechts«, str. 734.

Literatura / References:

- Grad, F. (1996) *Državna ureditev* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Gröpl, C. (2013) *Studienkommentar GG* (München: C. H. Beck).
- Ribarič, M. (1992) Funkcija in pristojnosti predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribarič, M. (2001) *Institucija predsednika republike ob 10- letnici ustave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/2001* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).
- Šturm, L. (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Ribarič, M. (1997) *Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/1997* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, 35(4), pp. 583-606.
- Ribarič, M. (1997) *Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado. Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji* (Ljubljana: Slčovensko politološko društvo).
- Ribarič, M. (1992) Predsednik republike in ölovekove pravice, *TIP*, 7-8.
- Ribarič, M. (1996) *Predsednik republike v procesu političnega odločanja.*, 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, 3/1996 . Rogaška Slatina.
- Ribarič, M. (2015) *Spomini: Slovenija - Jugoslavija* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Ribarič, M. (2001) Status of the President of the Republic of Slovenia in the System of Government, In: Kazimierz, D, Ryszard, M. & Wojtowicz, K. (eds.) *Ten years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe* (Lublin), pp. 319 - 332.
- Šlaich, K. (1992) *Der Bundespräsident. Handbuch des Staatsrechts Band II* (Heidelberg: Isensee/Kirchhof).
- Spath, F. (1990) *Das Bundespräsidialamt 4. Auflage* (Düsseldorf).
- Von Coelln, C. (2013) *Studienkommentar GG. Studienkommentaar GG* (München: Verlag C. H. Beck).

Več demokratične legitimnosti z večjimi, ne manjšimi pristojnostmi predsednika republike

ANDRAŽ TERŠEK

Abstract Protokolarne politične funkcije in politične institucije s protokolarnimi pristojnostmi v ustavni demokraciji niso sistemska nujnost. To velja tudi za protokolarne pristojnosti predsednika republike. Tisto, kar se zdi nujno, so orodja, mehanizmi in procedure za nadzor nad ustavnostjo oblastnega delovanja in odločanja. V ustavni demokraciji je to prvina, ki jo je treba v vseh pogledih institucionalno ohranjati in krepiti. Zato se avtor v prispevku dejansko ne sprašuje, ali je funkcija predsednika republike dovolj pomembna, da ostane institucija ustavnega reda. Nasprotno. Avtor argumentira (morda nekoliko kontroveržno) stališče, da je funkcija predsednika republike dovolj pomembna, da se jo ukine, če njenega systemskega in družbenega pomena ne bo odražala vsebina, zaradi katere bi morala biti ta funkcija zelo pomembna. A avtorjevo sporočilo naj ne bo napačno razumljeno: zavzema se za krepitev nadzornih pristojnosti oblastnih institucij v sistemu, v smislu njihove prepričljive vsebinsko nadzorne vloge. Ta naj vodi do dviga osebne odgovornosti njihovih predstavnikov, ne v ukinjanje teh institucij. V primeru predsednika republike tudi z bodisi dodelitvijo ustavnega veta na zakone, sprejete v parlamentu bodisi z dodelitvijo pravice zahtevati hitro ustavnosodno presojo zakona, preden ga predsednik podpiše.

Ključne besede: • predsednik republike • nadzor ustavnosti • institucije oblasti • delitev oblasti • politična odgovornost • pristojnosti predsednika

NASLOV AVTORJA: dr. Andraž Teršek, izredni profesor, Univerza na Primorskem, Pedagoška fakulteta, Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper, Slovenija, e-pošta: andraz.tersak@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.16

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

More Democratic Legitimacy, with Larger, not Smaller Powers of the President of the Republic

ANDRAŽ TERŠEK

Abstract In constitutional democracy protocol political offices and political institutions with protocol powers are not a systemic necessity. This is also true of the protocol powers of the President of the Republic. What does seem to be a necessity are the tools, mechanisms and procedures for supervising the constitutionality of authoritative functioning and decision-making. In constitutional democracy this is the element that must be maintained and strengthened in all aspects. This is why in the article the author is in fact not asking whether the office of the President of the Republic is important enough to be preserved as an institution of constitutional arrangement. On the contrary. The author provides arguments in support of the —perhaps slightly controversial— position the office of the President of the Republic is important enough to be abolished if the systemic and social significance of the latter is not reflected in its content that ought to provide the office with the utmost relevance. The author’s message should, however, not be misunderstood: he advocates strengthening the supervisory responsibilities of authority institutions in the system in the sense of their convincingly substantive supervisory role. The latter shall lead to increase of personal responsibility of their representatives and not into abolishing the institutions. In the case of the President of the Republic this could also be achieved either by the allocation of a constitutional veto on laws adopted in the Parliament or by granting the right to require rapid constitutional review of the law, before it is signed by the President.

Key words: • president of the republic • supervision of constitutionality • institutions of authorities • division of powers • political responsibility • the powers of the president

CORRESPONDENCE ADDRESS: Andraž Teršek, Ph.D., Associate Professor, University of Primorska, Faculty of Education, Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper, Slovenia, email: andraz.tersak@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.16 ISBN 978-961-6842-66-2
© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement
Available at <http://books.lex-localis.press>.

Četudi sem se že srečal z (ne nujno slabovernim) dvomljivim pogledom katerega od spoštovanih pravniških kolegov, ki jih zanimata tudi pravna filozofija in teorija ustavnštva, zakaj pri teoretičnem razpravljanju o funkciji predsednika republike omenjam prav določenega pravnega teoretika, bom ponovno in v premišljeni dobri veri storil enako: kratko razpravo o ustavno normirani instituciji predsednika republike bom začel s spominom na ustavnopravno teorijo Carla Schmitta.¹ Oziroma s Schmittovim, tudi za mišljenje novega ustavnštva² in sodobne ustavne demokracije³ nadvse pomembnim poudarkom da se vsaka ustava opira na določena načela, ki so temeljna ustavna načela.⁴ Kot takšna imajo funkcijo, da določajo načelno ali vrednotno nespremenljivost ustavne ureditve. Zatorej, četudi ustava zagotavlja možnosti za njeno vsebinsko spreminjanje, to ne pomeni, da gre za ustavno ponujeno možnost ustavnega (ustavno pravnega in ustavno dopustnega) rušenja ustavne ureditve, ki jo ta ista ustava hkrati sama vzpostavlja. Bistveno je, da zato nobena ustavna sprememba ne sme pravno dovoliti (legalizirati) rušenja ustavnosti in zakonitosti, ali dovoliti (legitimirati) odprave (ustavne) legitimnosti, določenih s to isto ustavo.⁵

1. Iskanje smisla in funkcije

Če takšnemu stališču pritrdimo, ne da bi po našem mnenju obstajali prisiljujoči razlogi proti, ali pa vsaj stvarno utemeljeni razlogi za odločno nasprotovanje, velja imeti v mislih takšno razumevanje ustavnosti tudi pri razpravljanju o smislu in funkciji tistih oblastnih institucij, ki jih določa nacionalna ustava. To nas potem vodi k vprašanju, zakaj naj bo ob vladi kot izvršilni veji oblasti in parlamentu kot zakonodajni veji oblasti (vključno in s posebnim poudarkom na vsakokratni parlamentarni opoziciji katerikoli vladajoči strankarski koaliciji) element nacionalnega ustavnega reda tudi institucija predsednika republike? In še, kakšne naj bodo pristojnosti predsednika republike, da bodo sistemsko smiselne in funkcionalne z vidika ustavnosti, zakonitosti in legitimnosti? Oziroma, kako naj bo ta oblastna institucija normativno določena, da bodo njen obstoj in možnosti delovanja v družbeno političnih praksah smiselne in funkcionalne glede na temeljna ustavna načela nacionalnega ustavnega reda? V Sloveniji so to narodna suverenost, demokratičnost, ustavnost, zakonitost, pravna država, socialna država, oblast ljudstva in temeljne pravice in svoboščine, postavljene v funkcijo zagotavljanja obče človečnosti.⁶

Kakšen je potemtakem smisel institucije predsednika republike in kakšna je njegova sistemska funkcija glede na ta temeljna ustavna načela (tudi koncepte), ali glede na te temeljne sestavne elemente nacionalne ustavnosti?⁷ Odgovor na to vprašanje je mogoče oblikovati na temelju določb slovenske ustave, ki urejajo institucijo predsednika republike. Gre za določbe od 102. do 109. člena ustave, 111. člen pa ima prav poseben sistemski pomen.⁸

Prvi, t.j. 102. člen v ustavi o institucionalnem položaju predsednika republike je jezikovno močan, a zavajajoč. Predsedniku namenja vlogo »predstavljanja« države in »vrhovnega poveljnika obrambnih sil«. A je splošno znano, da pri prvi vlogi ne gre več kot za silhueto

uradnost v mednarodni diplomaciji, pri drugi pa ne za več kot nemočnega papirnatega tigra.⁹

Predsednikove pristojnosti po 107. členu so, tudi upošteva je konkretizacijo v področnih zakonih, kurtoaznega, v smislu promocijskega ali ne dosti več kot zgolj simbolnega značaja. To ne pomeni, da niso pomembne ali da so celo nepomembne. Pomeni pa, da za zaščito in uresničevanje temeljnih ustavnih načel in vrednot niso bistvene ali celo odločilne. Lahko bi bile bistvene, če bi zakonodajalec namenil predsedniku republike kakšno posebno in posebej pomembno pristojnost, ki jo dopušča tretja alineja tega člena o »imenovanju državnih funkcionarjev«, ali če bi uresničil dovolilo iz zadnje alineje o »opravljanju drugih zadev, določenih s to ustavo.«

Najpomembnejši se zdita pristojnosti predsednika iz šeste in sedme alineje 107. člena v ustavi. Namreč, odločitev predsednika republike o tem, koga bo »pomilostil«, neposredno odraža njegovo razumevanje tega pomembnega instituta prav v luči ustavnih načel demokratičnosti, iz nje izpeljanega načela transparentnosti, ustavnosti in pravne države kot vladavine prava. Zato so odločitve predsednika republike o tem vprašanju neposredni doprinos k moralni kakovosti vladavine prava, k institucionalni pravni kulturi in pravno-politični legitimnosti.

Podobno je s podeljevanjem odlikovanj in častnih naslovov. Predsednikova odločitev o tem, komu bo z uresničitvijo te pristojnosti izkazal čast »v imenu države« neposredno odraža razumevanje koncepta »družbenega zaslužnja«: upravičenosti do posebne, formalizirane in institucionalizirane pozornosti države (privilegija), namenjene konkretnim posameznikom za konkretno življenjsko delo, držo ali ravnanje. Vseeno pa tudi ti dve pristojnosti predsednika republike ne pomenita sistemsko bistvenega uresničevanja temeljnih ustavnih načel, ki bi bilo primerljivo z rednim delovanjem izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti.

Ustavno načelo demokratičnosti in oblasti ljudstva se v družbeni praksi neposredno uresničuje z volitvami predsednika na neposrednih volitvah.

Dejanski oblastni smisel in s tem institucionalno moč daje predsedniku republike šele ali samo 108. člen ustave, ki določa »uredbe z zakonsko močjo.« Predsedniku namenja status »izrednega zakonodajalca.« Velja za t.im. izredno stanje in za stanje vpetosti države v vojno, z dodatnim pogojem, da se prav takrat in prav zaradi tega državni zbor ne more sestati in časovno striktno omejeno do prvega možnega zasedanja državnega zbora.

2. V funkciji (politične) legitimnosti - širše

Smisel in funkcijsko smotrnost institucije predsednika republike gre iskati predvsem v širšem polju politične legitimnosti. To polje je kljub širini določljivo – s sistemskim smislom in funkcijskim smotrom. Vrnimo se k Schmittu, ki na nekem mestu poudari

problem razmerja med parlamentarno legalnostjo in plebiscitarno legitimnostjo. Pojasni, da materialnopravni deli ustave določajo t.im. varovane interese in objekte,¹⁰ torej določeno ratione materiae. Oblastno odločanje o tej materiji je predmet delovanja vsakokratnega rednega zakonodajalca. Torej parlamenta. A Schmitt, pričakovano, vpelje v razpravo o oblastnem odločanju tudi ljudstvo, ki lahko nastopa v vlogi t.im. izrednega zakonodajalca. Ta je, potom neposredne demokracije, postavljen ob bok parlamentu, deloma pa tudi nad parlament. Zato se pojavi ustavnopravni problem ratione supremitas (Schmitt 1996: 90). Poseben problem, ki ne obstaja le na teoretični, pač pa tudi na praktični in izkustveno potrjeni ravni, je problem neposredne demokracije kot odločanja, ki poteka predvsem kot uresničevanje vsakokratne volje (»voluntas«) volivcev, ne pa razuma ali stvarno utemeljenih premislekov (»ratio«). Schmitt poskusi nastali problem rešiti s predpostavko, da neposredno odločanje ljudstva zase zahteva (le) »legitimnost«, ne pa »legalnosti«.¹¹

Problem, tudi protislovje, naj bi nastalo, ker pomembna ('respektivna') volja pomembna večine ljudstva (ki ga Schmitt označuje kot »narod«) ustreza konceptu t.im. normativnega funkcionalizma. Tako, kot na eni strani ustavodajalec, ki je tudi izredni zakonodajalec, določa pa ga vsebinski del ustave ratione materiae, omejuje funkcionalizem pomembne parlamentarne večine v ustavni, parlamentarni in zakonodajni državi, na drugi strani drugi izredni zakonodajalec, ki je ljudstvo, ustreza razširitvi funkcionalizma. Schmitt ta problem prenese pod okrilje vprašanja »izhoda z več posledicami za ustavni sistem legalnosti«. Dvojnost teh dveh zakonodajalcev je zanj dvojnost sistemov upravičevanja (legitimiranja): sistem legalnosti parlamentarne zakonodajne države in plebiscitarno-demokratične legitimnosti. Zanj »to ni le konkurenca institucij, temveč spopad dveh vrst tistega, kar je pravo.« V tem spopadu ima pomembni (relevantni) imetnik oblasti veliko prednost, to pa je parlamentarna večina (Schmitt 1996: 95–96).

Schmitt potem uvede še tretjega zakonodajalca. V izjemnih primerih je to lahko prav predsednik republike. Pojavlja se kot izredni zakonodajalec ratione temporis ad situationis. Zanj velja, da lahko izjemoma, torej v izrednih razmerah, ustvarja pravo ne le praeter, temveč tudi contra legem. Schmitt ob tem poudari, da norme veljajo samo za normalna stanja, predpostavljena normalnost stanja pa je sestavni pozitivnopravni del njihove »veljavnosti« (Schmitt 1996: 97). Če lahko predsednik republike poseže tudi na področje temeljnih pravic in nekatere celo ukine (kar izrecno dovoljuje tudi drugi odstavek 108. člena slovenske ustave), to ni zato, da bi ga ustava izenačila z zakonodajalcem. To je zato, da se, povsem pragmatično, v izrednih razmerah lahko izvedejo nujni ukrepi. In ti se izvedejo legitimno. Na ta način se za določen čas, po Schmittu, vendarle suspendirajo ingerenca zakona, zakonodajna država in srž ustave. Odločitve izrednega zakonodajalca zato ne bodo »protizakonite« (ker ima država samo enega zakonodajalca), a tudi ne bodo »pravnomočne« (kar je očitno tudi glede na tretji odstavek 108. člena slovenske ustave). Paradoks je po Schmittu v tem, da lahko redni zakonodajalec na podlagi zakona »poseže« v temeljne pravice, ne more pa jih »ukiniti.« Izredni zakonodajalec pa lahko stori tudi to. V tem smislu izredni zakonodajalec spominja Schmitta na diktatorja (Schmitt 1996: 99, 101).¹² Namen te vrste diktature je

»ponovna vzpostavitev prave demokracije in ustavnega reda« ter ponovna zagotovitev ohranjevalne stabilnosti države.¹³ Ker deluje le v izrednih razmerah in je njegova diktatura upravičena z njeno predhodno pooblastitvijo, ne tekmuje z drugimi običajnimi organi države in zato deluje nevtralnno. Zato je za Schmitta predsednik republike, ki je kot neposredno izvoljeni organ legitimiran tudi s plebiscitarno voljo ljudstva, edini pravi in končni varuh ustave.

Schmittova teza se morda zdi radikalna. Zagotovo je vsaj nekoliko neobičajna. Predsednik republike se mu je zdel edino središče avtoritete in legitimnosti po weimarski ustavi.¹⁴ A podobno stanje stvari, kot ga je opisal Schmitt, izhaja iz tudi slovenske ustave. Velja pa ob tem posebej poudariti, da slovenska ustava z vidika »izrednosti zakonodajnega odločanja« in »izrednih razmer« vsebinsko ne razlikuje med pristojnostmi rednega zakonodajalca v izrednem stanju in pravega izrednega zakonodajalca, ki je predsednik republike, kadar se državni zbor v izrednem stanju ne more sestati.

S tega gledišča izrednosti in z njo pogojevanega problema legitimnosti se zdi umestitev institucije predsednika republike v nacionalni ustavni red smiselna in funkcionalna. A se pojavita novi vprašanji. Prvič, ali sta smiselnost in funkcionalnost te institucije zagotovljeni tudi v času brez izrednih razmer? In drugič, ali bi morali presojeti smiselnost in funkcionalnost institucije predsednika republike tudi v času brez izrednih razmer in ne glede na izredne razmere?

Menim, da je mogoče na prvo vprašanje odgovoriti nikalno, na drugo pa pritrdilno. Smisel pritrditve ob drugem vprašanju utemeljujem z mnenjem, da bi vse oblastne institucije, ki normalno (redno) delujejo v stanju brez izrednih razmer, morale pomeniti smiselni in funkcionalni doprinos k ustavnemu redu in uresničevanju temeljnih ustavnih načel. In ne glede na izredne razmere (onkraj odnosa do normativne predpostavke izrednih razmer). Mislim tudi, da prav pomen teh institucij v času brez izrednih razmer (in ne glede na izredne razmere) legitimira njihov status in njihove pristojnosti v času izrednih razmer. Nikalni odgovor na prvo vprašanje pa utemeljujem z mnenjem, da v slovenskem ustavnem redu smiselnost in funkcionalnost institucije predsednika republike nista primerno zagotovljeni.

3. Varuh pred politično krizo

Javnim predlogom (političnim in pravoslovnim) za okrepitev pristojnosti institucije predsednika republike je do sedaj vselej sledil očitek nosilcev dnevopolitične funkcije, brez posebnih razlik med strankami, da gre za »grožnjo demokratičnosti političnega procesa.« To je poenostavljen in strokovno površen očitek. Najpogosteje so ga izrekli tisti politiki, ki vsakokratnemu izvoljenemu predsedniku države niso bili naklonjeni. In pomenljivo je, kadar domnevno skrb, da bi preveč pristojnosti predsednika republike samo po sebi pomenilo večjo grožnjo za demokratičnost slovenskega političnega

procesa, najglasneje izražajo tisti nosilci političnih funkcij, ki sami, z načinom uresničevanja svoje politične funkcije, kažejo željo po večjih pristojnostih in po večji politični moči prav te politične funkcije, ki jo sami zasedajo. Tudi zato so manj prepričljivi.

Pri delovanju sodobne ustavne demokracije lahko opazimo predvsem problem pomanjkanja pristojnosti določenih organov in institucij, manj pa problem presežka pristojnosti. Poseben primer so pristojnosti ustavnega sodišča, o katerih tudi pravoslovci še vedno razpravljamo med dvema razdvojenima poloma: na eni strani teoretična dogma in pravoslovni kliše o ustavnem sodišču kot zgolj negativnem zakonodajalcu, na drugi strani pa utemeljevanje sistemske vloge in pristojnosti tega sodišča kot pravodajalca s filozofijo sodobnega ustavnštva.¹⁵ Zdi se, da je prav pomanjkanje pristojnosti, s tem pa premajhna učinkovitost, aktualen in nadvse pomemben problem delovanja marsikatero institucije formalnega in neformalnega nadzora. Ob predsedniku republike tudi npr. Državnega sveta, Varuha človekovih pravic, Komisije za preprečevanje korupcije, Računskega sodišča in morda še katere.¹⁶

Smiselnost in funkcijo pristojnosti predsednika republike zatorej motrim glede na pravna dovolila in naloge, ki bi omogočali predsedniku republike, da bi kot izvrševalec neposredno voljene in nadstrankarske politične funkcije deloval, zelo konkretno, kot institucija (a) političnega nadzora, v funkciji sistemske zaščite pred politično nestabilnostjo, netransparentnostjo (in s tem nedemokratičnostjo) in nelegitimnostjo, in (b) preventivnega pravnega nadzora, v funkciji dodatne zaščite družbenih praks pred neustavnostjo.

Ne le po Schmittovi teoriji, tudi glede na ustavno ureditev slovenskega pravnega reda in sistema oblastnih institucij je predsednik republike posebna oblastna institucija. Zato bi spraševanje o njegovi institucionalni umestitvi v ustavni red moralo pomeniti odgovarjanje na vprašanje, v katerih posebnih primerih in na temelju katerih enkratnih razlogov je za demokratični politični sistem dobro, izjemoma pa morda celo nujno, da ima neposredno izvoljeni in nadstrankarski predsednik republike pristojnosti, ki mu omogočajo preprečiti ali odpraviti tisto, kar gre poimenovati kot neposredno (dobesedno) ali posredno (pogojno) politično krizo?

Schmitt je pisal predvsem o možnosti, da bi predsednik republike, s prevzemom kratkotrajne vloge nekakšnega "razsvetljenega diktatorja" (v pozitivnem pomenu besede in ne dobesedno), lahko neposredno vplival na konec politične krize – krize vladanja. Predvsem s skrajšanjem poti do predčasnih volitev in oblikovanja nove vlade.¹⁷

Za utemeljevanje odgovora na to vprašanje zagotovo ni najbolje, če je izhodišče čustveno - osebni odnos do ljudi, ki to institucijo v določenem trenutku predstavljajo. Institucije oblasti je vendarle treba misliti glede na njihov družbeni pomen in sistemsko vlogo, ne glede na posameznike, ki te institucije v danem trenutku formalno

predstavljajo. Pri nas pa je splošno znano, da so se v času sprejemanja osamosvojitvene slovenske ustave pristojnosti predsednika države omejile prav z mislijo na tedanjega prvega predsednika novo ustanovljene države.¹⁸ Politično in pravoslovno konstruktiven pogovor na temo pristojnosti predsednika republike in o njegovi sistemski vlogi mora v sodobni ustavni demokraciji seči čez ozki okvir osebnih nagnjenj.

Znatna omejitev pristojnosti Predsednika Republike Slovenije se torej odraža že v ustavni ureditvi poti do predčasnih volitev. Slovenska ustava je bila (tudi) v določbah, ki urejajo vprašanja oblikovanja vlade in prenehanja njene funkcije, spisana po nemški ustavi. A je bil pri tem izpuščen prav tisti del, ki daje predsedniku republike v nemškem ustavnem redu večje pristojnosti, torej več politične moči. Nemški predsednik se namreč v času krize vladanja lahko premišljeno odloči za izbiro ene od dveh možnosti: ali iti v proces iskanja drugega mandatara ali pa razpustiti parlament in ubrati skrajšano pot k predčasnim volitvam. Menim, da bi tudi v slovenskem ustavnem redu predsednik republike moral imeti to (povečano) pristojnost, v funkciji preprečevanja politične krize in zagotavljanja transparentnosti dnevnopolitičnega strankarskega dogovarjanja (varovalka pred nekostruktivnim dogovarjanjem-kot-golim-mešetarjenjem). Tako bi veljalo dopolniti 111. člen slovenske ustave. Ne razberem nujnega ali prisiljujočega razloga, zaradi katerega pravoslovna in konceptualna politična razprava o takšni vlogi predsednika republike v Sloveniji ne bi bila legitimna.

4. So-varuh ustavnosti

V slovenskem pravoslovju se je uveljavilo načelno teoretično soglasje o tem, da predsednik republike »mora«¹⁹ podpisati zakon, ki ga je sprejel Državni zbor. Predsednikov podpis zato predstavlja le »ugotovitev«, da je bil zakon sprejet v predpisanem zakonodajnem postopku.¹⁹ To načelno soglasje zajema tudi stališče, da ima predsednik pravico »presoditi«, ali je bil zakon res sprejet v »predpisanem postopku«. Razlog za predsednikov umik podpisa zakona bi bil torej lahko -le- formalni oziroma procesni.²⁰ Predsedniku pa ni dodeljena ali priznana pravica umakniti podpis zakona iz vsebinskih (materialnih) razlogov. Na primer zaradi predsednikovega mnenja ali prepričanja o neskladnosti zakona ali njegovih posameznih določb z ustavo. Temu sta že nasprotovala prof. Ribarič in prof. Ribičič. Prvi je utemeljil pravico predsednika tudi za »materialni preizkus«²¹ zakona, in sicer s kriterijema očitne protiustavnosti in možnosti nastanka škodljivih posledic. Drugi pa se je zavzel za predsednikov »ustavni veto«.²¹

Razmišljam podobno. Ustavni ureditvi predsednikove pravice veta na zakon, ki ga je sprejel Državni zbor, ne nasprotujem. Predsedniku republike, ki ima na voljo za podpis zakona 8 dni, vanje pa je vključen rok za »veto«²² Državnega sveta, bi torej priznali pravico zadržati podpis zakona z argumentom o njegovi vsebinski protiustavnosti in pravico »zahtevati«²³ ustavnosodno presojo zakona, preden bi ga predsednik moral podpisati. Predsednikov veto torej ne bi pomenil, da mora o zakonu ponovno odločati

državni zbor, pač pa bi šlo za veto, ki bi pomenil zahtevo za ustavnosodno presojo zakona pred njegovim podpisom od predsednika in s tem uradno razglasitvijo. Če bi Ustavno sodišče, ki bi predsednikovo zahtevo moralo obravnavati prednostno, v 15 dneh ocenilo, da protiuštavnosti ni, bi predsednik zakon moral podpisati. Menim, da takšna pristojnost predsednika republike ne bi pomenila grožnje demokratičnosti političnega procesa. Nasprotno, okrepila bi jo. Tudi zato, ker bi bila osebna in institucionalna odgovornost predsednika republike večja in bi pomembno presegala zgolj moralni, protokolarni in kurtoazni značaj te funkcije. V ničemer tudi ne bi ogrozila zakonitosti, ustavnosti, zaščite človekovih pravic in svoboščin, vladavine prava ali drugih temeljnih ustavnih vrednot. In ne zdi se mi prepričljiv morebitni ugovor, da bi ogrozila stabilnost institucionalnega reda, oziroma sistema vej oblast in njihovih medsebojnih zavor in ravnovesij.

V svojih javnih pisanjih sem se večkrat zavzel tudi za to, da se predsednika republike, ki nima pravice do veta na zakon, sprejet v državnem zboru, neposredno poveže z ustavnim sodiščem z možnostjo predsednikove vložitve zahteve za ustavnosodno presojo.²² Ustavno sodišče bi predsednikovo zahtevalo moralo obravnavati prednostno.

Obe normativni rešitvi seveda ne bi mogli obstajati hkrati. Če bi predsedniku priznali pravico do veta na zakon, zakonska ureditev pravice do vložitve zahteve na ustavno sodišče za ustavnosodno presojo zakona ne bi bila smiselna. Če bi predsedniku priznali pravico do vložitve takšne zahteve, bi bila odsotnost (ustavnega) veta manjši problem.

Ob tem pa želim izpostaviti še vprašanje, ki se mi zdi izhodiščno in v tem smislu temeljno: zakaj sploh še naprej ohranjati rešitev, da je predsednik republike »deklaratorni« podpisnik zakonov, sprejetih v državnem zboru? Menim, da bi bilo treba to rešitev ukiniti in kot podpisnika sprejetih zakonov določiti Predsednika Državnega zbora.

Morebitna ukinitve Državnega sveta²³ bi pomenila dodaten razlog za okrepitev vloge predsednika republike kot varuha ustavnosti. Med pristojnostmi državnega sveta namreč ni le možnost zakonodajnega veta, ampak (na to se prepogosto pozablja) tudi možnost naslovitve zahteve za ustavnosodno presojo na ustavno sodišče. Vseeno pa ohranitve tega organa ne razumem kot stvarno prisiljujočega argumenta proti predlogu, da se predsednika republike neposredno poveže z ustavnim sodišče.

5. Sklepno – za spremembe

Predsednik republike je neposredno izvoljeni predstavnik vseh državljanov in državljanek, pa tudi države navzven. To določa visoko demokratično legitimnost njegovega institucionalnega položaja. Institucionalno integriteto mu zagotavlja predvsem značaj njegovega »nadstrankarskega« statusa. Predsedniku je ne le »omogočena«, pač pa celo »naložena« dnevno-politična neodvisnost.²⁴ Predsednikova

prisega k spoštovanju »ustave in svoje vesti« je v tem oziru institucionalno enkratna (posebna), zato je ne gre nujno razumeti zgolj v formalnem smislu, kot spoštovanje določb ustave o delokrogu državnih organov, temveč tudi materialno, kot skrb za ustavnost v širšem smislu. Formalno-pozitivistično siljenje predsednika, da podpiše zakon, ki je po njegovem prepričanju protiuustaven, se zato zdi institucionalno sila neposrečeno. Pri neposrednem dostopu predsednika republike do ustavnega sodišča potemtakem ne bi šlo za krepitev moči predsednika republike na račun drugih državnih organov, pač pa za varstvo ustavnosti. Najpomembnejši del ustave (njen »duh«) so namreč prav njene materialne določbe (o ustavnosti, pravnosti, socialnosti, demokratičnosti ter o človekovih pravicah in svoboščinah). Potrebo po neposredni povezanosti predsednika z ustavo pa bi navsezadnje lahko razbrali tudi iz modela slovenske ustavne demokracije: to je temeljska ustavna demokracija, ki v (suvereno) središče postavlja temeljna ustavna načela in človekove pravice in svoboščine.²⁵ Pogojevanje učinkovitosti predsednika republike zgolj z »moralno personalizacijo« te institucije ne sme biti pretirano in vodi v golo protokolarno kurtoaznost systemskega statusa. Njegova večja neposredna povezanost z Ustavo bi lahko pozitivno prispevala k pričakovanju državljanov glede njegove politične odgovornosti.

Vprašanje ustavne ureditve in institucionalne vloge predsednika države ima pomen, ki presega vprašanje pravic in dolžnosti vsakokratnega nosilca te institucije same. Institut pomilostitev, njegova pravna ureditev in praksa, vpliva na kakovost vladavine prava v državi in določa pravno kulturo. Temeljita razprava o spremembah pravne ureditve in prakse pomilostitev bi se mi zdeli na mestu. Posebnost systemske vloge predsednika republike se mi zdi razlog za spremembo pravne ureditve oblikovanja predsednikovega kabineta, imenovanja njegovih svetovalcev in oblikovanja njegovih služb. S poudarkom na popolni diskreciji ali avtonomiji predsednika pri kadrovskih odločitvah in z zaposlitvami za določen čas, vezanimi na predsednikovo voljo, koga želi imeti v svoji ekipi in koliko časa, a največ za čas trajanja njegovega mandata. To naj vodi tudi v manjši obseg zaposlitev, vezanih neposredno na delo za predsednika države. Ne zdi se mi nesprejemljivo, da bi predsednik republike imenoval, ne le predlagal, sodnike in sodnice ustavnega sodišča.²⁶ Tudi varuha človekovih pravic. Predsedniku vlade velja dodeliti pravico, da sam določi ekipo ministric in ministrov, brez ponovnega glasovanja v Državnem zboru. Lahko pa z deklaratorno vlogo predsednika države.²⁷

Razprava o predsedniku republike lahko odpre še druga vprašanja in predloge za spremembe. Bilo bi dobro, da se vendarle konča z ustavno in zakonsko uresničitvijo vsaj nekaterih (konstruktivnih) predlogov.

V enem od časopisnih člankov sem zapisal: »Protokolarne funkcije in institucije niso systemska nujnost. To velja tudi za protokolarne pristojnosti predsednika republike. Na drugi strani pa se zdi nadzor nad ustavnostjo političnega delovanja in odločanja prvina, ki jo je treba v vseh pogledih institucionalno ohranjati in krepiti. Zato ne postavljam vprašanja, ali je funkcija predsednika republike dovolj pomembna, da ostane institucija

ustavnega reda. Nasprotno. Menim, da je funkcija predsednika republike dovolj pomembna, da se jo ukine, če njenega sistemskega in družbenega pomena ne odraža vsebina, zaradi katere bi morala biti ta funkcija zelo pomembna. A sporočilo naj ne bo napačno razumljeno: zavzemam se za krepitev nadzornih pristojnosti institucij sistema in njihove prepričljive vsebinske vloge, ki naj vodi do dviga osebne odgovornosti njihovih predstavnikov, ne za njihovo ukinjanje.«²⁸ Mnenja nisem spremenil.

Opombe / Notes:

¹ Glej Carl Schmitt, *Tri razprave*, Krt, Ljubljana 1994; *Legalnost i legitimnost*, v M. Kasapović, N. Zakošek (Ur.), *Legitimnost demokratske vlasti*, Naprijed, Zagreb 1996. Spomnimo: Schmitt naj bi leta 1932, tik pred Hitlerjevim prihodom na oblast, zahteval prepoved nacionalsocialistične stranke. V imenu obrambe ustavne ureditve je svaril pred nevarnostjo, da bi na volitvah zmagala bodisi skrajna levica, torej komunisti, bodisi skrajna desnica, torej nacisti. Vseeno pa je Schmitt leta 1933 postal član nacionalsocialistične stranke in pruskega državnega sveta. Verjamem, da je kljub temu njegova ustavnopravna filozofija kot takšna pomembna in vredna kritičnega teoretičnega upoštevanja. Podrobneje o tem, z literaturo, v monografiji Andraž Teršek, *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo*, Univerzitetna založba Annales, koper, 2014, str. 131 in nasl. V tej razpravi sem uporabil del besedila iz te monografije.

² Glej npr. Alec Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, New York 2000.

³ Prim. Richard Bellamy (Ur.), *Constitutionalism and Democracy*, The International Library of Esseys in Law & Legal Theory, 2nd series, Ashgate, Dartmouth, 2006.

⁴ Pravoslovne literature na temo temeljnih ustavnih načel je preveč, da bi je bilo smiselno navajati na tem mestu. V svojih pisanjih sem se do sedaj skliceval predvsem na monografska dela Radbrucha, Habermasa, Alexyja, Stone Sweeta in druge, uredniško pripravljene monografije. Tudi na *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ur. Lovro Šturm) (spodaj). Za obsežen seznam literature napotujem na svoje delo A. Teršek, *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo* (2014).

⁵ S takšno ustavniško filozofijo je neposredno povezan tudi koncept (in načelo) *militantne demokracije*. O tem glej Markus Thiel (Ur.), *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, Ashgate, Farnham, 2009.

⁶ O tem sem prvič podrobno pisal v članku Andraž Teršek, *Suverenost, ljudstvo in človekove pravice: prispevek k razumevanju konceptov*, *Revus*, št. 9 / 2009.

⁷ Na to vprašanje učbenik ustavnega prava ne odgovori. Seveda iz razumljivih študijskih razlogov. Glej Ivan Kristan, Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, *Državna ureditev Slovenije*, ČZ UL RS, Ljubljana 1994.

⁸ Zanimivo primerjalno razpravo o predsedniku države je prispeval Tadej Dobrovnik, *Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji*, *Revus*, št. 12/2010.

⁹ Prim. z malce drugačnim stališčem v Ciril Ribičič, *Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu*, Zbornik z X. dnevo javnega prava, Portorož, 2004.

¹⁰ Gre torej za etični, partikularni vidik, za vrednote in interese pripadnikov konkretne politične skupnosti, države, *das Volk*. Prim. Bojan Bugarič, *Formalna v. vsebinska demokracija: o vlogi pravne države v Sloveniji*, *Revus*, št. 6/2006, str 8.

¹¹ Ne glede na to lahko za Schmitta rečemo (in ta točka teoretiziranja je za koncept legitimnosti nadvse pomembna), da legalnost sprejema brez posebnih *motivov*. Podobno velja za teorijo legitimnosti Niklasa Luhmanna.

¹² »Schmitt je zatrjeval, da je predsednik resnični varuh weimarske ustave.« V David Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar*, Oxford University Press, New York, 1997, str. 3. Zaradi intrinzičnih (immanentnih) predpostavk demokracije, kot jo razume Schmitt, in substancialne homogenosti ljudstva kot politične enote sta lahko diktatura in demokracija samo različni strani istega kovanca. Diktatura je sploh mogoča samo na demokratičnih temeljih. Tako v *Verfassungslehre*, 234. Nav. po Dyzenhaus, str. 57 in 58.

¹³ Carl Schmitt, *Tri razprave* (1994), str. 38.

¹⁴ Glej Dyzenhaus, isto delo, str. 71–85.

¹⁵ Podrobno o tem v Andraž Teršek, *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo* (2014), predvsem 7. poglavje.

¹⁶ Morda bi v tem kontekstu lahko omenili tudi problem pristojnosti slovenskega ljudstva kot ustavne kategorije, ki nima možnosti zahtevati spremembo ustave, ali dejanske možnosti izvoliti neodvisnega kandidata na volitvah, niti prave možnosti zahtevati sprejem točno določenega zakona s točno določeno vsebino, niti odpoklicati političnega funkcionarja itd.

¹⁷ O možnosti časovnega skrajšanja poti do predčasnih volitev sem pisal v članku Andraž Teršek, *19 dni, brez počitnic in iz zapora*, Dnevnik, Objektiv, 10. 5. 2014.

¹⁸ »Čeprav se sliši neresno, da bi bila lahko tako pomembna ustavna funkcija države oblikovana po meri določene osebe, pa je res, in je bilo v času sprejemanja ustave splošno znano, da je pristojnosti 'predsednika države v ustavi treba omejiti do maksimuma – prav zaradi g. Kučana, ki je bil takrat predsednik države.« Janez Šmidovnik, *Ustava – temeljnega popravila potrebna*, Delo, Sobotna priloga, 3. junij 2000).«

¹⁹ Glej Miroslav Mozetič, v Lovro Šturm (Ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, FPDEŠ, Ljubljana 2002, str. 810.

²⁰ Glej Miha Ribarič, v *Komentar Ustave* (2002) str. 835.

²¹ Glej Ciril Ribičič, Nosilec državne ali protokolarne funkcije, v *Mozaik ustavnih sprememb*, GV založba in Pravna praksa, Ljubljana, 2003, str. 64–65.

²² Tudi v monografiji Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava*, Univerza na Primorskem, UP FAMNIT, Koper, 2009, pogl. 4.3. Besedilo je uporabljeno v tej razpravi.

²³ Ne zavzemam se za ukinitve Državnega sveta, pač pa za znatno spremembo njegove sestave, pristojnosti in načina delovanja. Tudi zato, ker bi z morebitno ukinitvijo tega organa iz sistema izločili prav tisto, kar se zdi z vidika ustavnosti bistveno: možnost dodatnega nadzora nad ustavnostjo delovanja dnevnopolitične oblasti. Dejstvo, da se državni svet te pristojnosti redko poslužuje, ali se je morda sploh ne, ni razlog za ukinitve, pač pa za spremembo institucionalne države in delovne prakse.

²⁴ To stališče je že zagovarjal nekdanji ustavni sodnik Matevž Krivic.

²⁵ Neposreden dostop predsednika republike do ustavnega sodišča bi se zdel tudi v sozvočju z razpravno teorijo legitimnosti in modelom posvetovalne demokracije, ki se zdita molče sprejeta v našem družbenem sistemu. O tem, z literaturo, podrobno v omenjeni monografiji Teršek, *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo*, 2014. O »razpravljajoči ustavni državi« je pri nas me prvimi pisal prof. Lovro Šturm, v delu *Omejitev oblasti. Ustavna izhodišča javnega prava*, Nova revija, Libra, Ljubljana 1999.

²⁶ Prim. Igor Kaučič, *Sprememba ustavne ureditve volitev ustavnih sodnikov*, Zbornik z Dnevov slovenskih pravnikov, Portorož, 2008. Glede »predlagalnih pristojnosti« predsednika republike glej Igor Kaučič, *Predlagalne pristojnosti predsednika republike*, Javna uprava, št. 1-2/2014.

²⁷ Prim. Igor Kaučič, *Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade*, Zbornik referatov z Dnevov slovenskih pravnikov, Portorož, 2012.

²⁸ Andraž Teršek, *Funkcija predsednika republike. Je dovolj pomembna, da bi jo ukiniteli?*, Dnevnik, Objektiv, 14. Julij 2012.

Literatura / References:

- Bellamy, R. (ed.) *Constitutionalism and Democracy, The International Library of Esseys in Law & Legal Theory, 2nd series* (Dartmouth: Ashgate).
- Bugarič, B. (2006) Formalna v. vsebinska demokracija: o vlogi pravne države v Sloveniji, *Revus*, 6, pp. 7-12.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji, *Revus*, 12, pp. 165-177.
- Dyzenhaus, D. (1997) *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar* (New York: Oxford University Press).
- Kaučič, I. (2014) Predlagalne pristojnosti predsednika republike, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 153-154.
- Kaučič, I. (2012) Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade, *Podjetje in delo*, 38(6/7), pp. 1125-1135.
- Kaučič, I. (2008) Sprememba ustavne ureditve volitev ustavnih sodnikov, *Podjetje in delo*, 34(6/7), pp. 1504-1511.
- Kristan, I., Grad, F., Kaučič, I. & Ribičič, C. (1994) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Ribičič, C. (2003) *Mozaik ustavnih sprememb* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (2004) Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu, In: *Zbornik z X. dnevnov javnega prava*, pp. 83-93.
- Schmitt, C. (1996) Legalnost i legitimnost, In: Kasapović, M. & Zakošek, N. (eds.) *Legitimnost demokratske vlasti* (Zagreb: Naprijed).
- Schmitt, C. (1994) *Tri razprave* (Ljubljana: Krt).
- Stone Sweet, A. (2000) *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe* (New York: Oxford University Press).
- Šmidovnik, J. (2000) Ustava – temeljnega popravila potrebna, *Delo, Sobotna priloga*, June 3, 2000.
- Šturm, L. (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Šturm, L. (1999) *Omejitev oblasti. Ustavna izhodišča javnega prava* (Ljubljana: Nova revija).
- Teršek, A. (2014) 19 dni, brez počitnic in iz zapora, *Dnevnik, Objektiv*, May 10, 2014.
- Teršek, A. (2012) Funkcija predsednika republike. Je dovolj pomembna, da bi jo ukinili?, *Dnevnik, Objektiv*, July 14, 2012.
- Teršek, A. (2009) Suverenost, ljudstvo in človekove pravice: prispevek k razumevanju konceptov, *Revus*, 9, pp. 45-64.
- Teršek, A. (2014) *Teorija legitimnosti in sodobno ustavništvo* (Koper: Univerzitetna založba Annales).
- Teršek, A. (2009) *Ustavna demokracija in vladavina prava* (Koper: Univerza na Primorskem, UP FAMNIT).
- Thiel, M. (ed.) *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies* (Farnham: Ashgate).

Razmerje med predsednikom republike in parlamentom

FRANC GRAD

Povzetek Razmerje med šefom države in parlamentom je pogojeno predvsem s položajem šefa države v organizaciji državne oblasti. V predsedniškem sistemu je šef države tudi šef celotne izvršilne oblasti, vendar nima nobenega vpliva na položaj predstavniškega telesa. Ima sicer veto na zakone, ki jih sprejme predstavniško telo, to pa ga lahko obtoži in obsodi na odvzem funkcije. V parlamentarnem sistemu je šef države le simbolični šef izvršilne oblasti, ki pa imenuje vlado ter lahko razreši spor med parlamentom in vlado. V naši ustavni ureditvi je vzpostavljeno razmerje med parlamentom in šefom države, kakršno je značilno za parlamentarni sistem, vendar pa z določenimi odstopanji od običajne ureditve v parlamentarnem sistemu. Državni zbor in šef države sta bolj ločena med seboj, kot je v običajnem parlamentarnem sistemu, kar je predvsem posledica šibkega položaja predsednika republike, zlasti pa njegovih pomanjkljivih pooblastil pri oblikovanju vlade in razreševanju spora med vlado in državnim zborom.

Ključne besede: • šef države • predsednik republike • parlament • vlada

NASLOV AVTORJA: dr. Franc Grad, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, epošta: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.17 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Relationship between the President of the Republic and the Parliament

FRANC GRAD

Abstract The relationship between the Head of State and the Parliament is subject in particular to the position of Member States in the organisation of the State. In a presidential system, the Head of the State is at the same time the chief of the executive power, but it has no impact on the position of the representative body. Nevertheless, he has the power to veto the laws adopted by the representative body. In the other side he can be impeached by the representative body and removed from his office. In the parliamentary system, the Head of the State is only symbolic Head of the executive power, however he appoints the ministers of the Government and may resolve dispute between the Parliament and the Government. In our constitutional system is the relationship between Parliament and the Head of the State, as is typical for the parliamentary system, but with certain variations from the usual arrangements in a parliamentary system. The National Assembly and the Head of the country are more distinct from each other, as in a normal parliamentary system, which is mainly due to the weak position of the President of the Republic, and in particular his lack of powers in the formation of the Government and in the resolution of the dispute between the Government and the National Council.

Key words: • head of the state • president of the republic • parliament • government

CORRESPONDENCE ADDRESS: Franc Grad, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: franc.grad@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.17

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available online at <http://books.lex-localis.press>.

1 Šef države in parlament

Razmerje med šefom države in parlamentom je pogojeno predvsem s položajem šefa države v organizaciji državne oblasti. Za razliko od predsedniškega sistema, v katerem je šef države tudi šef celotne izvršilne oblasti, je namreč v parlamentarnem sistemu šef države le simbolični šef izvršilne oblasti. Temu primerno je tudi razmerje med predstavniskim telesom in šefom države, ki praviloma delujeta bolj ali manj neodvisno drug od drugega. Kot že večkrat omenjeno pa v skupščinskem isstemu sploh ni posebne funkcije šefa države,

V sodobnem ustavnem razvoju je bilo razmerje med obema organoma ključnega pomena za nastanek sodobne demokratične države, razvilo pa se je med monarhom in stanovsko skupščino, kasneje parlamentom. V monarhu kot suverenu je bila sprva osredotočena vsa oblast, kasneje pa se je začela izločati in osamosvajati sodna oblast, še kasneje pa zakonodajna oblast. Ta razvoj je privedel do uveljavitve načela delitve oblasti, v posebnih okoliščinah pa tudi do nasprotnega načela, se pravi načela enotnosti oblasti. Značilno za ta razvoj je, da je monarh izgubljal oblast na račun drugih vej oblasti, se pravi sodne in zakonodajne, pri čemer je na slabitev njegovega položaja vplivala predvsem krepitev zakonodajne oblasti, ki jo je poosebljal parlament.

Prav dinamika razmerja med monarhom in parlamentom je bila zgodovinsko celo eno glavnih gibal razvoja parlamentarne demokracije. Glede tega je bila za razvoj sodobne demokratične države odločilen razvoj v Angliji oziroma Združenem kraljestvu, ki se kaže ravno v več stoletnem nenehnem boju za oblast med kraljem in parlamentom in v razmeroma zgodnjem osamosvajanju sodstva. Zametek sodobnega parlamenta se je v tej državi izoblikoval že konec 13. stoletja (Model Parliament). Od konca 13. stoletja so to telo sestavljali visoki plemiči in duhovniki ter predstavniki nižje duhovščine, kmalu pa tudi predstavniki grofij, mest in trgov.

Stanovska skupščina se je sestajala skupaj in tudi skupaj odločala. Že v prvi polovici 14. stoletja pa se je namesto tridelne sestave tega telesa uveljavila dvodelna sestava, in sicer na eni strani visoki plemiči in duhovniki (Lords Temporal in Lords Spiritual), na drugi pa predstavniki grofij, mest in trgov (Commons), kajti nižje plemstvo se je že kmalu začelo sestajati posebej. S tem je bila že začrtana dvodomna sestava parlamenta, zato označujejo to telo kot »model parlament«. V 14. stoletju si je Spodnji dom (Commons) začel voliti predsedujočega (Speaker), prek katerega je tudi komuniciral s kraljem.

Parlament je pomenil že od samega začetka omejitvev kraljeve oblasti, sprva šibko, kasneje pa vse močnejšo. Kralj je bil vezan na parlament sprva pri obdavljevanju prebivalstva, ker je parlament dovoljeval uvedbo davkov in določal višino stroškov za kraljevo vojsko. Zaradi tega je moral kralj sklicati parlament vsakič, kadar je potreboval dodatna denarna sredstva za svoje načrte. Kmalu si je parlament pridobil tudi pravico odobravati državni proračun. Kasneje pa je začel parlament sodelovati s kraljem tudi pri izdaji novih zakonov in pri spreminjanju obstoječih zakonov.

Parlament je sčasoma od kralja vse te funkcije najprej delno potem pa skoraj v celoti prevzel sam. Najprej je parlament zgolj naslavljal na kralje poslanice (petitions, bills), s katerimi je izražal želje in prošnje, naj kralj na določen način uredi neka vprašanja. Pogosto je postavljaj ugoditev poslanici kot pogoj, da bo odobril kralju finančna sredstva. V prvi polovici 15. stoletja pa se je že uveljavila praksa, po kateri je kralj izdal tak zakon, kot ga je predlagal parlament. Na prehodu v 16. stoletje se je položaj parlamenta že tako okreplil, da je kralju pošiljal poslanice že v obliki izdelanega predloga zakona, h kateremu je kralj lahko samo bodisi dal soglasje ali pa ga je odrekel. S tem je parlament dobil pravico do zakonodajne iniciative, ki jo je kralj lahko samo sprejel ali zavrnil v celoti (absolutni veto kralja). V kasnejšem razvoju pa je parlament pošiljal kralju v podpis že sprejete zakone. Zakonodajna funkcija se je torej odtlej dalje izvajala skupno po parlamentu in kralju. Parlament se je prizadeval tudi nadzorovati kraljeve uradnike in sicer s pomočjo obtožbe (impeachment). Vendar je kralj v tem času v celoti obvladoval državno upravo na čelu s Tajnim svetom (Privy Council), v precejšnji meri pa tudi sodstvo prek svojega sodišča, imenovanega Zvezdnati dvor (Star Chamber).

V 16. in 17. stoletju je potekal velik ustavni spopad med monarhi in parlamentom. V 17. stoletju je zasedla angleški prestol škotska dinastija Stuartov, ki je težila k uvedbi absolutne monarhije po vzoru na Evropskem kontinentu. Zaradi tega je prišlo celo do vojaškega spopada med kraljem Karlom I. iz dinastije Stuartov in parlamentom. V boju med obema stranema je zmagal parlament in začasno uvedel republikansko obliko vladavine, dejansko pa je vodil republiko zmagoviti vodja republikanske vojske Oliver Cromwell, ki si je nadel naziv Lord Protector. Kasneje je bila sicer spet vzpostavljena monarhija, vendar pa si je parlament v t.i. Slavni revoluciji že pridobil prevladujočo vlogo v državi.

V tem času je bilo sprejetih več pomembnih dokumentov ustavnega značaja, zlasti Peticija pravic (Petition of Rights) iz leta 1628, ter Bill of Rights (1688). Za vzpostavitev ustavne vladavine pa je pomemben tudi zakon o prestolonasledstvu (Act of Settlement) iz leta 1701, ki je določil nasledstveni red za zasedbo prestola.

Do nove pomembne spremembe v razmerju med kraljem in parlamentom je prišlo v prvi polovici 18. stoletja, ko se je okreplil položaj prvega ministra ter začel uveljavljati kabinetni sistem, torej parlamentarni sistem. Začela se torej oblikovati vlada, ki je postala dejanski nosilec izvršilne oblasti in postala odgovorna parlamentu. Odtlej dalje pripada monarhu samo še simbolično vodstvo izvršilne oblasti. Model parlamentarnega sistema se je v 19. stoletju še okreplil z nastankom in delovanjem političnih strank in z uvedbo splošne volilne pravice in se kasneje razširil po vsem svetu.

Vpliv parlamenta na postavitve šefa države je odvisen predvsem od sistema organizacije državne oblasti, vendar ne v celoti. Čeprav ima šef države v predsedniškem sistemu v ZDA dominanten položaj, se voli posredno (čeprav se učinki teh volitev približujejo

neposrednim volitvam), v polpredsedniškem sistemu, kakršen je uveljavljen v Franciji, pa se voli neposredno. Parlament ima praviloma v parlamentarnem sistemu pravico voliti šefa države¹, čeprav se tudi tu vse bolj širi neposredna izvolitev šefa države. Posredna izvolitev seveda pomeni odločilen vpliv parlamenta na izbiro šefa države, kar posredno vpliva tudi na položaj šefa države, zlasti pa na legitimnost njegovega položaja. Postavitev šefa države je v tem primeru bolj ali manj odvisna od parlamentarnih volitev in dogovorov političnih strank.

Parlament praviloma na položaj in izvajanje funkcij šefa države nima vpliva in mu ta tudi ni politično odgovoren. Edina možnost parlamenta, da uveljavi odgovornost šefa države, je obtožba. Zato predstavlja šef države v parlamentarnem sistemu stabilni del izvršilne veje oblasti. V parlamentarnem sistemu prevzame politično odgovornost za dejanja šefa države vlada oziroma šef vlade ali pristojni minister, ki sopodpiše akte šefa države in s tem prevzame odgovornost zanje.

Obtožba (impeachment) pomeni postopek obtožbe najvišjih državnih funkcionarjev zaradi hujše kršitve ustave in zakonov². Gre torej za ugotavljanje in uresničevanje njihove kazenske odgovornosti, torej odgovornosti za določena protipravna dejanja. Ta postopek pa se bistveno razlikuje od postopka ugotavljanja kazenske odgovornosti pred rednimi sodišči. Praviloma poteka tako, da spodnji dom obtoži nosilca funkcije, zgornji dom pa odloči o obtožbi. V državah, kjer imajo ustavno sodišče, pa je postalo običajno, da o obtožbi odloča ustavno sodišče. Obtožba kot oblika odgovornosti ministrov parlamentu se je uporabljala v Veliki Britaniji pred uvedbo parlamentarnega sistema in z njim politične odgovornosti ministrov³. V ZDA je zaradi predsedniškega sistema ostala obtožba pomemben institut odgovornosti predsednika ZDA, podpredsednika in drugih nosilcev visokih državnih funkcij⁴. Obtožba pa se uporablja tudi v državah s parlamentarnim sistemom, namreč zoper šefa države, ki ni politično odgovoren parlamentu, redko tudi zoper ministre.

Na drugi strani tudi šef države praviloma ne more neposredno vplivati na položaj in izvajanje funkcij parlamenta, čeprav ima v nekaterih ureditvah (npr. v Franciji in Italiji) pravico suspenzivnega veta na uveljavitev zakonov, ki jih sprejme parlament. Pač pa ima praviloma na voljo druge bolj posredne načine vpliva na delovanje parlamenta. Gre zlasti za pravico, da sklicuje in razpušča parlament ter razpisuje volitve članov parlamenta. Šef države ima redkeje pravico sklicevati redna zasedanja parlamenta, pač pa praviloma sklicuje parlament na izredno zasedanje.

Pravica šefa države, da razpusti parlament, ima za posledico razpis predčasnih volitev, ki jih praviloma tudi on razpiše. Izhaja pa ta pravica iz povezanosti vlade s parlamentom, ki je tipična značilnost parlamentarnega sistema, in po kateri mora vlada, če izgubi podporo parlamenta, odstopiti, lahko pa od šefa države zahteva, da razpusti parlament. S tem v zvezi je treba omeniti tudi, da v parlamentarnem sistemu šef države praviloma imenuje mandatarja za sestave vlade in s tem posredno vpliva tudi na delovanje parlamenta.

Posredno vpliva šef države na delovanje parlamenta v parlamentarnem sistemu tudi prek svoje vloge pri oblikovanju vlade. Vlada se v večini parlamentarnih sistemov oblikuje v sodelovanju med šefom države in parlamentom. Tako se v klasičnem parlamentarnem modelu kontinentalnega tipa 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, ki ima večino v parlamentu. Pred tem se seveda šef države navadno posvetuje s vodji političnih strank ali pa z vodji poslanskih skupin, kar je potrebno zato, da imenuje takega mandatarja, ki bo dobil večinsko podporo parlamenta⁵. Mandatar navadno predloži predlog članov vlade v imenovanje šefu države, ki imenuje ministre, ponekod pa jih tudi zapriseže. Vendar pa šef države po ustavnih običajih, kakršni veljajo v parlamentarnem sistemu, praviloma zgolj formalno potrdi oziroma imenuje predlagane člane vlade. Šef države v parlamentarnem sistemu praviloma imenuje tudi visoke državne funkcionarje, včasih sam, včasih v sodelovanju s parlamentom. Gre zlasti za sodnike, ustavne sodnike in visoke upravne funkcionarje.

Posebej je treba omeniti tudi pooblastilo šefa države, da v izrednih razmerah, ko se parlament ne more sestati, sprejema t.i. uredbe v sili z zakonsko močjo. Navadno mora take uredbe naknadno predložiti v potrditev parlamentu, ko se ta lahko spet sestane.

Razmerje med drugim domom parlamenta in šefom države je odvisno predvsem od ustavnega položaja drugega doma in od organizacije državne oblasti. Slednje je pomembno predvsem z vidika položaja šefa države in njegovega razmerja do zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Najpomembnejše pa je vprašanje ali gre za popolno ali nepopolno dvodomnost. Če gre za popolno dvodomnost, je praviloma to razmerje povsem enako kot razmerje prvega doma do šefa države.

Med drugim domom in šefom države je pomembno razmerje, kadar ima drugi dom (sam ali pa skupaj s prvim domom) pravico voliti šefa države. Tako je praviloma v sistemu popolne dvodomnosti, kjer se voli šef države posredno. Tako oba domova volita predsednika republike n.pr. v Italiji.⁶ V nekaterih ureditvah pa šef države še vedno lahko imenuje del drugega doma (npr. v Združenem kraljestvu) ali celo ves drugi dom parlamenta (npr. v Kanadi)⁷. V Italiji pa npr. predsednik republike imenuje pet senatorjev.

Znotraj tega je pomembno tudi vprašanje, komu odgovarja vlada, kajti če odgovarja samo prvemu domu, to povzroča drugačna razmerja do šefa države enega in drugega doma. Gre predvsem za pooblastilo šefa države, da v parlamentarnem sistemu na predlog šefa vlade razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. V taki ureditvi praviloma šef države ne more razpustiti drugega doma.

2 Razmerje med državnim zborom in predsednikom republike

V naši ustavni ureditvi je vzpostavljeno razmerje med parlamentom in šefom države, kakršno je značilno za parlamentarni sistem, vendar pa z določenimi odstopanji od običajne ureditve v parlamentarnem sistemu. Glede na to lahko ugotovimo, da je razmerje med obema organoma manj tesno in da sta organa bolj ločena med seboj, kot je v običajnem parlamentarnem sistemu. To izvira že iz položaja državnega zbora v ustavi ter iz ustavnega položaja predsednika republike, najbolj pa iz ustavne ureditve njunega medsebojnega razmerja.

Znotraj tega pa je to razmerje predvsem odsev položaja šefa države v ustavi, za katerega je značilno, da je dokaj okrnjen celo v primerjavi s sicer šibkim položajem šefa države v parlamentarnem sistemu. Lahko ugotovimo, da ima parlament manjši vpliv na njegov položaj, kot je to običajno v parlamentarnih sistemih, ker je predsednik republike neposredno izvoljen, kar je v parlamentarnih sistemih redkost. In nasprotno ima v naši ureditvi predsednik republike v glavnem manjše možnosti vpliva na položaj in delovanje parlamenta, kot je to običajno. Zato je tudi sicer povezanost med državnim zborom in predsednikom republike v naši ureditvi v glavnem še manjša, kot to velja za razmerje med parlamentom in šefom države v drugih parlamentarnih sistemih. Kot bomo videli, pa na nekaterih področjih velja tudi nasprotno.

Tudi v naši ureditvi predsednik republike razpisuje volitve v državni zbor (tretji odstavek 81. člena ustave), tako redne kot tudi predčasne. Na drugi strani volitve predsednika republike razpiše predsednik državnega zbora.

Pač pa v naši ureditvi predsednik republike nima pravice sklicevati rednih zasedanj državnega zbora, pa tudi ne izrednega zasedanja. Tako kot redno namreč tudi izredno zasedanje državnega zbora po ustavi (drugi odstavek 85. člena) sklice sam predsednik državnega zbora, predsednik republike pa lahko samo zahteva sklic izrednega zasedanja. Po določbi tretjega odstavka 81. člena ustave skliče predsednik republike samo prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora.

Tako kot v drugih parlamentarnih sistemih lahko tudi v naši ureditvi predsednik republike razpusti državni zbor pred potekom mandatne dobe, vendar je pri tem z ustavo zelo omejen, bistveno bolj kot v drugih parlamentarnih sistemih. Bistvena razlika med razpustom parlamenta med našo ureditvijo in drugimi parlamentarnimi sistemom, vključno z nemškim, je v tem, da pri nas ne razpušča državnega zbora predsednik republike na zahtevo predsednika vlade. Namesto tega ustava posebej določa primere, v katerih predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše predčasne volitve. Razpusti ga namreč lahko samo v dveh, z ustavo posebej določenih primerih. Razpusti ga namreč lahko samo v dveh, z ustavo posebej določenih primerih. Prvi primer je, če ne pride do izvolitve predsednika vlade v državnem zboru, pri čemer je treba upoštevati, da je ustava predvidela toliko možnosti za izvolitev, da bi v praksi do tega težko prišlo. Drugi primer je, da vladi ni izglasovana zaupnica, pa v tridesetih dneh odtlej ni niti

predsedniku vlade pri ponovljenem glasovanju izglasovana zaupnica niti ni izvoljen nov predsednik vlade. Razpust državnega zbora torej ni pravica predsednika republike, temveč je to dolžan storiti, če nastopijo z ustavo določeni pogoji oziroma okoliščine. Če predsednik razpusti državni zbor, mora tudi razpisati predčasne volitve državnega zbora. Tudi vloga predsednika republike pri oblikovanju vlade je v našem sistemu bistveno manjša kot v drugih parlamentarnih sistemih. Drugje namreč šef države določi mandatarja za sestavo vlade in imenuje ali potrdi ministre. Pri nas po nemškem vzoru predsednik republike sicer predlaga kandidata za predsednika vlade v izvolitev državnemu zboru, toda pri imenovanju ministrov nima za razliko od nemške ureditve nobene vloge, saj jih imenuje sam državni zbor.

Taka ustavna ureditev v veliki meri posega v samo bistvo parlamentarnega sistema, v katerem je ena najpomembnejših nalog šefa države, da poseže v razmerje med parlamentom in vlado, kadar se to ne more več normalno odvijati, ter v takem primeru razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. V nemškem sistemu, po katerem smo se zgledovali, ima šef države kljub korekcijam parlamentarnega sistema še vedno možnosti nujne intervencije v takem primeru, pri nas pa ne, kar lahko v veliki meri zmanjšuje stabilnost sistema kot celote. Ta ureditev pa vnaša motnje tudi v delitev oblasti med zakonodajno in izvršilno funkcijo državne oblasti.

V našem sistemu predsednik republike nima pravice veta, pač pa ima pravico (in dolžnost), da razglasi zakon, ki ga sprejme državni zbor. Ustava zagotavlja predsedniku posreden vpliv samo na postopek ratifikacije mednarodnih pogodb, kajti predsednik republike lahko predlaga ustavnemu sodišču, da izreče svoje mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo (drugi odstavek 160. člena ustave). Na drugi strani pa lahko državni zbor zahteva od predsednika republike, da izreče mnenje o posameznem vprašanju (drugi odstavek 107. člena ustave), ki pa za državni zbor ni obvezno.

Predsednik republike ima tako kot je običajno v parlamentarnih sistemih po ustavi (108. člen) pravico, da izdaja uredbe z zakonsko močjo, vendar samo takrat, kadar se državni zbor ne more sestati. Take uredbe pa mora predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

Predsednika republike lahko državni zbor obtoži, če pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon (109. člen ustave). Državni svet pri tem nima nobene pristojnosti, temveč je odločitev o obtožbi predsednika v celoti v rokah državnega zbora. Postopek obtožbe znotraj državnega zbora, torej način, kako se odloči o tem, da se obtoži predsednika republike, določa poslovnik državnega zbora.

3 Razmerje med državnim svetom in predsednikom republike

Naša ureditev se od večine ureditev z dvodomnim parlamentom razlikuje po tem, da med državnim svetom in predsednikom republike na ustavni ravni niso vzpostavljena nikakršna razmerja. Edino dejanje predsednika republike, na katerega lahko (sicer le

posredno) vpliva državni svet, je razglasitev zakona. Po 91. členu ustave namreč predsednik republike razglasi zakon v osmih dneh po njegovem sprejemu v državnem zboru, razen če državni svet v roku sedmih dni po sprejemu zakona ne vloži suspenzivnega veta. V takem primeru mora predsednik republike počakati na izid ponovnega glasovanja o zakonu v državnem zboru. Prav tako predsednik republike ne more v osmih dneh razglasiti zakona, če državni svet uporabi svojo pravico do zakonodajnega referendumu.

Opombe / Notes:

¹ Pri tem je navadno razširjen še z nekaterimi drugimi političnimi predstavniki. Tako n.pr. v Italiji voli predsednika republike volilno telo, ki ga sestavljata obe zbornici parlamenta in določeno število predstavnikov deželnih svetov. To pravilo pa ima tudi izjeme kot n.pr. v Avstriji, kjer se voli šef države neposredno.

² Glej o tem: Kaučič v: Državna ureditev, str. 359 do 366.

³ To je bila posebna kazenska odgovornost ministra, torej odgovornost za kršitve zakona, storjene pri opravljanju funkcije. Ministra je lahko Spodnji dom obtožil (impeachment), Zgornji dom pa mu je sodil in mu lahko izrekel ustrezno kazen.

⁴ Tako v ZDA predsednika ZDA obtoži Predstavniški dom v posebnem postopku, ki se imenuje impeachment. O obtožbi odloči senat z dvotretjinsko večino navzočih članov, ki mu v tem postopku predseduje Predsednik Vrhovnega sodišča ZDA. Če senat razsodi, da je obtožba upravičena, lahko predsedniku odvzame funkcijo. Podobno je obtožba urejena v Ruski federaciji, kjer Predsednika Ruske federacije obtoži Državna дума, o obtožbi pa odloči Svet federacije. Ponekod pa parlament samo obtoži šefa države, sodi mu pa nek izvenparlamentarni organ, navadno ustavno sodišče. V nekaterih državah odločajo o obtožbi predsednika republike na skupnem zasedanju obeh domov (npr. v Avstriji in Italiji).

⁵ V nekaterih državah je to celo formalno predpisano (kot npr. v Avstriji, na Finskem in v Italiji).

⁶ Predsednika namreč voli parlament na skupni seji obeh zbornic (poslanske zbornice in senata), dopolnjen s člani, ki jih izvolijo regijski sveti.

⁷ Glej o tem: Štrus, Pristojnosti drugega doma parlamenta, str. 213 in 214.

Literatura / References:

- Ameller, M. (1994) *L'Assemblée Nationale* (Paris: PUF).
- Avril, P. & Gicquel, J. (1988) *Droit parlementaire* (Paris: Montchrestien).
- Barić, S. (2009) *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama* (Zagreb: Pravni fakultet Split).
- Birch, A.H.(1972) *Representation* (London: MW Books).
- Blair, G.S. (1967) *American Legislatures (Structure&Process)* (New York: Harper&Row Publishers).
- Camby, J. P. & Servent, P. (1994) *Le travail parlementaire sous la cinquieme Republique* (Paris: Montchrestien).
- Flinterman, C., Heringa, A. W. & Waddington, L. (eds.) *The Evolving Role of Parliaments in Europe* (Antwerpen: Nomos Verlag).
- Grad, F. (1993) Razmerje med parlamentom in vlado z vidika načela delitve oblasti, *Javna uprava*, 29(1/2), pp. 71-88.
- Grad, F. (2013) *Parlamentarno pravo* (Ljubljana: GV Založba).
- Guchet, Y. (1996) *Droit parlementaire* (Paris: Economica).
- Kaučič, I. & Grad F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV).
- Kušej, G. (1960) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Združenje študentov prava Univerze v Ljubljani).
- Lanchester, F. (2004) *Gli Strumenti della Democrazia* (Milano: Giuffre).
- Laporte, J.& Tulard, M. J. (1986) *Le droit parlementaire* (Paris: PUF).
- Lavaux, P. (1987) *Le parlementarisme* (Paris: PUF).
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list).
- Ribarič, M.(1997) *Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike*, III. Strokovno srečanje pravnikov javnega prava Portorož, 3.-5. december 1997.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering (An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes)* (New York: New York University Press).
- Šturm, L. (ed.) *Komentar ustave republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije).
- Šturm, L. (ed.) *Komentar ustave republike Slovenije (Dopolnitev – A)* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije).
- Turpin, D. (1997) *Le regime parlementaire* (Paris: Dalloz).
- Zagorc, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države (magistrsko delo)* (Ljubljana: Pravna fakulteta).

Razmerje šefa države do zakonodajne in izvršilne oblasti

TADEJ DUBROVNIK

Povzetek Prispevek obravnava razmerje šefa države do zakonodajne in izvršilne veje oblasti v novejših (devetih vzhodnoevropskih) državah, članicah Evropske unije. V prvem delu prispevka so prikazane pristojnosti predsednika republike, ki jih ta izvršuje v razmerju do zakonodajne veje, kot so predsednikove pristojnosti glede zakonodajnega postopka, pristojnosti razpisati parlamentarne volitve in sklicati zasedanje parlamenta, kot tudi pristojnosti razpustiti parlament in razpisati predčasne volitve. Drugi del prispevka se osredotoča na razmerje med predsednikom in izvršilno vejo oblasti, zlasti na predsednikove pristojnosti v zvezi z oblikovanjem vlade. Na podlagi analize razmerja predsednika republike do zakonodajne in izvršilne oblasti je mogoče prikazati podobnosti posameznih ureditev, izpostaviti njihove razlike ter ovrednotiti svojevrstne rešitve.

Ključne besede: • predsednik republike • šef države • zakonodajna veja oblasti • izvršilna veja oblasti • parlamentarni sistem

NASLOV AVTORJA: mag. Tadej Dubrovnik, IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.18 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The Relationship between Head of State and the Legislative and Executive Branch

TADEJ DUBROVNIK

Abstract This paper deals with the relationship between the head of state and the legislative and the executive branch in the newer (nine east European), member states of the European Union. The first part of the paper analyses the powers that the President of the Republic exercises towards the legislative branch, such as the President's powers in relation to the legislative process, the powers that the President of the Republic has in the domain of announcing parliamentary elections and convening a parliamentary sitting, as well as the powers in the domain of dissolving the Parliament and announcing early elections. The second part of the paper focuses on the relationship between the President and the executive branch, mainly on the President's powers in the formation of the Government. Based on the analysis of the President's relationship between the legislative and executive branch, the paper presents similarities of the individual systems, as well as highlights their differences and categorizes specific solutions.

Keywords: • president of the republic • head of state • legislative branch • executive branch • parliamentary system

CORRESPONDENCE ADDRESS: Tadej Dubrovnik, M.Sc., IPRID Maribor, Gorkega ulica 51, 2000 Maribor, Slovenia, email: tadej.dubrovnik@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.18

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Prispevek obravnava razmerje šefa države do zakonodajne in izvršilne veje oblasti v devetih vzhodnoevropskih državah, to je v Bolgariji, Romuniji, na Češkem, Slovaškem, Madžarskem Poljskem ter v treh Baltiških državah.¹ Posledično sledi prikaz pristojnosti, ki jih predsednik izvršuje v razmerju do parlamenta in vlade. Prve so pristojnosti v zvezi s sprejemanjem zakona, pristojnosti, ki jih ima predsednik republike v zvezi z razpisom parlamentarnih volitev in sklicem seje parlamenta ter glede njegovega razpusta. V sklopu zakonodajnega postopka ima v štirih izmed devetih obravnavanih držav predsednik republike zakonsko iniciativo. V vseh obravnavanih ureditvah podpisuje in razglašča zakone, pri čemer ima pravico do suspenzivnega veta, ki odloži razglasitev in posledično uveljavitev sprejetega zakona. Predsednik republike v štirih obravnavanih ureditvah razpolaga tako z zakonodajnim kot tudi ustavnim vetom, pri čemer se mora praviloma odločiti ali bo sprejet zakon vrnil v ponovno odločanje parlamentu ali pa ga bo posredoval v ustavno presojo na ustavno sodišče. V ureditvah, kjer predsednik ne razpolaga z ustavnim vetom, pa ima pravico sprožiti ustavosodno kontrolo zakona potem, ko je zakon že razglašen in uveljavljen. Posebej obravnavano pravico predsednika republike, da razpiše volitve v parlament, lahko opredelimo zlasti kot njegovo dolžnost. Čeprav je to na prvi pogled zgolj bolj ali manj formalna pristojnost, gre za pravico, ki lahko v končni posledici vpliva tudi na volilni rezultat in sestavo parlamenta. V večini obravnavanih držav ima predsednik republike pravico sklicati (prvo) sejo parlamenta. Gre za pravico, ki izhaja iz zgodovinske, monarhične ureditve in s katero predsednik republike še danes neposredno vpliva na delo zakonodajnega telesa. Podrobneje je obravnavana tudi pravica predsednika, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Tovrstna pravica je sicer največkrat pogojena z nezmožnostjo parlamenta oblikovati vlado oziroma vladino izgubo podpore v parlamentu. Drugi sklop predstavljajo pristojnosti predsednika republike na izvršilnem področju, na podlagi katerih se vzpostavlja razmerje med predsednikom republike in vlado. Znotraj tega so gotovo med pomembnejšimi predsednikova mandatarska pooblastila. To so pristojnosti, ki jih ima predsednik v zvezi z oblikovanjem vlade. V večini obravnavanih držav predsednik republike imenuje predsednika vlade, ki mora nato (sam ali z že oblikovano vlado) po zaupnico še v parlament. Zgolj v dveh državah predsednika vlade na predlog predsednika republike voli parlament. Ne glede na formalno predpisane pristojnosti pa bo dejansko razmerje šefa države do zakonodajne in izvršilne oblasti, odviseno predvsem od konkretne politične sestave parlamenta, kot tudi od vsakokratne osebnosti, ki opravlja predsedniško funkcijo.

Na podlagi analize tovrstnega razmerja predsednika republike do zakonodajne in izvršilne oblasti oziroma njegovih pristojnosti na izvršilnem in zakonodajnem področju, bo mogoče prikazati podobnosti posameznih ureditev, izpostaviti njihove razlike in posebnosti ter ovrednotiti svojevrstne rešitve, tako skozi prizmo teorije kot (ne)ustaljene prakse.

2. Zakonska iniciativa in promulgacija zakona

Zakonodajne pristojnosti predsednika republike lahko razdelimo na tiste, ki jih predsednik republike izvršuje pred začetkom zakonodajnega postopka (kot je pravica predlagati sprejem zakona), ter pristojnosti, ki jih predsednik izvršuje po končanem zakonodajnem postopku (kot je pravica razglasiti zakon oziroma pravica zakonodajnega ali ustavnega veta). Med potekom zakonodajnega postopka, ki je v celoti v pristojnosti parlamenta, predsednik republike v obravnavanih ureditvah nima neposrednega oziroma tako imenovanega formalnega vpliva na vsebino zakona.

Upoštevajoč razširjenost predsednikove pravice do zakonske iniciative je najučinkovitejše sredstvo za uveljavitev predsednikovega vpliva na vsebino zakona pravica do suspenzivnega (zakonodajnega) veta. Tako na primer v latvijski ureditvi, kjer predsednik republike razpolaga z obema pravicama, na zakonodajni postopek ne vpliva z zakonsko iniciativo, temveč predvsem s suspenzivnim vetom.² Čeprav so suspenzivni veto predsedniki obravnavanih držav v preteklosti pogosto in učinkovito uporabljali, je poseganje po tej pristojnosti sčasoma upadlo, zlasti zaradi stabilizacije političnega prostora. Dandanes na uporabo suspenzivnega veta vpliva predvsem obstoj morebitne kohabitacije, kadar torej predsednik republike »pripada« eni politični opciji, večina v parlamentu (in posledično vlada) pa drugi.³

2.1 Zakonska iniciativa

Zakonska iniciativa predsednika republike je lahko neformalna ali formalna. V večini parlamentarnih ureditev predsednik republike nima formalne pravice predlagati zakona, lahko pa na vsebino zakona vpliva neformalno oziroma posredno, med drugim z izrekanjem svojih mnenj. Velja, da je obravnavana pristojnost predsednika republike značilna predvsem za sisteme z močnejšim predsednikom republike, to je za predsedniške in polpredsedniške sisteme.⁴ Drugače je na Poljskem, Madžarskem ter v Litvi in Latviji, kjer ima predsednik republike, kljub tamkajšnji parlamentarni ureditvi, zakonsko iniciativo.⁵ Estonska, bolgarska ter romunska ustava predsedniku republike priznavajo zgolj pravico podati predlog za spremembo ustave, torej tako imenovano ustavno revizijsko iniciativo.⁶ Pri tem je romunski predsednik dodatno omejen, saj je vezan na predlog vlade. Izstopata poljski in madžarski predsednik republike, ki razpolagata tako z zakonsko iniciativo, kot tudi s pravico do ustavno revizijske iniciative.⁷

V omenjenih ureditvah si predsednik pravico do zakonske iniciative deli z ostalimi predlagatelji. Tako lahko poleg predsednika republike zakone predlagajo poslanci (oziroma še senatorji v poljski dvodomni ureditvi), vlada ter določeno število volivcev (razen na Madžarskem, kjer ne poznajo ljudske zakonodaje iniciative). V Latviji izmed subjektov, ki imajo zakonsko iniciativo, zgolj predsednik republike ni dolžan predložiti v celoti izdelanega, pravno redigiranega predloga zakona, zaradi česar je nedvomno v

privilegiranem položaju.⁸ Predsedniki, v primerjavi z ostalimi subjekti, ki imajo pravico predlagati zakone, le-to redko uporabljajo (tako na primer latvijski predsednik v povprečju predlaga zgolj en zakon letno).⁹ Tudi estonski predsednik republike je v obdobju od uveljavitve nove ustave leta 1992 do leta 2006 posredoval zgolj en ustavni amandma, s katerim je leta 2001 predlagal uvedbo neposrednih volitev predsednika republike in ustanovitev samostojnega ustavnega sodišča.¹⁰ Med obravnavanimi vodi litvanski predsednik republike, čeprav je v štiriletnem legislativnem obdobju v primerjavi z ostalimi pooblaščenimi predlagatelji podal najmanj (le štiri odstotke) zakonskih predlogov.¹¹

Dejanski vpliv predsednika republike na vsebino oziroma sprejem zakona je na koncu odvisen od politične sestave parlamenta, saj je usoda zakona odvisna od poslancev. Tako bo predsednikov vpliv nedvomno manjši v ureditvah, kjer obstaja kohabitacija, kot v ureditvah, kjer predsednik ustreza večinski parlamentarni politični grupaciji. Glede na pogosto zadržanost predsednika republike do dnevne politike ter njegovo nevtralno (nadstrankarsko) delovanje do koalicije oziroma opozicije v sodobnih ustavnih ureditvah lahko danes zakonodajno iniciativo predsednika republike v parlamentarnem sistemu opredelimo kot anahronizem.

2.2 Promulgacija zakona

Na podlagi pristojnosti razglasiti zakon predsednik republike ne sodeluje v zakonodajnem postopku v ožjem pomenu, ki se konča s sprejetjem zakona, temveč gre za zaključni akt zakonodajnega postopka v širšem pomenu, s katerim postane zakon tudi izvršljiv.¹²

Vse obravnavane ureditve promulgacijsko dolžnost predpisujejo predsedniku republike, pri čemer nekatere ustave določajo sopodpis promulgacijskega akta. Tako na primer na Slovaškem in Češkem poleg predsednika republike zakon podpišeta še predsednik vlade in predsednik parlamenta oziroma natančneje predsednik češke poslanske zbornice.¹³ Situacijo, ko predsednik republike odkloni promulgacijo zakona, izrecno urejajo le redke ustave. Določbe o tem vsebuje na primer litvanska ustava.¹⁴ Kadar predsednik Litve v predvidenem roku zakona ne podpiše in tudi ne sprejme odločilnega veta, ga lahko podpiše in razglasi predsednik parlamenta. Slovaška ustava vsebuje le določbo o tem, da se ponovno sprejeti zakon, četudi ga ne podpiše predsednik republike, vseeno promulgira.¹⁵ Podobno ureditev poznajo še na Češkem, kjer predsednik republike ne podpiše zakona, ki mu je prvotno nasprotoval.¹⁶

Promulgacija zakona seveda ni zgolj avtomatizem, temveč ima predsednik republike pravico uporabiti suspenzivni oziroma odločilni veto, če je mnenja, da obstajajo razlogi in argumenti, zaradi katerih je potrebno, da parlament posamezen zakon še enkrat pretehta, oziroma, da o zakonu odloča ustavno sodišče. Če parlament vetiran zakon ponovno sprejme ali če zakon potrdi ustavno sodišče, ga je predsednik republike praviloma dolžan tudi razglasiti.

Predsedniki obravnavanih držav so pogosto posegali po odločilnem vetu. Tako je češki predsednik republike v obdobju med leti 1993 in 2001 osemnajstkrat izrekel suspenzivni zakonodajni veto; v skoraj tretjini primerov takšen zakon nato tudi ni bil sprejet, saj zanj ni glasovala zahtevana absolutna večina vseh poslancev.¹⁷ Podoben primer je tudi Estonija, kjer je predsednik med leti 1992-2007 v ponovno odločanje vrnil kar enainpetdeset zakonov ter v dvanajstih primerih zahteval še njihovo ustavno presojo, kjer je vrhovno sodišče ugotovilo, da je devet zakonov dejansko v neskladju z ustavo.¹⁸

2.2.1 Zakonodajni veto

Kadar se predsednik republike ne strinja z vsebino zakona oziroma posameznimi zakonskimi določbami, v določenem roku od parlamenta zahteva, da ta o zakonu še enkrat odloča. Tako vloženi veto suspendira oziroma odloži razglasitev in posledično veljavnost sprejetega zakona. V primeru zakonodajnega veta mora v parlamentu za ponovni sprejem zakona praviloma glasovati strožja večina poslancev. Od tega, koliko poslancev mora v ponovljenem glasovanju podpreti zakon, da je ta sprejet, je odvisna teža predsednikovega veta. Navadna večina se izmed obravnavanih ureditev zahteva zgolj v Romuniji, na Madžarskem, v Estoniji ter Latviji. Zahtevnejša večina je predpisana v večini držav, in sicer absolutna večina v Bolgariji, na Češkem, Slovaškem in v Litvi ter kvalificirana absolutna večina na Poljskem, kjer mora za zakon glasovati celo tri petine poslancev. V vseh ureditvah velja, da v primeru, ko parlament zakon zopet potrdi, predsednik republike nima več pravice do (ponovnega) zakonodajnega veta. Posamezne ureditve so glede določenih zakonov predsedniku republike odvzele možnost vložitve veta. Tako češka ustava izrecno določa, da predsednik republike nima pravice veta pri ustavnih zakonih, ki jih je dolžan razglasiti, na Poljskem predsednik republike nima pravice veta pri sprejemu proračuna, v Latviji pa, kadar gre za zakone, sprejete po nujnem postopku, o čemer sicer odločijo poslanci z dvotretjinsko večino.¹⁹

Vpliv, ki ga ima v primeru vložitve veta predsednik republike na vsebino zakona, je odvisen tudi od dejstva, ali je dovoljeno vetiran zakon pred ponovnim glasovanjem spreminjati ali ne. V nekaterih ureditvah (kot na primer na Češkem, Poljskem, v Estoniji in Bolgariji) velja, da v zakonu, ki je predmet zahteve po ponovnem odločanju, ni mogoče ničesar spreminjati, temveč parlament zakon bodisi v nespremenjeni obliki potrdi bodisi zavrne.²⁰ V ostalih državah je mogoče zakon še pred ponovnim glasovanjem tudi ustrezno spremeniti v skladu s predsednikovimi pripombami.²¹ Posebnost madžarske ureditve zakonodajnega veta je, da je z dejstvom, ali so poslanci upoštevali predsednikove pripombe in spremenili zakonsko besedilo, pogojeno predsednikovo nadaljnje razpolaganje z ustavnim vetom.

Litvanski predsednik republike se je vse do odločitve ustavnega sodišča občasno posluževal tudi tako imenovanega žepnega veta. Tako zakona, s katerim se ni strinjal, ni podpisal v predpisanem desetdnevem roku, niti ni navedel razlogov za svojo

odklonitev; do veljave takšnega zakona je nato lahko prišlo na podlagi podpisa predsednika parlamenta.²² Predsednikov položaj je seveda pri tovrstnem žepnem vetu bistveno lažji kot pri formalnem odločilnem vetu, saj mu ni treba odkloniti podpisa zakona, niti dajati pripomb na zakon. Žepni veto sicer izhaja iz ustavne ureditve ZDA, kjer lahko ima tovrstni veto učinek absolutnega veta, saj je s končanim zasedanjem Kongresa končan tudi zakonodajni postopek.²³ V Litvi je danes žepni veto praktično onemogočen, saj je tamkajšnje ustavno sodišče odločilo, da mora predsednikova odklonitev razglasitve vselej vsebovati razloge in pravne argumente. Ob tem je sodišče še izpostavilo, da je potrebno ustavno določbo, ki določa, da lahko zakon podpiše in razglasi predsednik parlamenta v primeru, da ga v predpisanem roku ne podpiše (oziroma vrne parlamentu) predsednik republike, interpretirati tako, da so s tem zajeti le tisti primeri, ko je predsednik republike zadržan in zato nezmožen podpisati zakon.²⁴

V latvijski ureditvi je končna usoda vetiranega zakona lahko odvisna tudi od volje volivcev.²⁵ Po sprejetju zakona ima predsednik republike pravico zahtevati, da se o zakonu v parlamentu odloča še enkrat. V primeru, da parlament ponovno potrdi nespremenjeno besedilo zakona, predsednik republike nima več pravice vrniti zakona, ima pa pravico odložiti razglasitev zakona za dva meseca, razen če je v parlamentu za vetiran zakon glasovalo tri četrtine vseh poslancev. Do tovrstnega suspenza je v praksi prišlo šele leta 2007.²⁶ Poleg predsednika republike lahko odložitev razglasitve zahteva še ena tretjina poslancev. O takšnem, bodisi s strani predsednika republike, bodisi s strani poslancev suspendiranem zakonu se nato razpiše referendum, če to zahteva najmanj desetina volivcev v roku dveh mesecev. V nasprotnem primeru se takšen zakon razglasi. Na referendumu je zakon zavrnjen, če je tako izglasovala večina volivcev pod pogojem, da se je referendumu udeležila vsaj polovica volivcev, ki se je udeležila zadnjih parlamentarnih volitev. V tem primeru lahko govorimo o tako imenovanem »absolutnem vetu državljanov«.²⁷ Pri tem velja še opozoriti, da takrat, kadar parlament z dvotretjinsko večino poslancev odloči, da gre za sprejem zakona po nujnem postopku, predsednik republike nima pravice veta; o takem zakonu tudi ni možno razpisati referendumu, temveč ga mora predsednik republike razglasiti v roku treh dni.²⁸

2.2.2 Ustavni veto

Kadar predsednik republike meni, da je nek zakon oziroma posamezna zakonska določba v nasprotju z ustavo, lahko od ustavnega sodišča zahteva, da to odloči o ustavnosti zakona še preden zakon razglasi; gre za tako imenovani ustavni veto. To je predsednikova pristojnost, ki jo zasledimo zlasti v novih demokracijah. Tako lahko predsednik v Romuniji, na Poljskem, Madžarskem ter v Estoniji pred razglasitvijo zakona pozove ustavno sodišče, da se to izreče o skladnosti zakona z ustavo.²⁹ Predsednik se v obravnavanih ureditvah mora praviloma odločiti ali vložiti ustavni ali zakonodajni veto. To velja za Romunijo, Poljsko ter deloma Madžarsko, kjer je dokončna le odločitev ustavnega sodišča. V Estoniji ima predsednik republike pravico izkoristiti oba veta, vendar mora pred vložitvijo ustavnega veta izrabiti možnost zakonodajnega veta.

Poljska ustava določa, da je odločitev poslancev oziroma ustavnega sodišča dokončna, čemur mora slediti razglasitev zakona. Glede ustavnega veta poljskega predsednika velja izpostaviti še naslednje: kadar ustavno sodišče ugotovi, da so v nasprotju z ustavo le posamezna zakonska določila in ta niso nedeljivo povezana s celotnim zakonom, predsednik republike (po posvetovanju s predsednikom poslanske zbornice) zakon, brez protiustavnih določb podpiše in razglasi ali pa ga pošlje poslancem, da protiustavnost odpravijo.

Na Madžarskem ustava loči med primerom, ko se predsednik republike z zakonom ali posamezno določbo ne strinja in ga vrne parlamentu, ter primerom, ko je mnenja, da je zakon oziroma neka zakonska določba v nasprotju z ustavo in od ustavnega sodišča zahteva, da odloči o ustavnosti zakona.³⁰ V zvezi z ustavnim vetom velja opozoriti na pooblastilo parlamenta, da lahko sprejeti zakon (na predlog vlade, predlagatelja zakona ali predsednika parlamenta) pošlje ustavnemu sodišču, da to odloči o ustavnosti zakona. V takšnem primeru predsednik republike ne sme več vložiti ustavnega veta. Torej je pogoj, da predsednik lahko poseže po ustavnem vetu, da parlament predhodno ni pozval ustavnega sodišča, da se izreče o ustavnosti zakona. Kadar pride do vložitve ustavnega veta s strani predsednika republike, velja, da je odločitev, ki jo sprejme ustavno sodišče, dokončna, čemur mora slediti razglasitev zakona. Vložen ustavni veto tako izključuje možnost vložitve zakonodajnega veta. Kadar ustavno sodišče odloči na podlagi zahteve parlamenta, da zakon ni v nasprotju z ustavo, lahko predsednik republike pred razglasitvijo zakona vseeno vloži še zakonodajni veto. Drugače je takrat, ko najprej pride do vložitve zakonodajnega veta. Na splošno namreč njegova vložitev ne izključuje možnosti kasnejšega ustavnega veta. Tako je že veterani zakon možno posredovati še na ustavno sodišče. Pri tem je treba razlikovati dve situaciji, in sicer ali je parlament potrdil nespremenjeno besedilo ali pa je prišlo do spremembe zakona. V prvem primeru lahko predsednik republike ustavno sodišče pozove, da to zgolj presodi, ali je zakonodajalec zakon sprejel po predpisanem postopku. V drugem primeru je poleg formalnega preizkusa ustavnosti dovoljen tudi materialni preizkus ustavnosti, pri čemer se vsebinsko presojuje zgolj spremenjene zakonske določbe.

Od obravnavanih držav, kjer predsednik republike razpolaga s pravico ustavnega veta, izstopa še Estonija, saj lahko predsednik glede istega zakona vloži tako zakonodajni kot tudi ustavni veto. Če parlament ponovno sprejme nespremenjeno besedilo zakona, lahko predsednik republike predlaga vrhovnemu sodišču (ki ima tudi ustavnosodno funkcijo), da presodi, ali je zakon v skladu z ustavo. Kadar sodišče ugotovi, da zakon ni v neskladju z ustavo, ga predsednik republike razglasi. V estonski ustavni ureditvi ima tako predsednik republike pravico do ustavnega veta, vendar mora najprej izkoristiti možnost zakonodajnega veta. S tem je estonskemu predsedniku kljub pomanjkanju zakonske iniciative zagotovljena velika možnost vpliva na sprejem zakona.

V nekaterih ureditvah (kot na primer v Latviji, Bolgariji, na Češkem in Slovaškem) ima predsednik republike pravico sprožiti ustavosodno kontrolo zakona potem, ko je zakon

že razglašen in uveljavljen.³¹ V tem primeru ne gre za ustavni veto, temveč za naknadno oceno ustavnosti uveljavljenega zakona. Tovrstno sredstvo za varstvo ustavnosti je v primerjavi z ustavnim vetom, ki lahko prepreči uveljavitev neustavnega zakona, seveda manj učinkovito. V zvezi s tem ima najšibkejši položaj litvanski predsednik republike, ki razpolaga zgolj z zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti vladnih aktov.³²

3 Referendumske pristojnosti

V večini obravnavanih novih demokracij Evropske unije ima predsednik republike večje ali manjše pristojnosti v zvezi z referendumom. Ločimo lahko med državami, kjer je predsednik republike pristojen zgolj za razpis referenduma, in državami, kjer lahko predsednik poda tudi pobudo ali celo zahtevo za referendum. Slovaška ustava določa, da predsednik republike razpiše referendum, če to zahtevajo volivci ali parlament. Pred razpisom referenduma lahko slovaški predsednik pozove ustavno sodišče, da odloči, ali je predmet referenduma skladen z ustavo. Tudi v Bolgariji predsednik razpiše referendum, kadar parlament sprejme resolucijo o nacionalnem referendumu. Močnejši položaj med obravnavanimi predsedniki, ki razpolagajo s tovrstnimi pristojnostmi, imajo madžarski, romunski in poljski predsednik republike. Na Madžarskem ima namreč predsednik pravico predlagati referendum, o čemer dokončno odločajo poslanci. Drugačna od madžarske ureditve je romunska: tam odločitev o razpisu referenduma, sicer po posvetu s parlamentom, sprejme predsednik republike. Tudi na Poljskem ima predsednik pravico razpisati referendum na lastno pobudo, če se s tem strinja večina predstavnikov drugega doma parlamenta.³³ Zaključimo lahko, da gre za pristojnosti, ki predsedniku omogočajo (posredni) vpliv na delo zakonodajnega telesa ter na samo izvrševanje neposredne demokracije, s katero se omogoča udeležba volivcev pri sprejemanju pomembnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti zakonodajnega telesa.

4 Razpis volitev in sklic parlamenta

Pravico predsednika republike, da razpiše volitve parlamenta, lahko v prvi vrsti opredelimo kot njegovo dolžnost, saj je predsednik, ko nastopijo pogoji za razpis volitev, to tudi dolžan storiti. Gre za pristojnost predsednika republike, ki je v parlamentarnih sistemih pogosta. Tudi večina obravnavanih ureditev določa, da je predsednik republike pristojen, da razpiše parlamentarne volitve.³⁴ Drugače je v Romuniji, kjer ima to pristojnost vlada, na Slovaškem, kjer volitve razpiše predsednik parlamenta, ter v Latviji, kjer volitve razpiše Centralna volilna komisija.³⁵ Ta, na prvi pogled zgolj formalna pravica, lahko posredno vpliva tudi na sestavo bodočega parlamenta. V večini ureditev je namreč določen časovni okvir, v katerem lahko predsednik razpiše volitve. Tako so, upoštevajoč večjo ali manjšo priljubljenost posamezne politične stranke v danem trenutku, možne tudi špekulacije. Seveda so pri tehtanju, kdaj naj se razpišejo volitve, v ospredju nepolitične okoliščine, kot je npr. čas dopustov, čas počitnic, ipd., vendar pa so lahko tudi te okoliščine vsaj delno politične, saj vplivajo na večjo ali manjšo udeležbo in posledično na volilni rezultat.³⁶ Tovrsten vpliv je neznaten v tistih ureditvah, kjer predsednik nima na voljo (daljšega) časovnega

okvirja, znotraj katerega lahko razpiše volitve in določi dan glasovanja. Takšen primer sta Estonija in Litva, kjer je dan glasovanja določen že v ustavi; tamkajšnji predsednik republike pa ima več »svobode« zgolj pri razpisu morebitnih predčasnih volitev.

V vseh obravnavanih državah (razen v Latviji)³⁷ ima predsednik republike pravico sklicati prvo sejo novoizvoljenega parlamenta.³⁸ Posamezne ureditve se med seboj razlikujejo le glede roka, v katerem je predsednik dolžan sklicati konstitutivno sejo, pri čemer prične ta rok teči bodisi od dneva volitev bodisi od dneva razglasitve volilnih rezultatov. Tako je na Češkem, Madžarskem, Poljskem in v Bolgariji določen trideset dnevni rok od dneva volitev, dvajset dnevni rok je določen v Romuniji, najkrajši, petnajst dnevni rok, pa v Litvi. Drugače je na Slovaškem in v Estoniji, kjer je predsednik republike dolžan sklicati prvo sejo parlamenta v roku tridesetih oziroma desetih dni od dneva razglasitve volilnih rezultatov. Nekatere ustave vsebujejo določbo, da se parlament v primeru, da ga predsednik republike pravočasno ne skliče, ta sestane na lastno iniciativo. To velja za češko, slovaško, litvansko ter bolgarsko ustavo (kjer mora v takšnem primeru sejo sklicati najmanj ena petina poslancev). V večini obravnavanih držav ima predsednik republike pravico sklicati (redno ali izredno) sejo parlamenta, oziroma zahtevati njen sklic, če je za to pristojen zgolj predsednik predstavnškega telesa. Tako lahko zahtevata sklic seje parlamenta predsednik Bolgarije ter latvijski predsednik; v Litvi in Estoniji je predsednik republike upravičen sklicati oziroma zahtevati le sklic izredne seje parlamenta.³⁹ Upoštevajoč dvodomno ureditev predstavnškega telesa v Romuniji in na Češkem ima tamkajšnji predsednik republike pravico zahtevati sklic izredne seje poslanske zbornice ali senata.⁴⁰ Drugače je na primer na Slovaškem, kjer lahko sklic izredne seje zahtevajo le vlada in ena petina poslancev.⁴¹ Pravica, da šef države skliče parlament, izhaja iz zgodovinske ureditve, ko je bil kralj prisiljen sklicati parlament, kadar je potreboval finančno pomoč. Vsekakor je moč ugotoviti, da gre še dandanes za pomembno pristojnosti, na podlagi katere predsednik republike sodeluje s predstavnškim telesom.

5 Razpust parlamenta

Razpust parlamenta in razpis predčasnih volitev ni samo predsednikova pravica, temveč je to v posameznih ureditvah tudi dolžan storiti, ko nastopijo določene okoliščine. Tovrstna predsednikova pristojnost je največkrat pogojena z nezmožnostjo parlamenta oblikovati vlado oziroma vladino izgubo podpore v parlamentu. Kadar ni mogoče oblikovati vlade, mora predsednik republike razpustiti parlament v treh obravnavanih državah, in sicer na Poljskem, v Bolgariji ter Estoniji. V večini obravnavanih držav se predsednik republike lahko odloči, ali bo v situaciji, ko ni mogoče oblikovati vlade, razpustil parlament, ali ne. S takšno pravico razpolagajo predsedniki na Madžarskem, Češkem, Slovaškem, v Litvi ter Romuniji. Kadar vlada izgubi podporo parlamenta med mandatom, bodisi na podlagi izglasovane nezaupnice bodisi na podlagi neizglasovane zaupnice, lahko glede na odločitve predsednika republike pride do razpusta parlamenta v Estoniji, Litvi, na Češkem in Slovaškem.

Poleg navedenih razlogov za razpust parlamenta, ki so povezani z nezmožnostjo konstituiranja vlade, oziroma z izgubo podpore v parlamentu, lahko na Poljskem, Madžarskem in v Estoniji pride do razpusta parlamenta, kadar ta pravočasno ne sprejme državnega proračuna. V navedenem primeru je samo estonski predsednik tudi dolžan razpustiti parlament in razpisati predčasne volitve. Češka in slovaška ureditev predvidevata razpust parlamenta še kot možno rešitev v primeru notranjih političnih težav. Tako lahko do razpusta pride, kadar parlament dalj časa ni sklepčen ali dalj časa ne zaseda. Ureditev, kjer lahko pride do razpusta parlamenta neposredno na podlagi referendumu, poznajo zgolj v Latviji. Referendum o razpustu parlamenta lahko zahtevajo predsednik republike ter desetina volivcev. Posredno, kot posledica predhodno sprejete odločitve volivcev na referendumu, pa lahko pride ob sodelovanju šefa države do razpusta parlamenta še v dveh državah. Tako mora estonski predsednik republike razpisati predčasne parlamentarne volitve, če volivci na zakonodajnem referendumu niso potrdili sprejetega zakona, na Slovaškem pa predsednik republike razpusti parlament v primeru, ko na referendumu o predsednikovem odpoklicu volivci predsednika ne odpokličejo.

Predsednik republike v dvodomnih ureditvah praviloma razpusti zgolj prvi dom parlamenta. Češka ustava tako določa, da ima senat, kadar je poslanska zbornica razpuščena, pravico v nujnih zadevah sprejemati pravne akte z zakonsko močjo, ki jih podpišejo predsednik senata, predsednik republike in predsednik vlade.⁴² Drugače je na Poljskem, kjer ima predčasno prenehanje mandata poslanske zbornice za posledico tudi predčasno prenehanje senata ter v Romuniji, kjer predsednik v primeru nezmožnosti oblikovanja vlade razpusti celoten parlament.

Večina ureditev določa tudi časovno omejitev, ko razpust parlamenta ni mogoč. Ta omejitev se praviloma navezuje na iztek predsednikovega mandata. Slovaški ter bolgarski predsednik republike tako parlamenta ne moreta razpustiti proti koncu svojega mandata (slovaški predsednik zakonodajnega telesa ne more razpustiti zadnjih šest mesecev svojega mandata, v Bolgariji je ta rok krajši in znaša tri mesece).⁴³ Prav tako tudi v litvanski ureditvi ni možno razpisati predčasnih parlamentarnih volitev v zadnjih šestih mesecih predsednikovega mandata, pri čemer je določen še dodatni pogoj, da je preteklo vsaj šest mesecev od zadnjih predčasnih volitev.⁴⁴ Zgolj na Češkem je predsednikova pravica razpustiti parlament »pogojena« z mandatno dobo parlamenta, natančneje poslanske zbornice, ki je predsednik republike ne more razpustiti zadnje tri mesece njenega mandata.⁴⁵ Navedene omejitve so zagotovo priporočljive, saj preprečujejo morebitno sočasno vakacijo najpomembnejših organov v državi.

5.1 Razpust parlamenta zaradi nezmožnosti oblikovanja vlade ali izgube vladine podpore v parlamentu

Razpust parlamenta je praviloma določen kot končna posledica nezmožnosti parlamenta, da oblikuje vlado. Ustave parlamentom zagotavljajo vrsto mehanizmov, da

lahko pride do oblikovanja vlade, vendar ostane takrat, ko se vsi izkažejo za neuspešne, le še razpis novih volitev. Povedano drugače, odločitev o razpustu se sprejme šele takrat, ko so izčrpajo vse druge možnosti, da bi uspešno sestavili vlado. Tako mora predsednik republike na Poljskem, v Bolgariji in Estoniji razpustiti parlament, če ta ni zmožen oblikovati vlade.⁴⁶ Glede poljske ureditve velja poudariti, da poljski predsednik (po vnaprejšnjem posvetovanju s predsednikoma obeh domov) razpusti le poslansko zbornico (prvi dom parlamenta), vendar ima predčasno prenehanje mandatne dobe poslanske zbornice za posledico tudi prenehanje mandata senata. V navedenih treh ureditvah, to je poljski, bolgarski in estonski, je predsednik republike torej dolžan razpustiti parlament, ko so izpolnjeni za to predpisani pogoji.

Drugače je na Madžarskem, Češkem, Slovaškem, v Romuniji ter Litvi, kjer predsednik republike lahko razpusti parlament, če ta ni sposoben oblikovati vlade; pri tem se morata romunski in madžarski predsednik republike pred razpustom posvetovati z zakonodajno vejo oblasti, slednji pa tudi s predsednikom vlade. Madžarski predsednik lahko (po prehodnem mnenju) razpusti parlament, če ta ne izvoli njegovega kandidata za predsednika vlade; to pravico predsednik izgubi takrat, ko je izvoljen premier.⁴⁷ V Romuniji lahko (po predhodnem posvetovanju) predsednik razpusti parlament zaradi nezmožnosti oblikovanja vlade, če je od prvega neuspešnega glasovanja o investiturni zaupnici preteklo šestdeset dni ter je bilo glasovanje neuspešno najmanj dvakrat.⁴⁸ Češki predsednik republike lahko razpusti poslansko zbornico, če ta v zadnjem (tretjem) krogu vladi ne izglasuje investiture.⁴⁹ Na Slovaškem lahko predsednik razpusti parlament, kadar ta v roku šestih mesecev po imenovanju vlade ne potrdi njenega programa.⁵⁰ Tudi v Litvi lahko predsednik republike razpusti parlament in razpiše predčasne volitve, kadar ta v predpisanem roku ne potrdi vladinega programa.⁵¹ Doslej v Litvi še ni prišlo do predčasnega razpusta parlamenta, saj je pri tem potrebno upoštevati tudi dejstvo, da predsednikovo odločitev o razpustu litvanskega parlamenta pretehta novoizvoljeni parlament.⁵² Kadar namreč predsednik republike razpiše predčasne parlamentarne volitve, lahko novoizvoljeni parlament s tripetinsko večino vseh poslancev (v roku trideset dni od prvega zasedanja) razpiše predčasne volitve predsednika republike.

Do razpusta parlamenta lahko pride tudi, kadar vlada izgubi podporo v parlamentu. V parlamentarnem sistemu sta namreč ta dva organa usodno povezana, tako parlament ne more obstajati brez vlade in obratno. Kolikor pride do spora med njima, lahko pride do zamenjave vlade kot tudi parlamenta.⁵³ V štirih obravnavanih ureditvah (estonski, litvanski, češki in slovaški) je v danem primeru končna odločitev o razpustitvi parlamenta v rokah predsednika republike. Tako bosta estonska in litvanska vlada ob izgubi parlamentarne podpore morali odstopiti, pri čemer bosta lahko predsedniku republike predlagali, naj razpusti tudi parlament.⁵⁴ Na Češkem in Slovaškem lahko pride do razpusta parlamenta, kadar ta ne sprejme zakona, na katerega je vlada vezala vprašanje zaupnice.⁵⁵ Češki predsednik republike namreč lahko razpusti poslansko zbornico, če poslanci v roku treh mesecev ne odločijo o zakonu, na katerega je vlada vezala zaupnico. Podobno določbo vsebuje tudi slovaška ustava. Vlada si s tem, ko veže

vprašanje zaupnice na nek zakon, skuša zagotoviti dovolj podpore za svoj predlog, saj z grožnjo po razpustu parlamenta vpliva na poslance.

5.3 Razpust parlamenta iz drugih razlogov

Posamezne ureditve določajo, da lahko pride do razpusta parlamenta, če ni sprejet proračun ali zaradi »blokade« delovanja zakonodajnega telesa. Tako lahko poljski predsednik republike razpusti poslansko zbornico v primeru, če ta pravočasno (v roku štirih mesecev od posredovanja predloga) ne sprejme državnega proračuna.⁵⁶ Podobno določbo vsebuje tudi madžarska ustava, kjer lahko predsednik republike razpusti parlament, kadar ta pravočasno (do 31. marca) ne sprejme proračuna za tekoče leto; predsednik izgubi to možnost z dnem sprejetja državnega proračuna.⁵⁷ Z razliko od poljskega in madžarskega predsednika mora estonski predsednik republike razpisati predčasne volitve, če parlament v dveh mesecih od začetka proračunskega leta ne sprejme proračuna.⁵⁸ Češki predsednik lahko razpusti poslansko zbornico, če je njeno zasedanje prekinjeno dlje kot je dopustno (tj. stodvajset dni) ali če zbornica ni sklepčna več kot tri mesece.⁵⁹ V navedenih dveh primerih predsednik republike ni dolžan razpustiti parlamenta, temveč lahko poišče drugačno rešitev.⁶⁰ Podobno ureditev imajo tudi na Slovaškem.⁶¹

V latvijski ureditvi pravica do razpusta parlamenta ni pogojena z nezmožnostjo parlamenta oblikovati vlado ali z vladino izgubo večinske podpore v parlamentu.⁶² Predsednik republike lahko kadar koli predlaga razpustitev parlamenta, čemur sledi referendum. Njegova odločitev je sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Temu sledijo nove parlamentarne volitve, ki se izvedejo najkasneje dva meseca po razpustu. V vmesnem času seje parlamenta sklicuje predsednik republike, ki tudi določa dnevni red. V primeru, ko je bila večina volivcev, ki je glasovala na referendumu, proti razpustitvi parlamenta, se predsednik republike šteje za razrešenega – poslanci tako za preostanek njegove mandatne dobe izvolijo novega predsednika republike. Latvijski predsednik republike je prvič predlagal razpust parlamenta šele maja 2011 (pet dni pred predsedniškimi volitvami). Tamkajšnja ustava namreč ne določa časovne omejitve, kdaj predsednik republike ne more predlagati razpustitve parlamenta. Tako je mogoče, da predsednik predlaga razpust tudi zadnji dan svojega mandata. Seveda je v tem primeru vprašljiva njegova reelekcija s strani parlamenta, ki mu grozi razpustitev. Parlament obdrži vse svoje pristojnosti od dne, ko predsednik poda predlog za razpust do končne odločitve volivcev. Tako je parlament v začetku junija legitimno izvolil novega predsednika republike.⁶³ Referendum o razpustu parlamenta je bil nato izveden znotraj predpisanega dvomesečnega roka, konec julija, kjer je ob skoraj petinštirideset odstotni volilni udeležbi štirindevetdeset odstotkov volivcev glasovalo za razpust parlamenta.⁶⁴

Za razliko od Latvije lahko pride v Estoniji in na Slovaškem do predčasnega razpusta parlamenta na podlagi referenduma zgolj posredno. Estonski predsednik republike razpiše predčasne parlamentarne volitve, kadar volivci na zakonodajnem referendumu,

ki ga razpiše parlament, ne potrdijo sprejetega zakona. Zakon je potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki se je referenduma udeležila. V nasprotnem primeru je razpis predčasnih volitev predsednikova pravica in dolžnost.⁶⁵ Do predčasnega razpusta parlamenta, (posredno) izglasovanega na referendumu, lahko pride tudi na Slovaškem, kjer bo predsednik republike razpustil parlament v primeru, ko na referendumu o predsednikovem odpoklicu ta ni bil izglasovan. Tovrstni referendum razpiše predsednik parlamenta, če je odločitev podprlo najmanj tri petine vseh poslancev. Predsednik republike se šteje za odpoklicanega, če na referendumu za to glasuje več kot polovica vseh volilnih upravičencev. Kadar predsednika republike volivci niso odpoklicali, ta v roku tridesetih dni po razglasitvi rezultata razpusti parlament.⁶⁶

6 Mandatarska pooblastila

V večini novih demokracij Evropske unije je uveljavljen klasičen oziroma tradicionalen model oblikovanja vlade, kjer predsednik republike imenuje predsednika vlade, ki mora nato (sam ali z že oblikovano vlado) po zaupnico v parlament. Kakšen vpliv bo dejansko imel predsednik republike na oblikovanje vlade, je odvisno tudi od dejstva ali je predsednik republike pri izbiri predsednika vlade samostojen ali je pri tem omejen, ker je zavezan upoštevati voljo parlamenta. Formalno je to predpisano le v Romuniji in Litvi, seveda pa mora predsednik republike tudi v ostalih ureditvah upoštevati izid volitev, saj je vlada pri svojem delovanju odvisna od parlamenta. Vloga zakonodajnega telesa je zagotovo večja v tistih ureditvah (kot na primer na Poljskem, Češkem in v Estoniji), kjer je mogoče, da predsednika vlade v primeru neuspeha predsednikovega kandidata določi parlament sam. Tako je razvidno, da nekateri sistemi pri oblikovanju vlade bolj krepijo položaj predsednika republike, drugi pa položaj parlamenta. Sistem, kjer je torej vloga predsednika republike zelo oslABLJENA, poudarjena pa je vloga parlamenta, poznajo v Bolgariji in na Madžarskem. V navedenih ureditvah predsednik republike ne imenuje predsednika vlade, temveč le predlaga kandidata za predsednika vlade v izvolitev parlamentu.

6.1 Imenovanje predsednika vlade

V Romuniji predsednik republike po posvetovanju s parlamentarnimi strankami oziroma stranko, ki je dobila absolutno večino, določi kandidata za predsednika vlade.⁶⁷ Kandidat za predsednika vlade mora v roku desetih dni parlamentu predstaviti sestavo vlade in njen program. Parlament izglasuje zaupnico z absolutno večino glasov poslancev in senatorjev na skupnem zasedanju, po katerem predsednik republike imenuje vlado. V primeru, da parlament vladi ne izglasuje zaupnice, kandidat vrne predsedniku republike mandat za sestavo vlade, ki nato predlaga drugega kandidata. Posebnost romunske ureditve je, da pri oblikovanju vlade sodelujeta oba domova; zato lahko predsednik republike, kadar ne pride do izglasovanja zaupnice v določenem času, razpusti celoten parlament. Podrobneje je v ustavi urejena tudi situacija preoblikovanja vlade, ko predsednik republike na predlog predsednika vlade razreši posameznega

ministra in na njegovo mesto imenuje novega. Kadar bi to pripeljalo do drugačne strankarske sestave vlade, je potrebno predhodno soglasje parlamenta. Pred spremembo leta 2003 ustava ni predpisovala tovrstnega soglasja, zaradi česar se je pojavljalo vprašanje legitimnosti prestrukturirane vlade, saj je vlada dobila zaupnico v natanko določeni sestavi. Podobno velja tudi v Litvi, kjer mora vlada, kadar pride do menjave več kot polovice ministrov, ponovno po zaupnico v parlament.⁶⁸ Nadalje je bila v romunski ureditvi zaradi negativnih izkušenj v preteklosti sprejeta še izrecna ustavna določba, da predsednik republike ne more razrešiti predsednika vlade.⁶⁹

Podobno kot romunski predsednik mora tudi predsednik Litve upoštevati voljo parlamenta, saj imenuje predsednika vlade ob privolitvi parlamenta. Tako praviloma določi predsednika vlade najmočnejša stranka.⁷⁰ Na predlog predsednika vlade nato predsednik republike imenuje ministre. Predsednik vlade v roku petnajst dni po svojem imenovanju predstavi vlado skupaj s programom parlamentu, čemur sledi glasovanje o zaupnici. Kadar večina navzočih poslancev vladi ne izglasuje investiture, lahko predsednik republike parlament razpusti.⁷¹

Več svobode pri izbiri predsednika vlade ima poljski predsednik, saj ustava izrecno ne določa, da mora pri tem upoštevati izid volitev, vendar pa mora predsednik upoštevati, da je vlada pri svojem delovanju odvisna od zaupanja parlamenta. Veliko večje pristojnosti pri oblikovanju vlade je imel poljski predsednik na podlagi ustave iz leta 1992, to je v obdobju polpredsedniškega sistema.⁷² S sprejetjem nove ustave leta 1997 in uvedbo parlamentarnega sistema je predsednik republike izgubil svoj odločilni vpliv na izbiro ministrov.⁷³ Tako lahko danes vpliva na vladno politiko le posredno, s pomočjo (težko premagljivega) zakonodajnega veta.⁷⁴ Po ustavi je poljski predsednik pristojen, da imenuje predsednika vlade ter na njegov predlog posamezne ministre, in sicer v predpisanem štirinajst dnevnem roku od prve seje novoizvoljenega parlamenta.⁷⁵ Tako oblikovana vlada mora (skupaj s predložitvijo programa) v roku dveh tednov po zaupnico v poslansko zbornico. Ta je izglasovana z absolutno večino, pri čemer mora biti navzočih najmanj polovica poslancev. Če predsedniku republike v zgoraj navedenem roku ne uspe imenovati vlade, ali ta ne dobi zaupnice v parlamentu, preide iniciativa na parlament. Tako novega predsednika vlade voli poslanska zbornica na predlog najmanj šestinštiridesetih poslancev. Z absolutno večino glasov izvoljeni predsednik vlade nato parlamentu predstavi še posamezne ministre in vladin program. V primeru, da tako oblikovana vlada uspe dobiti zaupnico, jo (formalno) imenuje še predsednik republike. Če tudi tako ne pride do oblikovanja vlade, predsednika vlade (in na njegov predlog ministre) zopet imenuje predsednik republike. V tem primeru je zaupnica izglasovana z navadno večino, pri čemer mora biti navzočih najmanj polovica poslancev. Če vladi tudi v tretjem krogu ne uspe dobiti podpore v parlamentu, pride do predčasnega razpusta poslanske zbornice in posledično senata.

Za razliko od poljskega estonski parlament ne pridobi pravice predlagati kandidata za predsednika vlade že v drugem, temveč šele v morebitnem tretjem krogu. V Estoniji kandidata za predsednika vlade v roku štirinajst dni po odstopu vlade predlaga

predsednik republike. Če kandidat dobi zaupnico v parlamentu, sestavi vlado, ki jo nato v roku sedmih dni predloži v imenovanje predsedniku republike. V primeru, da kandidat, ki ga je predlagal predsednik republike, ni bil potrjen v parlamentu ali ni uspešno sestavil vlade, lahko predsednik predlaga drugega kandidata. Če ne predstavi nobenega kandidata ali če tudi drugi predsednikov kandidat ne uspe pridobiti zaupnice ali sestaviti vlade, preide pravica predlagati kandidata za predsednika vlade na parlament. Kandidat za predsednika vlade, ki ga je določil parlament, mora sestaviti vlado in jo predložiti v imenovanje predsedniku republike. V primeru, da tudi tako ne pride do oblikovanja vlade, predsednik republike razpiše predčasne volitve.⁷⁶

Tudi na Češkem lahko poslanska zbornica aktivno sodeluje pri določitvi predsednika vlade. Kadar vlada v roku tridesetih dni po imenovanju s strani predsednika republike ne dobi zaupnice v poslanski zbornici, se postopek ponovi – predsednik republike imenuje predsednika vlade ter na njegov predlog posamezne ministre. V primeru ponovnega neuspeha pri glasovanju o zaupnici predsednik republike imenuje predsednika vlade na predlog predsednika poslanske zbornice. Če tudi v tem krogu vladi ni izglasovana zaupnica, lahko predsednik republike razpusti poslansko zbornico.⁷⁷

Nekoliko močnejši položaj v zvezi z oblikovanjem vlade ima predsednik republike na Slovaškem in v Latviji, kjer pravica predlagati predsednika vlade ne preide na parlament, prav tako pa ustavi izrecno tudi ne določata, da je predsednik republike pri izbiri predsednika vlade dolžan upoštevati izid parlamentarnih volitev.⁷⁸ Sam postopek je podoben kot v ostalih ureditvah. Tako predsednika vlade imenuje predsednik republike ter na njegov predlog ostale ministre; vlada za svoje delovanje potrebuje še investiturno zaupnico parlamenta.

V večini obravnavanih ureditev je predsednik republike pristojen tudi za razrešitev oziroma odpoklic predsednika vlade ter posameznega ministra.⁷⁹ Gre za korelativ predsednikove pravice imenovanja predsednika vlade in ministrov, pri čemer je pristojnost v zvezi z odpoklicem zgolj formalna, saj je predsednik republike vezan na predhodno odločitev parlamenta ali predsednika vlade. Tako češki predsednik republike na predlog predsednika vlade odpokliče posameznega člana vlade. Predsednik republike odpokliče tudi vlado kot celoto, kadar bi vlada morala odstopiti, pa tega ne stori.⁸⁰ Podobno velja na Slovaškem, kjer predsednik republike vlado odpokliče, če je bila vladi s strani parlamenta izglasovana nezaupnica ali ji v postopku glasovanja o zaupnici ta ni bila izglasovana. Predsednik republike odpokliče tudi posameznega ministra, kadar mu parlament izglasuje nezaupnico ali kadar tako predlaga predsednik vlade.⁸¹ Slednje velja še za estonskega, poljskega ter litvanskega predsednika republike, pri čemer v Litvi predsednik, v primeru izglasovane nezaupnice ministru, le sprejme njegov odstop.⁸² V romunski ustavni ureditvi, kjer je sicer predsednik republike pristojen, da na predlog predsednika vlade odpokliče posameznega ministra, je posebej urejena situacija, kadar bi na podlagi odpoklica večjega števila ministrov prišlo do nove politične sestave vlade

– v tem primeru se zahteva še privolitev parlamenta. Romunska ustava, kot edina izmed obravnavanih, vsebuje tudi izrecno prepoved, ki določa, da predsednik republike ne more odpoklicati predsednika vlade.⁸³ Največje pristojnosti ob prenehanju funkcije vlade ima poljski predsednik, saj lahko odločilno vpliva na obstoj vlade. Tamkajšnja vlada mora namreč odstopiti, če ji je izglasovana nezaupnica, če ji ni izglasovana zaupnica ter ob sklicu prve seje novo izvoljenega parlamenta in v primeru odstopa predsednika vlade. Predsednik republike je v prvih treh primerih dolžan sprejeti vladin odstop, v zadnjem primeru, torej kadar svoje odstop poda predsednik vlade, pa lahko predsednik republike tega sprejme ali zavrne.⁸⁴

6.2 Predlaganje kandidata za predsednika vlade

Izmed obravnavanih novih demokracij Evropske unije kandidata za predsednika vlade predsednik republike predlaga v izvolitev parlamentu zgolj v dveh državah, tj. v Bolgariji in na Madžarskem. Tako v teh sistemih investitura ni potrebna, saj je nadomeščena z izvolitvijo; pri tem izstopa bolgarska ureditev, kjer se kljub temu zahteva glasovanje o zaupnici.

Madžarski predsednik republike parlamentu predlaga v izvolitev kandidata za predsednika vlade. V primeru, da kandidat ni izvoljen, predsednik republike v roku petnajstih dni poda nov predlog. Če parlament v roku štiridesetih dni od prvega neuspešnega glasovanja ne izvoli predsednikovega kandidata, lahko predsednik republike parlament razpusti. Predsednik vlade nastopi svojo funkcijo z dnem izvolitve, vlada pa se konstituira s postavitvijo ministrov, ki jih imenuje predsednik republike na predlog predsednika vlade.⁸⁵

Tudi v Bolgariji predsednika vlade na predlog predsednika republike izvoli parlament. V nasprotju z madžarsko ureditvijo se je bolgarski predsednik pred izbiro kandidata za predsednika vlade dolžan posvetovati s parlamentarnimi strankami in upoštevati njihovo izbiro. Postopek oblikovanja bolgarske vlade lahko razdelimo na predparlamentarni in parlamentarni del. Po predhodnem posvetovanju s strankami predsednik republike pooblasti kandidata, ki ga je predlagala največja stranka, da predloži sestavo vlade. Če kandidatu za predsednika vlade v roku sedmih dni ne uspe predstaviti sestave vlade, pooblasti predsednik republike novega kandidata, ki ga predlaga druga največja parlamentarna stranka. Če tudi ta ne uspe predstaviti sestave vlade v sedemdnevem roku, predsednik republike pozove katero koli od manjših strank, da poda svojega kandidata. V tem, tretjem krogu, predsednik republike ni zavezan upoštevati predlogov političnih strank.⁸⁶ Tako je leta 1992 predsednik vlade postal kandidat najmanjše parlamentarne stranke.⁸⁷ Če kandidat uspe sestaviti vlado, ga predsednik republike predlaga v izvolitev parlamentu. Poslanci naprej izvolijo predsednika vlade, nato pa na njegov predlog glasujejo še o investituri celotni vladi. Če izvolijo predsednika vlade, vendar so proti vladi kot celoti, velja, da nova vlada ni oblikovana. Parlament predsednika vlade ter na njegov predlog posameznega ministra tudi razreši.⁸⁸ Tovrsten sistem oblikovanja vlade omogoča večji vpliv oziroma kontrolo s strani zakonodajnega

telesa. S tem ni le okrepljena vloga parlamenta nasproti predsedniku vlade, temveč nasproti vladi kot celoti. Kadar ni mogoče oblikovati vlade, imenuje predsednik republike tehnično vlado in razpusti parlament ter razpiše predčasne volitve, do česar je prišlo leta 1997. V času med razpustom parlamenta in predčasnimi volitvami predsednik republike praktično vlada državi, saj je tehnična vlada, ki sicer poda odstop novoizvoljenemu parlamentu, odgovorna predsedniku republike.⁸⁹

7 Sklep

Pri razmerju šefa države do zakonodajne oblasti gre za najboljše sklop predsednikovih pristojnosti. Najpomembnejša pristojnost, s katero predsednik republike lahko vpliva na delo zakonodajnega telesa, je zagotovo pravica do odločilnega veta. Predsednik republike v vseh obravnavanih ureditvah razglašča zakone, pri čemer ima tudi pravico do zakonodajnega veta, ki ga lahko parlament »zaobide«. Od tega, koliko poslancev mora v ponovljenem glasovanju podpreti zakon, da je ta sprejet, je odvisna teža predsednikovega veta. Vpliv, ki ga ima predsednik republike na besedilo zakona, je odvisen tudi od dejstva, ali je dovoljeno vetirani zakon pred ponovnim glasovanjem spreminjati ali ne. V vseh državah velja: če parlament zakon ponovno potrди, predsednik republike nima več pravice do zakonodajnega veta. V Romuniji, Estoniji, na Poljskem in Madžarskem ima predsednik republike tudi pravico ustavnega veta. Predsednik se v obravnavanih ureditvah mora praviloma odločiti ali vložiti ustavni ali zakonodajni veto. Izjemi pri tem sta Estonija in Madžarska, kjer je možno glede istega zakona podati oba veta. V ureditvah, v katerih predsednik ne razpolaga z ustavnim vetom kot obliko predhodne kontrole ustavnosti, ima vselej pravico sprožiti ustavosodno kontrolo zakona potem, ko je zakon že razglašen in uveljavljen. Glede zakonske iniciative, s katero sicer razpolagajo posamezni predsedniki (madžarski, poljski, litvanski in latvijski), velja, da je ta v praksi redko izkoriščena. V večini obravnavanih držav je predsednik republike pristojen za razpis volitev in sklic konstitutivne seje parlamenta, pri čemer lahko tovrstni pristojnosti opredelimo zlasti kot formalni. Poleg prve seje lahko predsednik praviloma skliče oziroma zahteva sklic tudi redne ali izredne seje parlamenta. Pomembnejša pristojnost predsednika republike, na podlagi katere se vzpostavlja razmerje med predsednikom republike, parlamentom in vlado, je pravica razpustiti parlament. Tovrstna predsednikova pristojnost je največkrat pogojena z nezmožnostjo parlamenta, da bi oblikoval vlado, oziroma s tem, da vlada v parlamentu izgubi podporo. V primeru, da ne pride do uspešnega oblikovanja vlade, mora predsednik parlament razpustiti le na Poljskem, v Bolgariji in Estoniji; v večini držav pa se predsednik lahko odloči, ali bo v danem primeru razpustil parlament ali ne. Do razpusta parlamenta lahko pride tudi, kadar vlada izgubi podporo v parlamentu med trajanjem svojega mandata, saj sta omenjena organa usodno povezana. Tudi v tem primeru je praviloma končna odločitev o razpustu parlamenta v rokah predsednika republike. To velja na primer za slovaško, češko, estonsko ter litvansko ureditev. Popolnoma drugače je v latvijski ureditvi, kjer predsednikova pravica do razpusta parlamenta ni pogojena z nezmožnostjo parlamenta, da oblikuje vlado ali z vladino

izgubo večinske podpore v parlamentu. Tamkajšnji predsednik republike lahko namreč kadar koli predlaga razpustitev parlamenta, čemur sledi referendum. Tako je končna odločitev na volivcih, predsednik republike pa je zgolj iniciator. Gre za svojevrstno rešitev, ki se je izkazala tudi v praksi, in katero bi, upoštevajoč pretekle dogodke v slovenski ureditvi glede reševanja krize med parlamentom in vlado, veljalo vpeljati tudi pri nas.

Pri obravnavanem razmerju šefa države do izvršilne oblasti oziroma pri tako imenovanih pristojnostih predsednika republike na izvršilnem področju ugotavljamo, da so med najpomembnejšimi njegova mandatarska pooblastila; gre za pristojnosti, ki jih ima predsednik republike v zvezi z oblikovanjem vlade. Upoštevajoč vlogo predsednika republike pri oblikovanju vlade v obravnavanih državah lahko ločimo med dvema sistemoma. Prvi je sistem, kjer je predsednik republike pristojen, da imenuje predsednika vlade, ki mora nato po zaupnico v parlament. Tovrstni sistem je uveljavljen v sedmih državah. Zgolj v dveh državah, to je na Madžarskem in v Bolgariji, pa je določen sistem, kjer ima predsednik republike ožje pristojnosti, saj zgolj predlaga kandidata za predsednika vlade, ki ga nato izvoli parlament. Glede imenovanja ministrov v vseh ureditvah velja, da le-te, na predlog predsednika vlade, imenuje predsednik republike. Pri tem gre predvsem za formalno potrditev oziroma imenovanje predlaganih članov vlade. Znotraj prvega sistema je nadalje mogoče razlikovati med državami, kjer je za imenovanje predsednika vlade pristojen izključno predsednik republike, ter državami, kjer gre za deljeno pristojnost, saj lahko nastopijo tudi drugi predlagatelji. V slednjih ureditvah je vloga zakonodajnega telesa pri oblikovanju vlade dodatno okrepljena, saj je mogoče, da predsednika vlade v primeru neuspeha predsednikovega kandidata predlaga parlament sam. Navedeno velja za poljsko, češko in estonsko ureditev. Nadaljnja razvrstitev je lahko še delitev, kjer je upoštevana samostojnost predsednika republike pri sprejemu svoje odločitve. Tako ločimo med državami, kjer je predsednik republike pri izbiri predsednika vlade formalno zavezan sodelovati s parlamentom oziroma upoštevati njegovo voljo, kar velja tako za romunsko in litvansko ureditev ter ureditvami, kjer je predsednikova izbira omejena zgolj z delovanjem in pravili parlamentarnega sistema, ki določajo, da je vlada pri svojem delovanju ves čas odvisna od zaupanja parlamenta. Če v obravnavanih novih demokracijah upoštevamo uveljavljene sisteme imenovanja vlade, ugotavljamo, da je specifičen sistem imenovanja ministrov uveljavljen le v slovenski ureditvi, kjer ministre na predlog predsednika vlade imenuje parlament. Tovrstni način imenovanja ministrov potrebuje ustrezne reforme, saj ga sedaj le s težka uvrstimo med parlamentarne ureditve.

Zaključimo lahko, da ima v razmerju do zakonodajne veje oblasti okrepljen položaj poljski šef države, in sicer predvsem zaradi njegovega težko premagljivega zakonodajnega veta. Na drugi strani ima zelo oslavljen položaj nasproti zakonodajnemu telesu latvijski predsednik, ki ni pristojen niti za razpis parlamentarnih volitev, niti za sklic njegove konstitutivne seje. Prav tako tamkajšnjega predsednika republike lahko parlament tudi "kadarkoli" odpokliče. V razmerju do izvršilne oblasti delno izstopa

litvanski šef države, predvsem zaradi njegovih ustavnih pristojnosti na področju zunanje politike, ki jo izvršuje skupaj z vlado. Kot države s šibkejšim šefom države, upoštevajoč sklop njegovih izvršilnih pristojnosti, pa lahko opredelimo predvsem madžarsko in bolgarsko ureditev, saj tamkajšnji predsednik ni pristojen za imenovanje predsednika vlade, temveč tega le predlaga v izvolitev parlamentu. Ostale obravnavane ureditve, to je slovaško, češko, estonsko in romunsko, lahko opredelimo kot ureditve, kjer je vzpostavljeno ustrezno ravnovesje v razmerju šefa države do zakonodajne in izvršilne oblasti.

Opombe / Notes:

¹ O položaju in pristojnostih predsednika republike v novih demokracijah Evropske unije glej T. Dubrovnik: Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, v: Javna uprava, 45 (2009) 4, str. 155-179, T. Dubrovnik: Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, v: Javna uprava, 50 (2014) 1/2, str. 41-70 ter T. Dubrovnik: Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, v Javna uprava, 48 (2012) 3/4, str. 141-170. Glej še T. Dubrovnik: The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia, v: Lex localis, 7 (2009) 1, str. 19-33 in T. Dubrovnik: Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji, v: Revus (2010) 12, str. 165-179.

² Glej T. Schmidt: Das politische System Lettlands, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 145.

³ O tem tudi W. Ismayr: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 24.

⁴ Tako A. Krouwel: Measuring presidentialism and parliamentarism, v: Acta Politica, 38 (2003) 4, str. 333-364. Prim. G. Tsebelis, T. P. Rizova: Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, v: Comparative Political Studies, 40 (2007) 10, str. 1155-1182, kjer avtorja analizirata veto predsednika republike v bivših komunističnih državah in ugotavljata, da pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju niso nujno povezane z obliko političnega sistema.

⁵ 118. člen Ustave Republike Poljske iz leta 1997, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju poljska ustava), 9. člen Temeljnega zakona Madžarske iz leta 2011 (v nadaljevanju madžarska ustava), 68. člen Ustave Republike Litve iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju litvanska ustava), 47. člen Ustave Republike Latvije iz leta 1922, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju latvijska ustava).

⁶ 103. člen Ustave Republike Estonije iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju estonska ustava), 154. člen Ustave Republike Bolgarije iz leta 1991, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju bolgarska ustava), 150. člen Ustave Romunije iz leta 1991, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju romunska ustava).

⁷ 235. člen poljske ustave, 8. člen madžarske ustave.

⁸ Drugače je v primeru ljudske iniciative. Latvijska ustava namreč v 78. členu določa, da lahko najmanj desetina volivcev predsedniku republike poda popolnoma izdelan predlog zakona (ali spremembo ustave), ki ga predsednik posreduje parlamentu. V primeru, da parlament takšnega predloga ne sprejme, se o tem (po švicarskem zgledu) odloča na referendumu.

⁹ O tem W. Ismayr: Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, v: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2004) 5/6, str. 8 ter W. Ismayr: Die politischen Systeme der baltischen Staaten, v: Der Bürger im Staat: Die baltischen Staaten, 54 (2004) 2/3, str. 111.

¹⁰ Glej K. Merusk: The Republic of Estonia, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. III/25.

¹¹ Litvanski predsednik republike je v obdobju med leti 2004 in 2008 predlagal 130 zakonov, vlada je podala 991 zakonskih predlogov, parlament pa 2171. O tem J. Tauber: Das politische System Litauens, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 185.

¹² Več o promulgacijski funkciji predsednika republike I. Kaučič: Predsednik republike med ustavo in politično prakso, v: Podjetje in delo, 32 (2006) 6/7, str. 1615-1628.

¹³ 87. člen Ustave Slovaške Republike iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju slovaška ustava) in 51. člen Ustave Češke Republike iz leta 1992, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami (v nadaljevanju češka ustava).

¹⁴ Glej 71. člen litvanske ustave.

¹⁵ 87. člen slovaške ustave.

¹⁶ Tako V. Pavlicek, M. Kindlova: The Czech Republic, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. II-39.

¹⁷ Več o tem K. Vodicka: Das politische System Tschechiens, VS Verlag, Wiesbaden 2005 ter Z. Mansfeldová: Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, v: S. Kraatz, S. Steinsdorff (ur.): Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa, Leske + Budrich, Opladen 2002, str. 111-126.

¹⁸ Tako Office of the President of Estonia: Powers and Responsibilities: Responsibility in regard to legislation, dostopno na www.president.ee, dne 13. 12. 2012.

¹⁹ 50. člen češke ustave in 75. člen latvijske ustave. O zakonodajnem vetu v poljski ureditvi L. L. Garlicki: The Presidency in the New Polish Constitution, v: East European Constitutional Review, 6 (1997) 2&3, str. 81-89.

²⁰ 50. člen češke ustave ter 98. člen poslovnika češke poslanske zbornice (90/1995, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 64. člen poslovnika poljske poslanske zbornice (Monitor Polski 2009, 5, 47, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 107. člen estonske ustave ter 114. člen poslovnika estonskega parlamenta (RT I 2003, 24, 148, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 101. člen bolgarske ustave ter 76. člen poslovnika bolgarskega parlamenta (State Gazette 58/2009, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami).

²¹ 87. člen slovaške ustave ter 90. člen poslovnika slovaškega parlamenta (350/1996, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 71. člen latvijske ustave ter 115. člen poslovnika latvijskega parlamenta (z dne 2. marca 2006, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 71. člen litvanske ustave ter 167. poslovnika litvanskega parlamenta (I-399/1994, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 6. člen madžarske ustave; 135. člen poslovnika romunske poslanske zbornice (Official Gazette of Romania, 798/2003, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami).

²² O žepnem vetu litvanskega predsednika V. A. Vaičaitis: The Republic of Lithuania, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. VI/26.

²³ O žepnem vetu v ZDA F. Grad, I. Kristan, A. Perenič: Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2006, str. 201-202.

²⁴ Glej 71. člen litvanske ustave ter odločbo litvanskega ustavnega sodišča »On the Law on State Pensions and the Law on the President of the Republic«, z dne 19. junija 2002.

²⁵ O vetu latvijskega predsednika 71., 72. člen latvijske ustave.

²⁶ Glej President of Latvia: The President of Latvia Vaira Vike - Freiberga during her Presidency (1999-2007), dostopno na www.president.lv, dne 13. 10. 2012.

²⁷ Tako D. Iljanova: The Republic of Latvia, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. V/28.

²⁸ 75. člen latvijske ustave.

²⁹ 77. člen romunske ustave, 122. člen poljske ustave, 6. člen madžarske ustave, 107. člen estonske ustave.

³⁰ Na Madžarskem je predsednik republike v obdobju od 1990 do 2010 ustavni veto uporabil pri 37-ih zakonih, 39 zakonov je vrnil v parlament ter parlamentu trikrat podal svoj predlog zakona. Glej The Hungarian National Assembly: The role of the President of the Republic in legislation 1990–2010, dostopno na www.parlament.hu, dne 17. 10. 2012. O ustavnem vetu madžarskega predsednika tudi A. Sajo: The Republic of Hungary, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States., Kluwer Law International, 2006, str. IV/31 ter M. Dezso et al: Constitutional Law in Hungary, Kluwer Law International, 2010, str. 96-118.

³¹ 17. člen zakona o latvijskem ustavnem sodišču (z dne 5. junija 1996, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 12., 16. člen zakona o bolgarskem ustavnem sodišču (State Gazette 67/1991, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 87. člen češke ustave ter 64. člen zakona o češkem ustavnem sodišču (182/1993 Sb., s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami); 125. člen slovaške ustave ter 18. člen zakona o slovaškem ustavnem sodišču (z dne 20. januarja 1993, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami).

³² 106. člen litvanske ustave.

³³ 95. člen slovaške ustave, 98. člen bolgarske ustave, 90. člen romunske ustave, 125. člen poljske ustave, 8. člen madžarskem ustave.

³⁴ 17. in 63. člen češke ustave, 64. in 98. člen bolgarske ustave, 2. in 9. člen madžarske ustave, 98. člen poljske ustave, 60. in 78. člen estonske ustave ter 57. in 84. člen litvanske ustave.

³⁵ 7. člen zakona o volitvah v romunsko poslansko zbornico in senat (Official Gazette of Romania, 887/2004, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami), 25. člen zakona o volitvah v slovaški parlament (št. 333/2004, z dne 13. maja 2004, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami), 17. člen zakona o volitvah v latvijski parlament (z dne 25. maja 1995, s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami).

³⁶ O tem M. Ribarič: Predsednik republike v procesu političnega odločanja, IJU, Ljubljana 1996, str. 84.

³⁷ Latvijska ustava v 12. členu določa, da se novo izvoljen parlament sestane na prvi konstitutivni seji prvi torek v novembru.

³⁸ 34. člen češke ustave, 3. člen madžarske ustave, 82. člen slovaške ustave, 75. člen bolgarske ustave, 63. člen romunske ustave, 109. člen poljske ustave, 65. člen litvanske ustave, 66. člen estonske ustave.

³⁹ 78. člen bolgarske ustave, 68. člen estonske ustave, 84. člen litvanske ustave, 20. člen latvijske ustave.

⁴⁰ 34. člen češke ustave, 66. člen romunske ustave.

⁴¹ 82. člen slovaške ustave.

⁴² 33. in 35. člen češke ustave. Do razpusta češke poslanske zbornice še ni prišlo.

⁴³ 102. člen slovaške ustave, 99. člen bolgarske ustave.

⁴⁴ 58. člen litvanske ustave.

⁴⁵ 35. člen češke ustave.

⁴⁶ 99. člen bolgarske ustave, 98. in 155. člen poljske ustave, 89. člen estonske ustave.

⁴⁷ 3. člen madžarske ustave.

⁴⁸ 89. člen romunske ustave.

⁴⁹ 35. člen češke ustave.

⁵⁰ 102. člen slovaške ustave.

⁵¹ 58. člen litvanske ustave.

⁵² O tem J. Tauber: *Das politische System Litauens*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 177.

⁵³ O razmerju med predstavniškim telesom in vlado F. Grad: *Parlament in vlada*, Uradni list RS, Ljubljana 2000, str. 76.

⁵⁴ 97. člen estonske ustave, 58. člen litvanske ustave.

⁵⁵ 35., 44. člen češke ustave in 102. člen slovaške ustave.

⁵⁶ 225. člen poljske ustave.

⁵⁷ 3. člen madžarske ustave.

⁵⁸ 119. člen estonske ustave.

⁵⁹ 35. člen češke ustave.

⁶⁰ O tem V. Pavlicek, M. Kindlova: *The Czech Republic*, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): *Constitutional Law of 10 EU Member States*., Kluwer Law International, 2006, str. II/39.

⁶¹ 102. člen slovaške ustave.

⁶² 48. - 50. člen latvijske ustave.

⁶³ Več o tem K. Pētersons: *Latvian President Initiates Dissolution of the Parliament*, v: *Latvian Institute Factsheet* (2011) 4, str. 3-5. Glej tudi poročilo OSCE/ODIHR: *The Republic of Latvia Early Parliamentary Elections 17 September 2011*, Warsaw 2011, str. 3.

⁶⁴ Glej rezultate centralne volilne komisije, Central Election Commission of Latvia: *Elections & Referenda: Referenda: Referendum on dissolution of the 10th Saeima*, dostopno na <http://www.cvk.lv/>, dne 28. 10. 2012.

⁶⁵ 105. člen estonske ustave.

⁶⁶ 102., 160. člen slovaške ustave.

⁶⁷ O oblikovanju romunske vlade 85., 103., 107. člen ustave.

⁶⁸ 101. člen litvanske ustave.

⁶⁹ Navedene spremembe v romunski ustavni ureditvi pomenijo premik od semi-predsedniškega sistema k parlamentarnemu sistemu. O tem C. Ionescu: *Romania*, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): *Constitutional Law of 2 EU Member States*, Kluwer Law International, 2008, str. II/70. Prim. 85., 106. člen romunske ustave iz leta 1991 ter 46., 52. člen romunskega Zakona o reviziji romunske ustave iz leta 2003, št. 429/2003 (*Official Gazette of Romania* št. 758/2003).

⁷⁰ Več L. Talat-Kelpša: *The presidency and democratic consolidation in Lithuania*, v: *Journal of Baltic Studies*, 32 (2001) 2, str. 156-169.

⁷¹ 92. člen litvanske ustave.

⁷² O semipredsedniškem sistemu v obdobju tako imenovane »Male ustave« in sprejemu nove ustave E. Bos: *Verfassungsgebung und Systemwechsel*, VS Verlag, Wiesbaden 2004.

⁷³ O tem K. Ziemer in C. Y. Matthes: *Das politische System Polens*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 212-225. Širše C. Y. Matthes: *Polen und Ungarn*, Leske + Budrich, Opladen 1999.

⁷⁴ O tem J. Juchler: *Politische Polarisierung in Polen*, v: *Osteuropa* 47 (1997) 4, str. 315-326.

⁷⁵ O oblikovanju poljske vlade 154. in 155. člen ustave ter B. Banaszak: *The Republic of Poland*, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): *Constitutional Law of 10 EU Member States*, Kluwer Law International, 2006, str. VIII/33.

⁷⁶ O oblikovanju estonske vlade 89. člen ustave ter M. Lagerspetz, K. Maier: *Das politische System Estlands*, v: W. Ismayr (ur.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 91.

⁷⁷ 68. člen češke ustave.

⁷⁸ O oblikovanju slovaške vlade 110. - 113. člen ustave ter A. Brörtl: The Slovak Republic, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. IX/22. O oblikovanju latvijske vlade 55., 56. člen ustave ter T. Schmidt: Das politische System Lettlands, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 139 - 140.

⁷⁹ Izrecnih določb o tem ne vsebuje le latvijska ustava.

⁸⁰ 74., 75. člen češke ustave.

⁸¹ 115., 116. člen slovaške ustave.

⁸² 90., 97. člen estonske ustave, 159., 161. člen poljske ustave, 92., 101. člen litvanske ustave.

⁸³ 85., 107. člen romunske ustave.

⁸⁴ 158. - 162. člen poljske ustave ter B. Banaszak: The Republic of Poland, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 10 EU Member States, Kluwer Law International, 2006, str. VIII/21.

⁸⁵ 16. člen madžarske ustave.

⁸⁶ O oblikovanju bolgarske vlade 99. in 108. člen ustave.

⁸⁷ Glej S. Riedel: Das politische System Bulgariens, v: W. Ismayr (ur.): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. izdaja, Vs Verlag, Wiesbaden 2010, str. 681.

⁸⁸ 84. člen bolgarske ustave.

⁸⁹ O oblikovanju vlade, imenovanju tehnične vlade ter vlogi predsednika republike pri tem, glej E. Tanchev, M. Belov: The Republic of Bulgaria, v: C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (ur.): Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania, Kluwer Law International, 2008, str. I/73-I/75.

Literatura / References:

- Banaszak, B. (2006) The Republic of Poland, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.): *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 47.
- Bos, E. (2004) *Verfassungsgebung und Systemwechsel: Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa* (Wiesbaden: VS Verlag).
- Bröstl, A. (2006) The Slovak Republic, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 43.
- Dezso, M. (2010) *Constitutional Law in Hungary* (Leiden: Kluwer Law International).
- Dubrovnik, T. (2009) Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, *Javna uprava*, 45(4), pp. 155-179.
- Dubrovnik, T. (2014) Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 41-70.
- Dubrovnik, T. (2012) Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, *Javna uprava*, 48(3/4), pp. 141-170.
- Dubrovnik, T. (2009) The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 19-33.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus*, 12, pp. 165-179.
- Garlicki, L. L. (1996) Das Verfassungsgericht im politischen Prozess, In: Luchterhandt, O. (ed.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Rechtsinstitutionen* (Berlin: Verlag Arno Spitz), pp. 275-310.
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. & Kristan, I. & Perenič A. (2006) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Iljanova, D. (2006) The Republic of Latvia, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.): *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 64.
- Ismayr, W. (2004) Die politischen Systeme der baltischen Staaten, *Der Bürger im Staat: Die baltischen Staaten*, 54(2/3), pp. 110-119.
- Ismayr, W. (2004) Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 5/6, pp. 5-14.
- Ismayr, W. (2010) Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rded. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 9-78.
- Juchler, J. (1997) Politische Polarisierung in Polen: Zur Entwicklung seit den Präsidentschaftswahlen, *Osteuropa*, 47(4), pp. 315-326.
- Kaučič, I. (2006) Predsednik republike med ustavo in politično prakso, *Podjetje in delo*, 32(6/7), pp. 1615-1628.
- Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1-103.
- Krouwel, A. (2003) Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries, *Acta Politica*, 38(4), pp. 333-364.
- Lagerspetz, M. & Maier K. (2010) Das politische System Estlands, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 79-123.

- Mansfeldová, Z. (2002) Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, In: Kraatz, S. & Steinsdorff, S. (ed.) *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa* (Opladen: Leske + Budrich), pp. 111-126.
- Matthes, C. Y. (1999) *Polen und Ungarn - Parlamente im Systemwechsel: Zur Bedeutung einer politischen Institution für die Konsolidierung neuer Demokratien* (Opladen: Leske + Budrich).
- Merusk, K. (2006) The Republic of Estonia, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 70.
- Pavlicek, V. & Kindlova, M. (2006) The Czech Republic, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 74.
- Pētersone, K. (2011) *Latvian President Initiates Dissolution of the Parliament* (Rīga: Latvian Institute).
- Ribarič, M. (1996) Predsednik republike v procesu političnega odločanja, In: *II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, pp 79-106.
- Riedel, S. (2010) Das politische System Bulgariens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 677-728.
- Sajo, A. (2006) The Republic of Hungary, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 51.
- Schmidt, T. (2010) Das politische System Lettlands, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 123-170.
- Talat-Kelpša, L. (2001) The presidency and democratic consolidation in Lithuania, *Journal of Baltic Studies*, 32(2), pp. 156-169.
- Tanchev, E. & Belov, M. (2008) The Republic of Bulgaria, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 103.
- Tauber, J. (2010) Das politische System Litauens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 171-208.
- Tsebelis, G. & Rizova T. P. (2007) Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, *Comparative Political Studies*, 40(10), pp. 1155-1182.
- Vaičaitis, V. A. (2006) The Republic of Lithuania, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. VI/1-VI/66.
- Vodicka, K. (2005) *Das politische System Tschechiens* (Wiesbaden VS Verlag).
- Ziener, K. & Matthes, C. Y. (2010) Das politische System Polens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 209-274.

Predsednik republike kot vrhovni poveljnik obrambnih sil - prava ustavna funkcija in pripadajoče pristojnosti

PETER PAVLIN

Povzetek Avtor v prispevku »Predsednik republike kot vrhovni poveljnik obrambnih sil – prava ustavna funkcija in pripadajoče pristojnosti« zastopa stališče, da je treba vzpostaviti »pravo interpretacijo« 102. člena Ustave Republike Slovenije o Predsedniku republike kot vrhovnem poveljniku obrambnih sil, pri tem pa zastopa stališče, da je treba ugotoviti, kaj so bili glede tega vprašanja elementi izvirne interpretacije iz let 1990-1991 in interpretacije ustavnih sodišč takratnih novih ustavnih demokracij v primerih ustav s podobnimi določbami. Meni, da je jasno, da ima Predsednik republike samostojno funkcijo imenovanja Načelnika Generalštaba Slovenske vojske, brez soglasja Vlade ter da ni ustavna ureditev, po kateri Načelnika Generalštaba Slovenske vojske imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra za obrambo. Meni tudi, da enako velja za imenovanje najvišjih častnikov Slovenske vojske. Funkcija Predsednika Republike glede vrhovnega poveljništva po 102. členu Ustave ni reprezentativne narave. Dodatno meni, da je novi 37.a člen Zakona o obrambi neustaven, saj pripadnike Slovenske vojske predstavlja na področje delovanja Policije, brez vpliva funkcije vrhovnega poveljevanja Predsednika republike in načela subordinacije civilni oblasti (Predsednik republike) ter vojaškemu delu države (Načelnik Generalštaba).

Ključne besede: • vrhovni poveljnik • obrambne sile • slovenska vojska • načelnik generalštaba

NASLOV AVTORJA: Peter Pavlin, Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje, Župančičeva 3, 1000 Ljubljana, Slovenija, epošta: peter.pavlin@gov.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.19 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

President of the Republic as the Supreme Commander of Defence Forces – Correct Constitutional Function and Associated Powers

PETER PAVLIN

Abstract In the text "The President of the Republic as the Supreme Commander of the defence forces – correct constitutional function and associated powers« the Author reopens a view that it is necessary to establish "the correct interpretation« of Article 102 of the Constitution of the Republic of Slovenia on the President of the Republic as the Supreme Commander of defence forces, while arguing it is necessary to establish what were the elements of the original interpretation of this issue in the years 1990-1991 and interpretations of constitutional courts of the then new constitutional democracies with constitutions that had similar provisions. He considers that it is clear that the President of the Republic possesses independent power of appointment of the Chief of General Staff of the Slovenian Armed Forces, without the consent of the Government and that there is no constitutional grounds under which the Chief of Staff of the Slovenian Armed Forces could be appointed by the Government of the Republic of Slovenia on the proposal of the Minister of Defence. He additionally opines that the same applies to the appointment of senior officers of the Slovenian Armed Forces. The function of President of the Republic regarding the Supreme Command under Article 102 of the Constitution is not of a representative nature. In addition he opines that the new Article 37.a of the Defence Act is unconstitutional, since members of the Slovenian Armed Forces are transferred into the police work area, without any influence of the Supreme Command function of the President of the Republic and the principle of subordination to the civilian authorities (the President of the Republic) and the military part of the of the State (the Chief of General Staff).

Keywords: • supreme commander • defence forces • Slovenian armed forces • chief of general staff

CORRESPONDENCE ADDRESS: Peter Pavlin, B.Sc., Republic of Slovenia, Ministry of Justice, Župančičeva 3, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: peter.pavlin@gov.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.19

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvodno

V Sloveniji že nekaj časa ni bila odprta podrobna, osredotočena razprava, kaj v njenem ustavnem redu pomeni, da je Predsednik Republike Slovenije (v nadaljevanju: Predsednik republike) po 102. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) vrhovni poveljnik oboroženih sil države, niti še ni bila avtoritativno zaključena. Določene razprave glede tega vprašanja so potekale na politični ravni najbolj v obdobju sprejemanja Ustave leta 1991¹, v prvih interpretacijah leta 1992 je to vprašanje, kaj pomeni posedovanje funkcije vrhovnega poveljnika samo na splošno omenjeno², ne pa obrazloženo, zelo obrobno pa se mu je le približala tudi začetna ustavnosodna presoja Ustavnega sodišča Republike Slovenije leta 1992³. Leta 2000 se je to vprašanje nekoliko odprlo⁴, vendar z vidika nekoliko starejšega vprašanja, ali bi Predsednik republike lahko imel poseben posvetovalni organ – Svet za obrambo, z izrecnim opozorilom avtorja: »V okviru te razprave se ne spuščam v analizo ali zakonsko določene pristojnosti na področju obrambe ustrezno realizirajo ustavno funkcijo vrhovnega poveljnika in sicer predvsem z vidika zagotavljanja podrejenosti vojske civilni državi, transparentnosti odnosov med državo in njenimi organi, konkretnije med državnim zborom, vlado, predsednikom republike in vojsko.«

Iz navedenega je možno sklepati, da avtor izraža določen ustavnopravni dvom⁵, ali je funkcija Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil države sploh zakonodajno realizirana.

Leta 2011 je bilo stališče, da je nekaj precej narobe z dodelitvijo (oziroma uzakonitvijo) funkcije vrhovnega poveljnika obrambnih sil v ustavnem redu Republike Slovenije že dokaj strožje izoblikovano, z opredelitvijo, da naj bi 43. člen Zakona o obrambi le povzel ustavno besedilo glede vrhovnega poveljnika, iz česar je sklepati, da avtor načeloma soglaša s stališčem da ustavna funkcija Predsednika republike ni ustavnoskladno izvedena (realizirana)⁶.

Glede na navedene dileme ustavnopravne stroke je treba podati poskus določene systemske opredelitve oz. novo interpretacijo ustavne določbe iz 102. člena Ustave, po kateri je Predsednik republike vrhovni poveljnik obrambnih sil države. To je sedaj, 24 let od uveljavitve Ustave (razglašena dne 23. decembra 1991), več kot smiselno, celo nujno.

2 Originarna razlaga določbe 102. člena ustave s strani zakonodajalca in kritika te razlage

Pred podajo poskusa te systemske opredelitve oz. nove interpretacije določbe 102. člena Ustave je nujno navesti, da je izvorno besedilo Zakona o obrambi⁷ iz leta 1994 (ki v tem delu, kot zakon, sprejet z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in poslank Državnega zbora Republike Slovenije na podlagi 124. člena Ustave, še vedno velja⁸)

podalo začetno, izvirno in še sedaj uporabno (in po mnenju avtorja: očitno napačno) interpretacijo funkcijo Predsednika republike, namreč, določilo je sicer, da je Predsednik republike vrhovni poveljnik Slovenske vojske (prvi odstavek 43. člena Zakona o obrambi), da pa istočasno načelnika Generalštaba Slovenske vojske imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra za obrambo (prvi odstavek 45. člena Zakona o obrambi).

Če se izhaja iz pristopa spoštovanja ustavnega reda in je v Ustavi zapisano, da je (le) Predsednik republike vrhovni poveljnik Slovenske vojske, če ni z vidika delitve pristojnosti ali temeljnega ustavnega načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) v Ustavi določen noben sistem posvetovanj, predhodnih soglasij v katerokoli smer, sopodpisov (so-imenovanj), se odpre vprašanje, na čem sploh temelji takšna odločitev - v razmerju glede pristojnosti imenovanja načelnika Generalštaba ter najvišjih vojaških poveljnikov in najvišjih častnikov Slovenske vojske. Najverjetneje temelji na politični presoji, da je funkcija Predsednika republike po Ustavi skoraj v celoti protokolarna (ceremonialna) in gre torej za »psihološko okužbo«, po kateri prvi del 102. člena Ustave, kateri določa, da Predsednik republike (le) predstavlja Republiko Slovenije, ustvari določen interpretacijski pripomoček, s katerim se »oslabi« tudi drugi del navedene ustavne določbe o (edinem) nosilcu vrhovnega poveljništva. Alternativno pa gre lahko tudi drugo vrsto »psihološke okužbe«, pri kateri se izhaja, da ima Slovenija parlamentarni sistem, kar nekako avtomatično povzroči izredno restriktivno interpretacijo funkcije vrhovnega poveljništva (vendar nelogično, saj je s pristopa vsebine veljavne zakonske ureditve oblast vrhovnega poveljstva nad obrambnimi silami prepuščena Vladi Republike Slovenije – konkretno najbolj ministru za obrambo). Istočasno pa je tudi jasno, da Zakon o obrambi, pa četudi je t.i. »organski zakon«⁹, mora biti v skladu z Ustavo (prvi odstavek 153. člena in tudi prva alineja prvega odstavka 160. člena Ustave).

Kaj je torej rezultat takšne odločitve zakonodajalca, po kateri je očitno pravi vrhovni poveljnik Slovenske vojske Vlada Republike Slovenije – kot njen vsakodnevni »reprezentant« pa je to minister za obrambo?

Da je namreč funkcija Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika Slovenske vojske več kot »razpolovljena«, je na področju obrambnih sil države samo ceremonialne narave, je le spoštovanja vredna »častna funkcija«, brez pravega oblastnega delovanja in da ne vključuje vpliva na poveljevanje Slovenske vojske. Torej ustavno zapovedana funkcija vrhovnega poveljnika ni zapolnjena z vsebino in oblastno močjo in oblastnim vplivom, ki ga Ustava Predsedniku republike kot edinemu državnemu funkcionarju – dodeljuje glede vrhovnega poveljništva, in to samostojno, seveda v okviru Ustave in ustavnoskladnih zakonov.

Gre za eno bistvenih vprašanj, kjer sicer z drugega vidika verjetno še vedno vsaj simbolno velja klasični Lassallov izrek (znameniti govor »O bistvu ustave« iz leta

1862): »Glejte, gospodje – Kralj, katerega topovi in vojska ubogajo – to je del Ustave!«¹⁰.

Običajno bi se lahko ustavnopravno štelo, da je »pravi vrhovni poveljnik« ali »popolni vrhovni poveljnik« le določena individualna ali skupna (kolektivna) oseba – običajno šef države, drug državni funkcionar ali celo kolektivni organ kot npr. nacionalna zakonodajna oblast (tipologija delovanja nekdanjega francoskega Konventa v obdobju med leti 1792-1794 ter švicarske Skupščine leta 1914 in leta 1939), ki samostojno (sicer ob upoštevanju ustavnih in zakonskih pogojev) imenuje načelnika Generalštaba nacionalne vojske ter tudi morda del najvišjih ostalih poveljnikov vojske (npr. poveljnike rodov vojske – mornarica, letalstvo, pehota, poveljnike armad, korpusov, večjih vojaških območij, vojaškega poveljnika prestolnice države) ali pa dodatni del imenovanj prepusti predhodno najvišje imenovanemu načelniku generalštaba.

Funkcija vrhovnega poveljnika je takšna, da ne more ostati organizacijsko, funkcionalna (torej oblastno) nedoločena ali preveč deljena (s primerjalnega ustavnega vidika je ustavnopravni sistem soglasij – tipologija »sopodpisa« še sprejemljiv), temveč mora biti ustavnopravno popolnoma jasno, kdo je – smiselno po Lassalleovi klasični prisposobi o »posedovanju vojske in topov« – vrhovni poveljnik¹¹ – in kdo ni – in kdo sodeluje z vrhovnim poveljnikom pri izvrševanju pristojnosti, ki izhajajo iz te ustavne funkcije. Načeli pravne države in ustavne demokracije ne dopuščata tako velike ustavnopravne interpretacijske praznine in tudi morebitne zakonske pravne praznine, drugače se lahko govori celo o »nepopolni Ustavi«.

2.1 Očrt zgodovinske primerjave glede pomena in tradicije ustavnopravnega izražanje glede vrhovnega poveljnika

Za primerjavo glede posebnega zgodovinskega ustavnopravnega konteksta, precej povezanega s Slovenijo, nekdanja Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev iz leta 1921 (ti. Vidovdanska Ustava) je v drugem odstavku 49. člena določala, da je Kralj vrhovni poveljnik vseh vojaških sil.

Podobno je nekdanja Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije iz leta 1974 v tretjem odstavku 313. člena¹² določala, da je Predsedstvo SFRJ najvišji organ vodstva in poveljevanja oboroženim silam takratne Jugoslavije v vojni in miru.

Pri omenjenih določbah navedenih nekdanjih ustav ni dvoma, da je besedilo pomenilo to, kar je bilo zapisano – da gre za »prave« vrhovne poveljnike vojaških (obrambnih) sil države in da torej le-ti postavljajo (imenujejo) vsaj njihove najvišje načelnike (načelniki generalštabov npr.).

2.2 Opredelitve ustavopiscev iz obdobja 1990-1991

Republika Slovenija ima načeloma še mlado Ustavo, precejšen del ustavopiscev iz nekdanje Skupščine Republike Slovenije kot ustavodajalca je še vsaj delno aktiven, njihove besede takrat, ko so sestavljali Ustavo, imajo še precejšen interpretacijski pomen. S tega vidika so precej pomembne njihove izrečene besede in razlike v predlogih v Komisiji za ustavna vprašanja Skupščine Republike Slovenije¹³ ter njenih strokovnih podskupinah. Razprave v Komisiji za ustavna vprašanja skoraj v celoti kažejo, da se je funkcijo vrhovnega poveljnika razumelo kot resno oblastno funkcijo, da je bil strah pred zlorabami te moči, da je bilo precej kritičnih predlogov, ki so predlagali, da se v 102. členu Ustave izrecno določi, da bi bil vrhovni poveljnik ali minister za obrambo, ali predsednik Vlade Republike Slovenije ali pa parlament (bodoči Državni zbor Republike Slovenije). Prav tako je bilo predlagano, da v primeru če bo v Ustavi določeno, da bo Predsednik republike vrhovni poveljnik obrambnih sil države, da naj se ga omeji tako, da se v Ustavi določi, da mu svetuje Svet za nacionalno varnost (mišljen verjetno bolj kot posvetovalni organ s področja obrambne varnosti, bolj kot nacionalne varnosti). Z zgodovinskega vidika pa je bilo opozarjano, da gre pri predlogu za dodelitev funkcije vrhovnega poveljnika za ti. »monarhični relikv«, ki je bil nekoč morda celo smiseln, saj je monarh običajno nekoč bil vojak (usposobljen kot vojak).

Z vidika navedenih ustavnih razprav v nekdanji Komisiji za ustavna vprašanja v letih 1990-1991, je nujno oceniti realen pravni rezultat glede (ne)določitve vrhovnega poveljnika obrambnih sil. Tako po eni strani 102. člen Ustave določa Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, v ustavnih razpravah pogosto omenjani minister za obrambo, ki bi lahko po predlogih iz časa priprave Ustave (variantno) bil vrhovni poveljnik, je pa oseba, ki Vladi v skladu s prvim odstavkom 45. člena Zakona o obrambi predlaga imenovanje in razrešitev načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Nato - v sestavi Ministrstva za obrambo deluje Slovenska vojska (kot pravnoorganizacijsko gledano organ sui generis¹⁴), katero operativno in sistemsko vodi načelnik Generalštaba, ki pa je pravno (prvi odstavek 42. člena Zakona o obrambi – načelnik Generalštaba izvršuje razvojne, organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter usmeritve, ki mu jih preko Generalštaba odredi minister za obrambo) podrejen ministru za obrambo. Glede na navedeno bi se lahko štelo, da je s sprejetjem Zakona o obrambi (zlasti prvega odstavka 45. in prvega odstavka 42. člena) prišlo do prikrite ustavne revizije, ki pa glede na dejstvo, da v ustavnem redu Slovenije velja pisana in stroga Ustava, lahko pomeni le – neustavnost navedenih določb Zakona o obrambi.

3 Primerljive določbe ustav nekdanjih »novih ustavnih demokracij« v obdobju 1990-1994 ter njihove ustavnosodne presoje glede predsednika republike kot vrhovnega poveljnika

Kot je bilo navedeno v prejšnjem razdelku (2.2), ima Republika Slovenija načeloma še mlado Ustavo. S tega vidika Ustava spada v krog ustav »novih ustavnih demokracij«. V

obdobju 1992-1994, ko so določene nove ustavne demokracije začele izvrševati svoje nove ali znatno amandmirane (nekdanje socialistične) Ustave (obdobje začetnega entuziastičnega izvrševanja) se je problem, kaj ustavnopravno pomeni, da je nacionalni Predsednik Republike vrhovni poveljnik¹⁵, pojavilo tudi v teh ustavnih redih novih ustavnih demokracij. In le-te so ga ustavnopravno hitro razrešile v smer Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika.

3.1 Ustavnosodna presoja v nekdanji Republiki Madžarski leta 1991

Ustavno sodišče Republike Madžarske je tako v sistemski (prvi) interpretativni odločbi 48/1991 z dne 26. 9. 1991 interpretiralo določbe takratne prenovljene (leta 1989 in 1990) Ustave Republike Madžarske glede funkcije Predsednika Republike Madžarske kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil (drugi odstavek 29. člena takratne Ustave) in odločilo, da gre za klasično funkcijo vrhovnega poveljnika, kljub temu, da je Madžarska parlamentarna republika¹⁶. Ta funkcija vsebuje pristojnost imenovanja vojaških poveljnikov, glede na druge določbe takratne Ustave pa se to lahko izvršuje tudi ob sopodpisu Predsednika Vlade, glede na politično odgovornost Vlade Parlamentu.

3.2 Ustavnosodna presoja v Republiki Makedoniji leta 1994

Ustavno sodišče Republike Makedonije je z Odločbo U št.: 123/1993-0-0, z dne 14. 10. 1994 razveljavilo 9. točko 17. člena Zakona o obrambi Republike Makedonije iz leta 1992, po kateri je Ministrstvo za obrambo izvrševalo poveljevanje Vojski Makedonije. Po drugem odstavku 79. člena Ustave Republike Makedonije (iz leta 1991) je namreč Predsednik Republike Makedonije vrhovni poveljnik oboroženih sil Makedonije. Navedena določba Zakona o obrambi je bila razveljavljena kot neustavna, zlasti glede na določbo drugega odstavka 79. člena Ustave – ob upoštevanju, da izpodbijana zakonska določba pooblašča Ministrstvo za obrambo Republike Makedonije, da se vzpostavijo drugačna pravna razmerja poveljevanja vojski - razmerja, ki so drugačna od navedene določbe drugega odstavka 79. člena Ustave Republike Makedonije.

4 Pristojnosti predsednika republike glede na samo njegovo funkcijo vrhovnega poveljnika

Predsednik republike je po 102. členu in drugih določbah Ustave pretežno res »reprezentant«, namreč reprezentant suverenega ljudstva (glede na del 102. člena Ustave o predstavljanju Republike Slovenije, nato tudi glede na prvi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave o oblasti ljudstva v Sloveniji, drugi del drugega odstavka 3. člena Ustave o delitvi oblasti in določbe o ustavni demokraciji iz 1. člena ter o pravni državi iz 2. člena Ustave). Vendar je Predsednik republike v t.i. »malem preostanku« le nekoliko bolj samostojen oblasten ljudski in ustavni suveren – namreč kot vrhovni poveljnik obrambnih sil. T.i. »mali preostanek« ustavne določbe o vrhovnem poveljništvu je treba razumeti ločeno od reprezentativnih delov Ustave in se mora

razumeti (sicer tudi v razmerju do 124. člena Ustave in do drugih členov Ustave – npr. prvega odstavka 153. člena Ustave) kot – nereprezentativen in samostojno oblast(v)en. Torej v smislu, da ima Predsednik republike samostojno politično oblast in je v tem delu (v tem preostanku) celo dejansko najvišji vrh izvršilne veje oblasti (skoraj v celoti je najvišji vrh izvršilne veje oblasti namreč Vlada Republike Slovenije) in funkcije vrhovnega poveljnika torej ne »predstavlja«, temveč jo »samostojno in v celoti izvršuje«.

Ob tem je seveda treba strogo upoštevati tudi sistemsko izhodišče, da je prvi del 102. člena Ustave dejansko le reprezentativen (da Predsednik republike le predstavlja in ne zastopa Republike Slovenije, tako ne sme sam sklepati vojaških zavezništev, niti ne more sam samostojno napovedati vojne) – pač poznana razlika med »zastopanjem« in »predstavljanjem«¹⁷ s strani Predsednika republike. Drugi del Ustave o vrhovnem poveljstvu (funkciji vrhovnega poveljnika) pa je ločen (ustavnopravna funkcionalna separacija znotraj iste ustavne določbe) in pomeni samostojno ter tako »polno oblastno«¹⁸ funkcijo le Predsednika republike.

Glede na prej postavljeno tezo se lahko oceni: da je treba relevantni del 102. člena Ustave glede funkcije vrhovnega poveljnika brati dobesedno – le Predsednik republike samostojno izvršuje funkcijo vrhovnega poveljnika obrambnih sil (vsaj Slovenske vojske¹⁹). To načelno oceno je možno tudi šteti za izvorno razumevanje Ustave – oz. obnovo le-tega, saj ustavopisecem v letih 1990-1991, kljub znatnim dvomom o primernosti določitve Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika ter precejšnjim preferencam v smer dodelitve te funkcije Vladi kot delu izvršilne veje oblasti ter podrejene dodelitve te funkcije celo zakonodajni veje oblasti (Državni zbor) – ni uspelo v tem delu spremeniti ustavnega besedila, ampak je obveljalo navedeno (obstoječe) besedilo 102. člena Ustave.

Glede na navedeno funkcija vrhovnega poveljnika, kot pravilno ustavnopravno razumljena, vključuje vsaj naslednje pristojnosti Predsednika republike:

1. Samostojno imenovanje načelnika Generalštaba Slovenske vojske in njegovega namestnika ali namestnikov, vloga Vlade ali ministra za obrambo je kvečjemu (največ) posvetovalne narave (predhodno mnenje o primernosti in usposobljenosti), Predsednik republike je pri imenovanju samostojen (skorajda neodvisen);
2. Samostojno imenovanje najvišjih častnikov Slovenske vojske, tudi v tem primeru je vloga Vlade ali ministra za obrambo kvečjemu (največ) posvetovalne narave (predhodno mnenje o primernosti in usposobljenosti);
3. Verjetno delno samostojno imenovanje vodje (predstojnika) Obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo – le v tem primeru morda vloga službe, kadar le-ta ni zakonsko omejena po vsebini predvsem na obrambno varnost države – se lahko deluje po sistemu soglasij (sistem »sopodpisa«);

4. Samostojno imenovanje predstojnika Vojaške policije, kolikor bi bila organizacijsko izločena iz Slovenske vojske in bila pristojna samo za uslužbence Slovenske vojske;
5. Morebitno samostojno imenovanje vojaških atašejev, če so po vsebini dejansko najbolj »emanacija obrambne varnosti« države;
6. Morebitno samostojno imenovanje vojaških častnikov za zvezo, če so (v mednarodnih organizacijah ali vojaških ali delno civilnih misijah v tujini) po vsebini dejansko najbolj »emanacija obrambne varnosti« države.

Z vidika najbolj ali celo edine ustavnoskladne interpretacije 102. člena Ustave o pomenu funkcije vrhovnega poveljnika in iz nje izhajajočih pristojnostih, če se zaključno kot primer izbere Slovensko vojsko in njenega načelnika Generalštaba, to pomeni, da morata biti Slovenska vojska in Generalštab dokaj verjetno samostojen javnopravni subjekt (natančno opredeljen z zakonom), načelnik Generalštaba ter njegovi namestniki samostojno imenovani s strani Predsednika republike, morda enako tudi drugi najvišji častniki, Generalštab mora biti pod vrhovnim poveljstvom Predsednika republike. V takem ustavnoskladnem sistemu pa Ministrstvo za obrambo skrbi le za del logistike, organizacijskega delovanja in opravljanja nadzorov nad Generalštabom in Slovensko vojsko (torej ne gre samo za čiste podporne dejavnosti).

6 Zaključno glede samostojne oblastne funkcije predsednika kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil

Glede na prej predstavljeno je pravilno šteti, da je vloga (funkcija) Predsednika republike ustavnopravno jasna, da gre za samostojno polno oblast vsaj napram vodstvu Slovenske vojske (načelnik Generalštaba, njegovi namestniki in morda še najvišji častniki Slovenske vojske) – z vidika pristojnosti imenovanja in njihovega poročanja Predsedniku republike glede stanja ali delovanja Slovenske vojske. Nima pa Predsednik republike kot vrhovni poveljnik pristojnosti operativnega poveljevanja ali ukazovanja Slovenski vojski kot tudi delu izvršilne veje oblasti, to je z vidika 124. člena Ustave ter glede na načelo subordinacije znotraj vojaške organizacije funkcija Generalštaba samega, tudi z vidika temeljnega pravila enostarešinstva je to lahko le tako. Z vidika subordinacije Slovenske vojske civilni oblasti pa je vojska na koncu operativno, nadzorno, delno logistično ter delno tudi z vidika mehanizma poročanja podrejena Vladi Republike Slovenije in tako tudi njenemu delu – ministru za obrambo, saj sta oba navedena organa izvršilne veje oblasti samostojna nosilca izvršilne oblasti ter politično in pravno odgovorna za stanje in delovanje obrambnih sil Slovenije, med drugim tudi Državnemu zboru Republike Slovenije.

7 **Dodatek za leti 2015 in 2016 - dopolnitve Zakona o obrambi iz leta 2015 ter funkcija vrhovnega poveljnika**

V letu 2015 je prišlo do novega pravnega razvoja, ki dodatno zaplete uporabo stališča o samostojni oblastni funkciji Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika. Vlada Republike Slovenije je namreč dne 20. 10. 2015 predlagala sprejetje dopolnitve Zakona o obrambi²⁰ po nujnem zakonodajnem postopku, Državni zbor pa jo je v skladu z ustavno zapovedano dvotretjinsko večino vseh navzočih poslank in poslancev (124. člen Ustave) dne 21. 10. 2015 sprejel. Navedena Novela Zakona o obrambi je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 95/15.

Sprejeta dopolnitev Zakona o obrambi v novemu 37.a členu določa, da Slovenska vojska, skupaj (!) s Policijo, nadzoruje državne meje, obvladuje množice, opozarja in napotuje in podobno, pri tem pa izvaja pooblastila v skladu s policijsko zakonodajo. O začasni uporabi Slovenske vojske za te namene pa na predlog Vlade odloči Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in poslank.

Če se trenutno zapostavi vprašanje sistemske ustavne spornosti sprejete rešitve, namreč: ali gre po teh določbah sploh za obrambno delovanje (varnost v smislu prvega odstavka 124. člena Ustave) ter ali sprejete določbe po vsebini ne zajemajo morda uporabe vojske za »civilna« področja – sicer v kriznih situacijah – torej vprašanje ali ne gre po vsebini že za uporabo določb o izrednem stanju²¹ (prvi in drugi odstavek 92. člena Ustave – zlasti, ko po drugem odstavku 92. člena Ustave o podporni uporabi obrambnih sil za potrebe izvajanja izrednega stanja odloči Državni zbor²²), se pa lahko postavi naslednje vprašanje: kaj je z vrhovnim poveljništvom Predsednika republike v taki situaciji?

Možni odgovor bi lahko bil: pravno (zakonsko) je določena situacija, ko del Slovenske vojske opravlja t.i. »civilna« policijska pooblastila skupaj s Policijo, kar pomeni, da deluje podporno, kot neke vrste pomožna Policija. V taki ne-obrambni situaciji je šteti, da je vez z vrhovnim poveljništvom Predsednika republike in Slovensko vojsko pretrgana, in da je del vojske »izstopil« iz sistema subordinacije²³ tako napram načelniku Generalštaba (vsaj delno, sicer v manjši meri) kot tudi napram Predsedniku republike (skoraj popolnoma).

Možno je preliminarno podati določeno ustavnopravno oceno, da se je v Sloveniji namreč spet »zgodila« uvedba jurisdikcijskega in institucionalnega neustavnega stanja visoke intenzitete, kot že v obdobju 1998-1999 – takratni (interni) sklep Vlade Republike Slovenije o preletih letal NATO Pakta iz leta 1998, ki je doživel svojo strogo ustavnosodno presojo leta 1999²⁴.

Dosedanja in bodoča ustavnopravna presoja se do tega vprašanja, namreč ali je razmerje vrhovnega poveljevanja Slovenski vojski glede Predsednika republike prekršeno, se še ni opredelila, niti glede na motivacije ter razloge dosedanje pobude (posredna presoja)²⁵

in dosedanje (še nerešene) zahteve za oceno ustavnosti²⁶ ni šteti, da bo do te presoje hitro prišlo (na prvi pogled niti pri še nerešeni zahtevi za oceno ustavnosti ni videti dovoljšnje povezave za odločanje po »načelu koneksitete).

Kot neke vrste zaključno opredelitev glede tega vprašanja se lahko ztrdi le naslednje: z vidika interpretacije, ki je utemeljevana v tem sestavku glede 102. člena Ustave in funkcije Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil je možno šteti le, da je prišlo do novega neustavnega posega v funkcijo in povezane pristojnosti Predsednika republike.

Ustava je zavezujoči okvir, ki funkcijo vrhovnega poveljnika obrambnih sil pridržuje le Predsedniku republike, uporaba Slovenske vojske za policijska delovanja v času, ko ni uradno razglašeno izredno ali vojno stanje, brez istočasnega soglasja²⁷ Predsednika republike in njegovega jasnega in popolnega izvrševanja vojnega poveljništva celo v taki situaciji je lahko le neustavna. Tudi uvedba dvotretjinskega odločanja navzočih poslancev in poslanka Državnega zbora v prvem odstavku 37.a člena Zakona o obrambi, da se namreč določbe o uporabi Slovenske vojske za policijske namene izvajajo le na podlagi te dvotretjinske odločitve, kažejo, da je zakonodajalec dejansko uvedel novo kategorijo »izjemnega« stanja, ki ima vsaj elemente izrednega stanja²⁸, na posredni način pa je preko revizije Zakona o obrambi morda izvedel celo ustavno revizijo – na neustaven način. Pravno stanje glede uporabe Slovenske vojske v tem primeru namreč asociira na uporabo nemške vojske leta 1923 in 1932 (Preußenschlag)²⁹ za civilna (policijska) delovanja v primerih potencialnih uporov ali izvajanja rušenj civilne oblasti, torej uporabo drugega odstavka 48. člena weimarske Ustave Nemčije (iz leta 1919) ozir. na (neustavno!) ustavno revizijo Oktroirane Ustave Kraljevine Jugoslavije leta 1939, ko je bil 116. člen Ustave³⁰ uporabljen za vzpostavitev Banovine Hrvaške in za druga neustavna delovanja (suspenz Narodne skupščine itd.). In v tem primeru 37.a člena Zakona o obrambi, ko gre za ti. »civilno uporabo« Slovenske vojske za zagotavljanje javne varnosti, je med drugim bistveni ustavnopravni defekt, da je vez z vrhovnim poveljništvom Predsednika republike in Slovensko vojsko očitno neustavno pretrgana. Tako se lahko ta ukrep iz 37.a člena Zakona o obrambi oceni tudi ko »dodatni suspenz pristojnosti Predsednika republike kot vrhovnega poveljnika in glede njegovega vrhovnega poveljevanja«.

Opombe / Notes:

¹ Ur. list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13.

² Kaučič et. al., Nova ustavna ureditev slovenije, zbornik razprav (1992), avtorja: Ribičič, str. 182-183, Ribarič, str. 184-182.

³ Najbližje v sklepu Ustavnega sodišča, št. U-I-17/92, 9. 11. 1992; objava: Ur. list RS, št. 56/92 in OdlUS I, 80, posredno pa morda v sklepu Ustavnega sodišča, št. U-I-89/92 24. 12. 1992; objava: OdlUS I, 106.

⁴ Ribarič, Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja (2000), razdelek 3. Predsednik republike v sistemu državnih organov, točka Vrhovni poveljnik, objavljeno na: <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?OpenDocument>.

⁵ Ta dvom se izkaže kot utemeljen v strožjem in podrobnejšem prispevku iz leta 2001, v Ribarič, Institucija predsednika republike ob 10letnici ustave (2001), zlasti str. 108-110 ter nekoliko manj v Ribarič, v Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), str. 827, robna št. 8 – splošna omemba, da Zakon o obrambi v Ustavi določene funkcije vrhovnega poveljnika ne razčlenjuje.

⁶ Kaučič v Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev a (2011), str. 1210-1211, robna št. 5.

⁷ Ur. list RS, št. 82/94.

⁸ Sedaj Zakon o obrambi, Ur. list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo.

⁹ Pavlin v Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev a (2011), str. 1158, robna št. 20.

¹⁰ Lassalle, Ferdinand (2010), str. 79.

¹¹ Iz klasičnega dela dr. Leonida Pitamica iz leta 1927 se lahko sklepa, da če je enoosebni nosilec oblasti (kralj, predsednik republike) ustavno določen kot vrhovni poveljnik, le-ta oblast ni deljena – Pitamic, Leonid, DRŽAVA, Cankarjeva založba, Ljubljana (1996), str. 283.

¹² In je ob tem celo imela v prvem odstavku navedenega člena tudi določbo, da Predsedstvo SFRJ predstavlja (!) SFR Jugoslavijo doma in v tujini.

¹³ Cerar, Miro, Perenič, Gorazd (ur.): Nastajanje slovenske ustave - izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2001, str. 921-928 (magnetogrami glede 102. člena Ustave).

¹⁴ Prvi odstavek 39. člena Zakona o obrambi nejasno določa umestitev Slovenske vojske v pravnem redu Republike Slovenije, razen Generalštaba Slovenske vojske, za katerega je jasno, da je organ v sestavi Ministrstva za obrambo.

¹⁵ Po ravni pomembnosti primerljiv ustavnopravni problem je bilo tudi vprašanje v določenih ustavah novih ustavnih demokracij (pa tudi v Ustavah nekaterih drugih držav izven Evrope, ki niso imele socialistične preteklosti), kaj pomeni, da sme biti načelnik države (Predsednik republike) izvoljen le »dvakrat zaporedoma« (oz. podobne formulacije).

¹⁶ Za komentar te odločbe Ustavnega sodišča Republike Madžarske, takratnega konteksta in dodatnega razvoja podobne ter še podrobnejše ustavnosodne presoje takratnega Ustavnega sodišča Republike Madžarske glejte: Constitutional Judiciary in s New Democracy : the Hungarian Constitutional Court, Sólyom, László, Brunner, Georg, University of Michigan Press (2000), str. 45-48.

¹⁷ Pomembna ustavnopravna razlika glede katere je bil eksponent pravilne in klasične ustavne interpretacije pokojni Danijel Starman, en od ustavopiscev Ustave v obdobju 1990-1991, usmerjen v omejevanje pristojnosti Predsednika republike.

¹⁸ Vrhovno poveljstvo je po svojem namenu in glede na zapis v 102. členu Ustave tako bližje »polnemu zastopanju« in ne »ceremonialnemu predstavljanju«.

¹⁹ Dodatno vprašanje, ki ga v tem primeru ni nujno treba obrazloženo razjasniti je lahko tudi: ali je Predsednik republike tudi samostojni vrhovni poveljnik Civilne zaščite. Če se morda Civilno zaščito (celo v mirnodobnem času) razume kot sestaven (in nepogrešljiv) del obrambnih sil države v širšem smislu, pa četudi gre za civilno komponento obrambnih sil države, je tudi v tem primeru Predsednik republike njen vrhovni poveljnik, enako kot to velja za Slovensko vojsko.

²⁰ Vladni Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o obrambi, EVA: 2010-1911-0001, 20. 10. 2015. V Državnem zboru označen kot: Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o obrambi, EPA: 822 – VII, 20. 10. 2015, nujni zakonodajni postopek.

²¹ V Pavlin, Peter, Policijsko pravo in pooblastila – splošni del (iv. del – delovanje policije v izrednih razmerah), GV Založba, Ljubljana (2006) je na str. 221 navedeno: »Uporaba obrambnih sil (vojske) v izrednem stanju je lahko le sekundarna, na primer kot neka vrsta oborožene asistencije policiji, zgolj v pomoč civilni oblasti. Civilna oblast je torej še vedno »gospodar« – *dominus litis* izrednega stanja.« ter v opombi št. 338 na isti strani tudi: »«Pravo izredno stanje» v navedenem kontekstu pomeni izredno stanje, ki je bilo zakonito razglašeno, v skladu z nameni (temeljnimi pogoji) in omejitvami glede obsega, kot je za razglasitev izrednega stanja določeno v nacionalni ustavi in mednarodnih pogodbah. [...]«.

²² Po vsebini bi se namreč morda lahko štelo, da bi glede na določbe dopoljenega Zakona o obrambi v bistvu morale biti uradno razglašeno izredno stanje – saj je bila z dvotretjinsko dopoljenim Zakonom o obrambi morda spet izvedena »prikrita« (in neustavna) ustavna revizija.

²³ Glejte tudi »Posse Comitatus Act« Združenih držav Amerike iz leta 1878, zadnjič posredno spremenjen leta 2011.

²⁴ Sklep US, št. U-I-87/99, 8. 7. 1999; objava: Uradni list RS, št. 60/99 in OdlUS VIII, 180.

²⁵ Odločba US, št. U-II-2/15, 3. 12. 2015; objava: Uradni list RS, št. 98/15.

²⁶ Zahteva Varuha človekovih pravic z dne 2. 2. 2016 za oceno ustavnosti prvega, drugega in tretjega odstavka 37.a člena Zakona o obrambi, št. U-I-28/16.

²⁷ Pri tem avtor izhaja iz klasičnega članka iz leta 1940, ki sicer razpravlja o naknadnem soglasju Narodnega predstavništva, ko je aktiviran 116. člen Oktroirane Ustave Kraljevine Jugoslavije iz leta 1931: Član 116 ustava i njegova primena, Kostić, Lazo, Pravna Misao, časopis za Pravo i Sociologiju, Beograd (1940), str. 204-208.

²⁸ Za tipologije izjemnih stanj (izredno, obsedno in vojno stanje) glejte: Pavlin (2006), str. 221-222. Glejte tudi nekoliko drugačno predstavitev tipologij izjemnih stanj v: Gardašević, Đorđe, Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima; Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, (2014), str. 161-173.

²⁹ Glejte: Pavlin (2006), str. 224-227.

³⁰ Za klasični komentar 116. člena Oktroirane Ustave glejte: Kostić, Lazo, Komentar ustava Kraljevine Jugoslavije od 3 septembra 1931 (jugoslavensko ustavno pravo), Geca Kon a.d., Beograd (1934), str. 289-292.

Literatura / References:

- Cerar, M. & Perenič, G. (ed.) *Nastajanje slovenske ustave - izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- Kaučič, I. (ed.) (1992) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 102. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1210-1211.
- Kostić, L. (1940) *Član 116. Ustava i njegova primena* (Beograd: Pravna Misao).
- Kostić, L. (1934) Komentar Ustava Kraljevine Jugoslavije od 3 septembra 1931 (Jugoslavensko Ustavno pravo) (Beograd: Geca Kon a.d.).
- Gardašević, Đ. (2014) *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb).
- Lassalle, F. (2010) *reden und schriften* (Bremen: Europäischer Hochschulverlag).
- Pavlin, P. & Kečanović, B. (2006) Policijsko pravo in pooblastila – splošni del (IV. del – delovanje policije v izrednih razmerah) (Ljubljana: GV Založba).
- Pavlin, P. (2011) Komentar k 87. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1151-1163.
- Pitamic, L. (1996) *Država* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Ribarič, M. (2000) *Status predsednika republike slovenije v sistemu vladanja*, razdelek 3. Predsednik republike v sistemu državnih organov, točka Vrhovni poveljnik, available at: [http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?](http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?OpenDocument) OpenDocument (March 2, 2016).
- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10 letnici ustave (2001), *Zbornik Inštituta za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/2001 - VII. Dnevi javnega prava: "10 let slovenske ustave"*, Portorož, 4. - 6. junij 2001.
- Sólyom, L. & Brunner, G. (2000) *Constitutional judiciary in a new democracy : The Hungarian constitutional court* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Šturm, L. (ed.) (2011) Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev - A (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije).

Promulgacija zakona s strani predsednika republike

ERIK KERŠEVAN

Povzetek Promulgacija zakona se v Sloveniji kljub novim ustavnim temeljem državne ureditve v razumevanju in v praksi ni približala ureditvam starejših (zahodno)evropskih demokracij, kjer to pomeni bistveno več kot le simbolno dejanje. Promulgacije zakonov s strani predsednika republike ni mogoče obravnavati zgolj kot politično ravnanje nosilca oblasti, temveč predvsem kot pravno ravnanje, ki ima svoje vidike dolžnosti in odgovornosti. Praksa izvrševanja promulgacije zakonov v Republiki Sloveniji pa žal povzroča, da se z njo niti preventivno niti dejansko ne izvršuje noben vidik vzajemnega omejevanja oblasti pri izvrševanju zakonodajne funkcije. Zato bi kazalo podpreti spremembe, po katerih bi se promulgacija lahko pričela izvrševati na način, ki bi bil bolj skladen ureditvam nam vzornih evropskih parlamentarnih demokracij. S tem bi bil predsednik republike tudi pri nas razumljen in sprejet kot varuh Ustave Republike Slovenije, s tem pa tudi njegova dolžnost, da ob ostalih državnih organih stori vse, kar je v njegovih močeh, da zadosti temu cilju zagotavljanja pravne države.

Ključne besede: • predsednik republike • promulgacija • ustava • vladavina prava • zakonodajni postopek

NASLOV AVTORJA: dr. Erik Kerševan, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: erik.kersevan@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.20

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Promulgation of Laws by the President of Republic of Slovenia

ERIK KERŠEVAN

Abstract New constitutional foundations of the State's legal order have not changed the meaning and practice of promulgation of laws in Slovenia to make it resemble its role in traditional (West)European democracies, where its significance exceeds the symbolic aspect of the act itself. The promulgation of laws by the President of the Republic cannot be understood only as a political act of a holder of public powers, but foremost as a legal act that is tied to obligations and responsibilities. Practice of promulgation of laws in Republic of Slovenia regrettably does not lead to neither preventive nor effective implementation of the checks and balances in performance of legislative powers of the State. Therefore it would be appropriate to support changes following which the promulgation could be performed in a way that would more closely reflect its implementation in highly regarded European parliamentary democracies. Consequently the President of the Republic would be understood and accepted as the guardian of the Constitution of Republic of Slovenia with a clear duty to perform his function to the greatest extent in order to protect and promote the rule of law together with other State authorities.

Keywords: • president of the republic • promulgation • constitution • rule of law • legislative procedure

CORRESPONDENCE ADDRESS: Erik Kerševan, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: erik.kersevan@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.20

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Promulgacija zakona je v naši ustavni ureditvi sicer poznana pod poimenovanjem »razglasitev zakona«, vendar pa je zanimivo, da se kljub oblikovanju novih temeljev državne ureditve v Ustavi Republike Slovenije leta 1992 ta institut ni ne preoblikoval in ne približal ureditvam starejših (zahodno)evropskih demokracij, ki so na podlagi postopnega razvoja in pridobljenih izkušenj v njem oblikovali bistveno več kot le simbolno dejanje predsednika ali drugega šefa države. Pri tem se niti ne želi primerjati s predsedniškimi sistemi (kot v ZDA, Franciji, itd.), v katerih je vlogi predsednika države podeljena tudi velika moč politične presoje in vplivanja na uveljavitev parlamentarnih zakonov (npr. z možnostjo veta) temveč z zelo klasičnimi ureditvami parlamentarnih sistemov, v katerih se je vloga predsednika države pri promulgaciji zakonov oblikovala z zavestjo in s ciljem, da je pri tem dejanju smotno, če ne celo nujno, oblikovati rešitve, ki zagotavljajo ravnotežje med različnimi vejami oblasti, njihovo odgovornost in tudi večjo stopnjo spoštovanja in varstva ustavne ureditve in človekovih pravic, ki so v njej zagotovljene.

Zato vprašanje vloge predsednika republike pri promulgaciji zakonov ni mogoče obravnavati zgolj kot politično ravnanje nosilca oblasti v demokratični ureditvi, temveč predvsem kot pravno ravnanje, ki ima svoje vidike dolžnosti in odgovornosti¹. Teza, ki jo utemeljuje ta prispevek, pa se sklene z ugotovitvijo, da smo zaradi inercije pri nadaljevanju prakse iz pretekle socialistične ureditve (morda) že zamudili priložnost, da promulgacijo zakona oblikujemo kot trenutek sodelovanja med različnimi vrhovi oblasti prav z namenom doseganja učinkov in ciljev, ki so jih pri tem že oblikovale tradicionalne evropske demokracije.

2 Pojem promulgacije zakona

Nesporno je, da zakone v vseh sodobnih demokratičnih državah sprejema parlament, torej predstavniško telo, oblikovano na podlagi demokratičnih in splošnih volitev, pri katerih državljanke in državljani izrazijo svojo voljo glede tega, katere politične stranke oziroma katere poslanke in poslanci naj izvršujejo zakonodajno oblast v določenem mandatnem obdobju. Glavni predlagatelj zakonov je praviloma vlada kot nosilka izvršilne veje oblasti, zakonski predlog pa je v okviru parlamenta praviloma podvržen več obravnavam in razpravam, tako v okviru delovnih teles kot na (plenarnih) sejah². Odvisno od posamezne državne ureditve je parlament lahko oblikovan eno- ali dvodomno, tako da poleg splošnega predstavniškega telesa v postopku sprejemanja zakona sodeluje še senat ali drugače poimenovan drugi dom, ki je oblikovan na podlagi drugačnega sistema, bodisi kot predstavništvo regij ali zveznih dežel, zastopstvo interesnih in družbenih skupin, itd.

V (praktično) vseh navedenih ureditvah pa je v zakonodajni postopek vključen tudi šef države, ki je v kraljevinah monarh, v republikah pa predsednik države. Vloga šefa države v zakonodajnem postopku je skupna v tem, da ima pooblastila za promulgacijo

zakona, ki je prek svojega zgodovinskega razvoja³ oblikovala več korakov in tako zajema: oblikovanje izvirnega besedila zakona, podpis zakona, odreditev objave zakona in izvršitev objave zakona⁴. Poenostavljeno povedano promulgacija pomeni, da se s strani zakonodajalca sprejeti akt potrdi v avtentični vsebini, razglasi kot zakon in posreduje v ustrezno objavo v uradnem glasilu. Navedene pristojnosti so lahko, kot bo obravnavano kasneje, ob šefu države podeljene tudi predstavnikom vlade oziroma jih izvršujejo skupaj.

V nekaterih ustavnih ureditvah pooblastila šefa države posegajo tudi v sam zakonodajni postopek tako, da predvidevajo posebno vsebinsko presojo zakona in s tem povezano odločitev o tem ali bo določen zakon stopil v veljavo ali ne ter z različnimi posledicami, ki se lahko raztezajo od tega, da tak zakon sploh ne bo stopil v veljavo (absolutni veto) ali pa bo stopil v veljavo po ponovni potrditvi s strani predpisane večine članov zakonodajnega telesa (suspenzivni veto). Veto je praviloma politični akt in v tem primeru ne potrebuje pravne argumentacije, niti ni šef države pravno zavezan obrazložiti razloge za svojo odločitev⁵. Čeprav je tako pooblastilo lahko pomembno povezano s pristojnostjo promulgacije zakona, pa ju je medsebojno treba jasno razlikovati: izvrševanje veta je na podlagi ustavnih pooblastil del zakonodajnega postopka in daje šefu države možnost vplivanja na sam sprejem zakona, med tem ko je promulgacija zakona zbir korakov oziroma dejanj, ki sledijo že veljavno sprejetemu aktu zakonodajalca, torej ko je ustavno določeni zakonodajni postopek že zaključen.

3 Značilnosti promulgacije zakona

Zgodovinsko gledano je sodelovanje šefa države v postopku sprejemanja in uveljavitve zakona ostalo kot ohranjanje moči monarha v razmerju do parlamenta; kraljeva potrditev zakona (»royal sanction« oziroma "royal assent" v Združenem kraljestvu⁶) je izvorno predstavljala možnost odločujočega vpliva monarha na spremembo temeljnih pravnih predpisov v državi. Navedena pristojnost monarha je seveda vzpostavljala tudi določeno ravnotežje med različnimi vejami v sistemu delitve oblasti⁷. Pristojnost političnega potrjevanja zakona s strani šefa države se v sodobnih parlamentarnih demokracijah pogosto opušča oziroma ostaja v obliki suspenzivnega veta, zato pa je pomen promulgacije v slednjih ostal pridobil pomembno vlogo. To odražajo tudi značilnosti promulgacije zakona oziroma posameznih korakov, preko katerih se le- ta izvršuje.

Pristojnost za promulgacijo zakona je v razvitih demokratičnih ureditvah praviloma v rokah šefa države oziroma si jo deli s člani vlade kot nosilci izvršne veje oblasti. Med navedenimi organi se tudi delijo pristojnosti pri posameznih korakih promulgacije, torej pri oblikovanju izvirnega besedila zakona, podpisu zakona, odreditvi objave zakona in izvršitvi objave zakona (glej zgoraj). Vsem navedenim pristojnostim pa je skupno, da gre za pravno urejena dejanja, ki lahko nastopijo zgolj tedaj, ko so zanje izpolnjeni ustavno določeni pogoji. Promulgacija zakona je v tem smislu tudi ključni formalni akt, s katerim se uradno ugotovi, da so izpolnjene vse zahteve, ki jih posamezni ustavni red

terja za uveljavitev zakona in nastop njegovih pravnih posledic. Tudi v parlamentarnih demokracijah, ki šefu države ne priznavajo pravice veta, promulgacija zakona ni avtomatična, temveč je še vedno utemeljena na pravni presoji in odločanju ali so izpolnjeni ustavni pogoji zanjo s strani pristojnih organov⁸. Vezanost predsednika ali drugega šefa države in drugih v postopku promulgacije udeleženih organov na ustavo, le-tem nalaga posebno odgovornost za pravno pravilnost vseh oblastvenih aktov in dejanj, ki jih izvršujejo, to pa seveda zajema tudi pomembno formalno dejanje promulgacije zakona⁹.

Ključna značilnost promulgacije je njena vsebinska in procesna povezanost s postopkom sprejemanja (parlamentarnega) zakona v zato ustavno pristojnem zakonodajnem telesu. Posamezne značilnosti promulgacije pa so v svojih izvedbah v različnih sodobnih demokratičnih ureditvah do določene stopnje raznolike, zato je v danem prispevku predstavljen le relativno poenostavljen prikaz nekaterih skupnih ali prevladujočih značilnosti, ki so uveljavljene v vzorčnih ali sorodnih ustavnih ureditvah¹⁰. Glede na to, da so bila razmerja med najvišjimi organi in vejami oblasti po ureditvi Republike Slovenije v veliki meri vsaj prvotno utemeljena na ureditvi Zvezne republike Nemčije, se tudi v nadaljevanju prikaz opira na jasno sistematiko promulgacije, ki jo pozna navedena ustavna ureditev¹¹.

3.1 Oblikovanje izvirnega besedila zakona

Promulgacija se prične po tem, ko je ustavno pristojno zakonodajno telo zaključilo z razpravo in sprejelo zakon v določenem besedilu. S tem, ko je razprava končana in besedilo tako oblikovano je del postopka promulgacije tudi ugotovitev, v kateri vsebini je bil določen zakon sprejet oziroma potrditvev, da je bil določen zakon sprejet v določeni vsebini. To seveda ni več del zakonodajnega postopka, ki se je s sprejemom pravnega akta že zaključil, temveč je namenjen ugotovitvi vsebine izražene volje zakonodajalca. Ta je v mnogih ureditvah (tudi v ZRN) prepuščena v pristojnost resornemu ministrstvu, v katerega področje spada zakon in katerega predstavniki so tudi sodelovali v parlamentarni razpravi. Pristojno ministrstvo tako poskrbi, da so v sprejetem besedilu zajete vse spremembe in vse dopolnitve izvirnega besedila, ki jih je potrdil parlament in pripravi izvirno besedilo zakona ob (tehničnem) sodelovanju Zveznega uradnega lista (Bundesgesetzblatt)¹².

3.2 Podpis zakona

Po oblikovanju izvirnega besedila zakona, se v večini evropskih ureditev podpis zakona oblikuje kot visoko formalno dejanje, pri katerem zaradi njegovega pomena poleg predsednika države sodelujejo tudi predstavniki vlade s svojim sopodpisom (kontrasignatura). Pri tem je sicer sodelovanje predstavnikov vlade oblikovano na različne načine in z različnih vidikov, od vidika dolžnosti vsebinske presoje ustavne skladnosti določenega sprejetega zakona pred njegovo uveljavitvijo do prevzema politične odgovornosti za podpis zakona s strani šefa države.

Taka pristojnost šefa države in v parlamentarni demokraciji praviloma tudi članov vlade je utemeljena z njihovo umestitvijo v sistem delitve oblasti. Predsednik države je v tem primeru kot tretji in od parlamenta neodvisni organ tisti, ki formalno in simbolno zaključí večstrankarsko in interesno raznoliko parlamentarno razpravo s podpisom zakona, ki postane splošno veljaven ter zavezujoč pravni akt, ki ureja temeljna razmerja v državi. S sopodpisom izraženo soglasje predsednika vlade oziroma ministrov kot nosilcev izvršne veje oblasti pri tem pa je utemeljeno na ustavni dolžnosti teh organov, da skrbijo za izvrševanje tako sprejetega zakona.

Glede na specifično prakso v slovenski ustavni tradiciji je treba posebej poudariti, da v tej fazi promulgacije predsednik države podpiše izvorno besedilo zakona. To je formalno dejanje, s katerim predsednik države zakon izda kot pravni akt (*Ausfertigung des Gesetzes*), tudi danes še v slovesni pisni obliki¹³. Predsednik države tako ne izdaja posebnih aktov o promulgaciji zakona, kar bi bilo pravzaprav nezdržljivo z njegovo ustavno vlogo v postopku promulgacije¹⁴. Besedilo zakona se pred podpisom lahko opremi z dodatno uvodno ali zaključno izjavo predsednika republike o potrditvi ali razglasitvi določenega zakona¹⁵.

Vsekakor je podpis zakona ključno dejanje v postopku promulgacije zakona, pri katerem se pred uveljavitvijo zakona in kot pogoj zanjo vzpostavi zahteva po sodelovanju šefa države in izvršilne veje oblasti z zakonodajno oblastjo. To vzpostavlja zanimiv in pomemben sistem zavor in ravnovesij, ki ni brez simbolnih in praktičnih posledic. Simbolno je potrjen pomen zakona kot (poleg ustave) najvišjega pravnega akta v državi ter vezanost vseh in vsakogar na njegove določbe, hkrati pa je vzpostavljena tudi odgovornost vseh, ki so pri njegovem sprejemanju in razglasitvi sodelovali za skladnost navedenega zakona z ustavo. Izhodišče vseh zgornjih ustavnih pravil za podpis zakona v okviru njegove promulgacije je torej enako: noben državni organ, tudi predsednik države ne sme kršiti ustave pri izvrševanju svojih pristojnosti. Nasprotno, šef države je po svoji funkciji izrecno ali implicitno tudi varuh ustavne ureditve. To velja za vse sisteme državne oblasti, pa najsi gre za predsedniški, polpredsedniški ali parlamentarni sistem demokracije. Bivši predsednik Ustavnega sodišča ZRN in bivši zvezni predsednik Roman Herzog celo poudarja, da je vloga predsednika države, da (poleg Ustavnega sodišča) varuje ustavni red s preprečevanjem protiustavnih zakonov in drugih državnih aktov¹⁶. Tako kaže le pritrditi stališčem, da je zmotno prepričanje, da je le ustavno sodišče tisto, ki mora skrbeti za ustavnost delovanja države, saj bi ta interpretacija lahko vodila k nerazumnemu sklepu, da lahko vsi ostali državni organi pri izvrševanju svojih nalog spregledajo ustavne zahteve in prepovedi in da je le ustavno sodišče tisto, ki mora skrbeti za spoštovanje ustavnih temeljev obstoja pravne države. To bi pomenilo, da bi lahko drugi nosilci oblasti mala fidei kršili ustavni red, dokler tega ne bi ustavilo ali preprečilo Ustavno sodišče (skoraj v slogu "vemo, da je prepovedano, a bomo to počeli, dokler nas ne ustavijo") - to pa bi pomenilo razpad pravne države.

Predsednik države in drugi organi (npr. predsednik vlade ali ministri) morajo torej pri izvrševanju vseh svojih pristojnosti skrbeti za to, da pri tem ni kršena ustava. To velja v primeru promulgacije zakonov celo v parlamentarnih demokracijah z zelo omejenimi pooblastili šefa države¹⁷. Do kršitve ustave pa lahko pride tako pri neupoštevanju ustavnih procesnih pravil kot tudi pri neupoštevanju njenih vsebinskih zahtev in omejitev - v obeh primerih je rezultat enak. Zakon je lahko protiustaven zato, ker ni bil sprejet, razglašen oziroma uveljavljen po predpisanem postopku¹⁸, ali pa zato, ker je njegova vsebina v nasprotju z ustavo. Z vidika varstva ustavne ureditve je zanimiva razlaga, ki jo je podala nemška teorija in ki kaže na to, da je razlikovanje med vrstami kršitve brezpredmetno: če je zakon vsebinsko protiustaven, bi moral biti sprejet v obliki akta, ki spreminja ustavo, torej ustavnega zakona, da bi se spoštoval ustavni red – če pa je sprejet zgolj kot navaden zakon, je to (tudi) procesna kršitev, saj akt ni bil sprejet v pravilni obliki za vsebino, ki jo določa v svojih normah. S tega stališča torej med materialno in formalno oz. procesno protiustavnostjo ni mogoče razlikovati¹⁹.

Zato je seveda relevantno vprašanje, ali je (sploh) dopustna promulgacija zakona, če je le-ta po prepričanju predsednika države oziroma članov vlade, ki v postopku promulgacije sodelujejo, protiustaven. Odgovor na to vprašanje je kompleksen, saj je povezan z različnimi ureditvami pristojnosti šefa države, npr. vetom, pravico zahtevati presojo zakona pred Ustavnim sodiščem, itd. Vendar pa lahko - ne glede na raznolikost ustavnih ureditev in praks - vendarle trdimo, da ustava kot najvišji pravni akt in temelj obstoja države ne more siliti nobenega državnega organa, da jo zavestno krši²⁰. Tako je z vidika pomena promulgacije tudi v parlamentarni demokraciji ustavna ureditev najučinkoviteje varovana, če predsednik države (oziroma člani vlade kot njegovi sopodpisniki) zavrnejo podpis določenega zakona in s tem njegovo promulgacijo, če so prepričani, da je ta zakon v neskladju z ustavo. Ob vsej previdnosti in zadržanosti, ki jo je pri tej presoji treba uporabljati, ima taka pristojnost lahko pomembno ustavno varstveno ter preventivno funkcijo tudi v razmerju do zakonodajne veje oblasti, še posebej v ureditvah, v katerih predsednik države nima pravice veta oziroma pristojnosti, da začne postopek presoje po njegovem mnenju ustavno spornega zakona pred ustavnim sodiščem²¹. Zadržanost presoje predsednika države glede vprašanja (ne)ustavnosti zakona sicer ni ustavno zapovedana, vendar pa je utemeljena na dejstvu, da je končni razsodnik glede pogosto zahtevnega vprašanja ustavnosti zakonov v praktično vseh obravnavanih sodobnih ustavnih ureditvah ustavno sodišče (ali vrhovno sodišče s sorodnimi pristojnostmi), kar pomeni, da je tak korak s strani predsednika države (ali člana vlade, ki odkloni sopodpis, kar se je praksi tudi že zgodilo²²), utemeljen predvsem v primeru očitne, prima facie neustavnosti zakona, saj zgolj zaradi (prikritega) političnega nestrinjanja z vsebino zakona tako dejanje ne bi bilo dopustno²³.

3.3 Objava zakona

Objava zakona je končno dejanje v postopku promulgacije zakona, ki ga je mogoče deliti v dve različni dejanji: odreditev, da se zakon objavi, in izvršitev objave zakona. Odločitev o objavi zakona je del promulgacije in vezana na predhodni podpis zakona s

strani predsednika države. Ta odločitev je lahko združena s podpisom zakona²⁴, lahko pa je prepuščena aktom drugega državnega organa (npr. vlade)²⁵, ki poskrbi, da je podpisani zakon tudi ustrezno objavljen po tem, ko so izpolnjeni vsi ustavni pogoji za dokončanje postopka promulgacije.

Izvršitev objave pa pomeni le sam natis, publiciranje zakona v fizični ali (vse pogosteje celo izključno) elektronski obliki, ki je namenjeno seznanitvi državljanov in državljanov ter drugih morebitnih naslovnikov njegovih zakonskih norm z njihovo vsebino²⁶. Odločitvi pristojnega organa o objavi sledi torej objava zakonskega besedila v državnem uradnem glasilu, ki predstavlja le tehnično ravnanje pristojnega založnika tega uradnega glasila (izjemo predstavljajo določene common law ureditve, kjer se razglašeni zakoni ne objavljajo v periodičnih uradnih glasilih). Z objavo je tako izpolnjen zadnji korak promulgacije zakona, ki lahko po tem dejanju začne veljati.

4 Promulgacija zakona v ustavni ureditvi Republike Slovenije

V primerjavi z vsemi predstavljenimi značilnostmi promulgacije zakona, ki so uveljavljene v nam bližnjih vzornih ali sorodnih demokratičnih ureditvah, pa je v ustavni ureditvi in praksi promulgacije zakona v Republiki Sloveniji mogoče brez dvoma ugotoviti bistvena odstopanja. Vzroki za to so kompleksni, med njimi pa je mogoče na prvo mesto postaviti inercijo prejšnjega skupščinskega sistema. Ta je sicer – drugače kot veljavna ustavna ureditev – temeljil na enotnosti oblasti in zato tudi glede promulgacije zakonov vseboval specifične rešitve in prakse, ki pa se kljub spremembi ustavnega sistema niso ustrezno preoblikovale. Tako je mogoče brez težav ugotoviti, da se ustavno besedilo pristojnosti predsednika republike v zvezi s promulgacijo sicer pomembno razlikuje od prejšnje socialistične ureditve, saj ne predvideva več izdaje posebnega akta o razglasitvi zakona²⁷ niti ne določa pristojnosti predsednika Državnega zbora, da podpisuje zakone²⁸. Ne glede na to pa je samo izvajanje pristojnosti promulgacije tudi po uveljavitvi nove Ustave leta 1992 ostalo praktično nespremenjeno, saj se je ohranilo izdajanje ukaza o razglasitvi kot posebnega, od zakona ločenega akt predsednika republike, katerega besedilo je povsem identično ukazom, ki jih je izdajalo predsedstvo socialistične republike.

Na tej točki kaže poudariti, da bi lahko veljavno ustavno ureditev promulgacije izvajali tudi drugače, vendar se je glede tega že oblikovala in ustalila določena praksa, ki jo bo težko spremeniti. Tako v Ustavi Republike Slovenije ni nobene natančnejše opredelitve, kaj pojem »razglasitev zakona« pomeni in tudi ne, na kakšen način in s kakšnim aktom se izvršuje. Morda bi veliko strokovnega in političnega napora lahko nekoč privedlo tudi v obstoječih ustavnih okvirih do nadaljnjega razvoja. A o tem več v nadaljevanju.

Za nadaljevanje pravne razprave o obravnavani temi glede na ureditev v Republiki Sloveniji, si kaže najprej podrobneje pogledati ustavne določbe o razglasitvi zakona, v nadaljevanju pa ob upoštevanju značilnosti promulgacije še različna odprta vprašanja, ki se na to navezujejo.

4.1 Ustavni okvirji postopka razglasitve zakona

Ustava Republike Slovenije za promulgacijo zakona uporablja izraz »razglasitev zakona«. Pomena oziroma natančnejše vsebine tega dejanja Ustava ne opredeljuje podrobneje, vendar pa so se v njenih okvirjih ustalile določene značilnosti izvajanja te pristojnosti. Pristojnost za razglasitev zakona je z Ustavo Republike Slovenije podeljena predsedniku republike, kar je enako večini ureditev sodobnih držav. Ustava to pristojnost ureja v dveh členih in sicer v 107. členu, ki med navedbo pristojnosti predsednika republike izrecno vključuje tudi pristojnost, da razglašča zakone, vsebinsko bolj obsežno pa v 91. členu (Razglasitev zakona), ki določa:

"Zakone razglašča predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu.

Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna."

Ustava v svojem besedilu izrecno določa rok, v katerem mora biti zakon razglašen, ob tem pa tudi možnost suspenzivnega veta Državnega sveta, ki lahko prepreči razglasitev zakona, ker mora Državni zbor o njem ponovno odločati. Ker lahko Državni svet sprejme veto v sedmih dneh od sprejetja zakona to v praksi pomeni, da predsednik republike razglasi zakon šele po izteku tega roka, torej osmi dan po njegovem sprejemu. Ustavno zapovedano oviro razglasitvi zakona predstavlja tudi morebitni referendum o sprejetem zakonu²⁹. Če je na referendumu zakon zavrnjen, je bil sicer sprejet s strani Državnega zbora, vendar ga predsednik republike ne more razglasiti³⁰.

Pojem razglasitve zakona je opredelilo v nekaj odločbah tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije³¹, ki poudarja, da sta razglasitev in objava zakona pravno relevantni dejanji, ki sledita sprejemu zakona in sta nujni pogoj za uveljavitev zakona. Pri tem pa nadaljuje:

»Razglasitev zakona (promulgacija) in objava zakona (publikacija) sta sicer dve dejanji, ki pa sta soodvisni in povezani. Promulgacija je akt, s katerim se ugotavlja, da je zakon s sodelovanjem vseh po Ustavi določenih udeležencev nastal; gre za ugotovitev, da je zakon sprejel po predpisanem postopku pristojni subjekt, da je zakon res nastal in da obstoji. Objava (publikacija) pa je dejanje, s katerim postane zakon navzven spoznaven in je kot pogoj za uveljavitev zakona potrebna zato, da imajo naslovljenci zakona možnost seznaniti se z zakonom in njegovo vsebino, preden dobi obvezno moč in jih zavezuje. V skladu z veljavno ureditvijo zakone razglašča Predsednik republike, objavljajo pa se v Uradnem listu Republike Slovenije, pri čemer je tisti, ki zakon pošlje v razglasitev in ki odredi objavo zakona, Državni zbor oziroma Predsednik Državnega zbora. Zakona, pri katerem so ovire za njegovo uveljavitev, ni mogoče razglasiti in

objaviti. Ni mogoče razglasiti in objaviti zakona, ki sploh še ni nastal in ne obstoji, oziroma zakona, za katerega ni gotovo, da je nastal.«

Razglasitev zakona torej Ustavno sodišče opredeljuje kot pomemben ugotovitveni akt, s katerim se ugotavlja, da je zakon sprejel po predpisanem postopku pristojni subjekt, da je zakon res nastal in da obstoji. Vendar pa se Ustavno sodišče na tej točki tudi ustavi in v svoji ustavnosodni presoji mnogih vidikov te pristojnosti predsednika republike in razmerja do drugih organov oblasti v tem postopku ni podrobneje obravnavalo.

4.2 Značilnosti razglasitve zakona

Ob pregledu posameznih elementov, ki jih v postopku promulgacije zakona poznajo druge ustavne ureditve (zgoraj), se pri nas marsikateri korak izvršuje na povsem drugačen način. V faze promulgacije namreč ni v ničemer vključena Vlada ali njeni posamezni člani, institut sopodpisa je v naši ustavni praksi nepoznan, hkrati pa je predsedniku republike priznana v praksi zgolj simbol(ič)na vloga.

Tako je prvi korak, oblikovanje izvirnega besedila zakona, v celoti pridržano Državnemu zboru kot zakonodajnemu telesu in pri tem niti Vlada niti ministrstva in niti predsednik republike nimajo nobene vloge. Tako po končnem izglasovanju zakona v celoti končno besedilo zakona, torej izvirnik zakona, pripravi zakonodajno-pravna služba Državnega zbora³². Ta strokovna služba zakonodajnega telesa seveda nima nobenih samostojnih pristojnosti vsebinske ali formalne presoje sprejetega zakona.

Tudi ključni korak promulgacije, podpis zakona, ki pomeni pravno formalno izdajo navedenega temeljnega pravnega predpisa, je urejen zgolj s Poslovnikom Državnega zbora in sicer kot pristojnost predsednika Državnega zbora³³. To, da zakona ne podpiše in s tem ne izda šef države je značilnost skupščinskih sistemov, ki v svojem bistvu ukinja klasično promulgacijo zakonov³⁴. To je veljalo tudi v nekdanji ureditvi Socialistične republike Slovenije, kjer pa je ustava navedeno pristojnost predsednika Skupščine Socialistične republike Slovenije za podpis zakonov tudi izrecno določala³⁵. Sedanja Ustava take določbe ne pozna, zato je seveda vprašanje ali jo je mogoče - oziroma celo ali jo je primerno - glede tega koraka pri promulgaciji razlagati zgolj na način, ki ustreza inerciji bivšega skupščinskega sistema, ki je to izrecno urejal na ustavni ravni. Povedano drugače, bi bilo mogoče podpis zakona v smislu prave promulgacije prenesti na predsednika republike teoretično zgolj s črtanjem navedene poslovniške določbe, posledično pa bi se ustavni pojem »razglasitve zakona« razlagal širše kot v dosedanji praksi in bi zajemal tudi podpis zakona s strani predsednika republike. Nasprotno temu pa stoji dosedanja prevladujoča in uveljavljena praksa, ki ustavno pristojnost predsednika republike, da razglašča zakone, razume zgolj kot zadnji korak promulgacije in sicer le kot zgolj formalen predpogoj objave zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. Ob tem kaže sicer ponovno poudariti dejstvo, da razglasitev zakona ni enaka objavi zakona niti po samem besedilu Ustave³⁶ in da tudi praksa

Ustavnega sodišča aktu razglasitve priznava ugotovitveni značaj vsaj z vidika ustavno veljavnega nastanka zakona³⁷.

Sedanja praksa, utemeljena na Poslovniku Državnega zbora, pa vodi do dveh skoraj neizogibnih posledic. Prva je ta, da predsednik republike zakone razglašá s posebnim, od samega zakona ločenim aktom. Druga, iz tega izvirajoča pa je, da je promulgacija pri nas s tem žal izgubila skoraj vso ustavnovarstveno funkcijo, ki jo poznajo v drugih ureditvah parlamentarnih demokracij. Poglejmo si obe posledici nekoliko podrobneje.

4.2.1 Razglasitev zakona z ukazom predsednika republike

Razglasitev zakona se v ureditvi Republiki Sloveniji torej izvrši, ko predsednik izda ustrezní akt o razglasitvi določenega zakona, kar predsednik stori z ukazom, ki se glasi: »Razglašam Zakon o, ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji«. Ukaz predsednika republike sicer ni omenjen ne v Ustavi in ne v zakonu, šteje pa za poseben pravni akt, ki stopi v veljavo s trenutkom, ko ga podpiše predsednik. Njegova oblika ni formalno predpisana, glede na njegov pomen in naravo pa mora biti vsekakor izdan v pisni obliki. Po vsebini mora jasno izražati voljo predsednika republike, da se razgласi določen zakon, biti pa mora tudi nepogojen, torej nevezan na kakršenkoli pogoj, da prične veljati. Ukaz predsednika republike o razglasitvi zakona ni predpis, saj sam ne ustvarja spremembe v pravnem položaju naslovnikov njegovih norm, temveč je posamičen in konkreten akt, ki se nanaša na točno določen zakon in se izda le v razmerju do tega zakona. V naši pravni ureditvi tudi glede izdaje ukaza o razglasitvi zakona ni predviden institut sopodpisa (kontrasignature), pri kateri bi bilo predvideno, da ga mora sopodpisati tudi predsednik vlade ali minister, preden bi stopil v veljavo³⁸.

Predsednik republike podpiše ukaz o razglasitvi zakona na podlagi obvestila predsednika Državnega zbora, da je Državni zbor na svoji seji sprejel določen zakon, temu obvestilu pa je priložen zakon, katerega razglasitev se predlaga, in ki je že podpisan s strani predsednika Državnega zbora. Ukaz o razglasitvi zakona je kot navedeno od zakonskega besedila v celoti ločen akt, ki ga predsednik republike posreduje Uradnemu listu in se objavi skupaj z besedilom zakona. Objava ukaza o razglasitvi zakona skupaj z določenim zakonom tako dokazuje, da je bil zakon razglašen skladno z ustavno ureditvijo in da so nastopili pogoji za njegovo objavo in uveljavitev. Zakon, ki ni razglašen, ne more stopiti v veljavo, pa čeprav bi bil morda objavljen v Uradnem listu, saj je razglasitev zakona ustavni pogoj, da določen zakon sploh lahko pridobi pravni učinek.

Ob navedenem kaže dodati, da je v naši judikaturi tudi že (vsaj načelno) razrešeno vprašanje, ali je mogoče ukaz o razglasitvi določenega zakona izpodbijati v sodnem postopku - in odgovor je negativen. Ustavno sodišče je pri odločanju senata o zavrženju ustavne pritožbe že (sicer kratko) odločilo, da ukaz o razglasitvi zakona ni akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo saj iz nekaterih odločb Ustavnega sodišča po

obrazložitvi izhaja, da je razglasitev zakona del zakonodajnega postopka v širšem smislu³⁹. Tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v svoji odločitvi presodilo, da ukaz o razglasitvi zakona nima narave odločitve niti dejanja v postopku odločanja o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika in da je ukaz o razglasitvi zakona akt v postopku uveljavitve zakona. Pravilnost uveljavitve zakona pa je po stališču Vrhovnega sodišča stvar skladnosti zakona z ustavo, o čemer je po določbi 1. alineje 1. odstavka 160. člena Ustave Republike Slovenije pristojno odločati Ustavno sodišče Republike Slovenije⁴⁰ in ne sodišče v upravnem sporu.

Razlaga, po kateri se lahko ukaz predsednika republike o razglasitvi zakona izpodbija le skupaj z izpodbijanjem zakona pred Ustavnim sodiščem⁴¹, pa je v veliki meri odraz nekonsistentne ureditve in prakse postopka promulgacije zakona. Iz odločitev je mogoče razbrati, da je Ustavno sodišče želelo razrešiti (tudi) problem ločenosti akta o razglasitvi zakona od samega zakona z uvedbo pojma »zakonodajnega postopka v širšem smislu besede⁴²«, ki ga Ustava sicer ne pozna. Ustavno sodišče je tako v določeni zadevi zaradi nepravilne razglasitve in objave zakona pri presoji ustavnosti samega zakona odločilo, da se šteje, da zakon "ni bil razglašen in objavljen v skladu z Ustavo, zato ni začel veljati in se ne sme uporabljati⁴³", pri čemer je učinek sicer enak kot da bi odločilo o tem, da se odpravi ukaz o razglasitvi zakona - posledica prenehanja veljavnosti ukaza na podlagi sodne odločbe pa bi seveda pomenila tudi prenehanje veljavnosti zakona, katerega razglasitev ne bi bila veljavno izvršena⁴⁴.

4.2.2 Ustavovarstvena funkcija razglasitve zakona

Glede na že opisano pomembno možnost vzpostavljanja zavor in ravnovesij med različnimi ustavnimi organi v postopku promulgacije zakona, ki je uveljavljeno (tudi) v parlamentarnih demokracijah, pa je v naši ureditvi glede na predstavljeno izvajanje te pristojnosti vzajemno omejevanje oblasti praktično neobstoječe.

Vlada ne sodeluje s svojim sopodpisom in s soodgovornostjo predsednika vlade in ministrov ne pri oblikovanju izvirnika zakona in njegovem podpisu, niti pri izdaji ukaza predsednika republike o razglasitvi tega zakona. Strokovna služba Državnega zbora, ki oblikuje izvirnik zakona kot že navedeno nima nobenih pooblastil in odgovornosti za njegovo vsebinsko ali procesno presojo ali oceno. Predsednik Državnega zbora, ki izvršuje svojo funkcijo kot *primus inter pares* v zakonodajnem telesu pa s podpisom zakona na podlagi poslovniške ureditve zanj ne prevzema nobene samostojne odgovornosti in se tudi v praksi ne čuti dolžnega samostojno presoditi njegovo ustavnost ne z vidika postopka sprejemanja ne glede vsebine⁴⁵.

Enako pa v dosednji praksi velja tudi za izvrševanje pristojnosti predsednikov republike glede razglasitve zakonov. Zakon se glede ne opisane značilnosti v ničemer ne šteje za akt, ki bi ga izdal ali s svojim podpisom potrdil predsednik republike, ki izda svoj ukaz kot od zakona formalno in vsebinsko ločen akt. Tako niti ni presenetljivo – ali pa je celo logična posledica – da se temu skladno skrbnost predsednika republike v

praksi omeji na pravilnost samega ukaza o razglasitvi zakona (npr. glede pravočasnosti njegove izdaje, formalno pravilne navedbe naslova zakona, itd.). Tudi z vidika dejstva, da po stališčih Ustavnega sodišča akt razglasitve pomeni ugotovitev ustavno veljavnega nastanka zakona⁴⁶, je de facto navedena ugotovitev v praksi vselej utemeljena na domnevi, da s strani predsednika Državnega zbora podpisani in v razglasitev posredovani zakon izpolnjuje vse ustavne pogoje za njegovo razglasitev. Tako tudi noben predsednik republike (razen v nekaterih izjemnih primerih) ni zahteval nobenih dodatnih pojasnil, ki bi preizkušala resničnost navedene domneve, temveč je bilo njegovo avtomatično razglašanje posredovanih zakonov sprejeto tako v praksi kot v pomembnem delu strokovne javnosti celo kot njegova ustavno zapovedana obveznost, ki bi lahko ob kršitvi privedla celo do ustavne obtožbe predsednika republike pred Ustavnim sodiščem⁴⁷. O tem, da bi bila pravica ali celo dolžnost predsednika republike, da zavrne razglasitev zakona, za katerega meni, da je očitno neustaven, pa smo glede na opisani razvoj in prakso še oddaljani.

5 Sklep

Praksa izvrševanja promulgacije zakonov v Republiki Sloveniji, ki je morda prerasla že v ustavni običaj, pomeni, da se v fazi promulgacije niti preventivno niti dejansko ne izvršuje noben vidik vzajemnega omejevanja oblasti z vsebinskim nadzorom nad ustavnostjo sprejetih zakonov. Čeprav so nesporno vsi državni organi zavezani varovati ustavno ureditev, med njimi je to tudi – ali celo na prvem mestu – dolžnost predsednik republike, kar izhaja tudi iz njegove prisege ob nastopu funkcije⁴⁸, je to ob veljavni razlagi in uporabi instituta promulgacije zakona neuresničeno. Rešitev, po kateri naj navedeno funkcijo varstva ustavnosti zakonov prevzame zgolj Ustavno sodišče, pa tudi simbolno prestavlja varstvo ustavnosti v domeno enega organa in odvzema zavest po skupni odgovornosti vseh nosilcev oblasti za varstvo ustavne ureditve. Zato bi kazalo podpreti spremembo prakse pa tudi predpisov, po kateri bi promulgacijo lahko pričeli izvrševati na način, ki bi bil bolj soroden ureditvam drugih razvitih (in nam vzornih) evropskih demokracij. S tem bi bil predsednik republike tudi pri nas razumljen in sprejet kot varuh Ustave Republike Slovenije in s tem sprejeta tudi njegova dolžnost, da ob ostalih državnih organih stori vse, kar je v njegovih močeh, da zadosti temu cilju zagotavljanja pravne države⁴⁹.

Opombe / Notes:

¹ Pravna država in demokracija kot oblika političnega sistema sta tesno povezani, argumentira Pavčnik. »Pravna država je vsebinsko votla, če ni demokratičnih postopkov (npr. zakonodajnih postopkov), ki pravno državo vsebinsko dopolnjujejo. Glej Pavčnik v: Pravna država (2009), str. 36.

² O samem zakonodajnem postopku in njegovih značilnostih več v Igličar: Zakonodajni proces z osnovami nomotehnik (2004).

³ Prvič omenjeno v Constitution Française de 3.9.1791, Section première: De la promulgation des lois, Article 3, po tem vzoru pa tudi v Reichsverfassung vom 16.4.1871, o zgodovinskem razvoju glej Butzer: Komentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 8 in nasl.

⁴ Glej Butzer: Komentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 17.

⁵ Ob zakonodajnem vetu se v novejši teoriji in ustavnih rešitvah posameznih držav pojavlja tudi t.i. »ustavni veto«, ki po vsebini pomeni zadržanje razglasitve zakona in sprožitev postopka njegove ustavnosodne presoje s strani šefa države. V tem primeru ne gre za avtonomno politično presojo in odločitev šefa države, temveč za argumentiran dvom v ustavnost sprejete zakonske ureditve in pravno utemeljeno odločitev o tem, da se pred uveljavitvijo zakona obrne na sodišče, pristojno za ustavnosodno presojo. O tem podrobneje npr. Kaučič: Predsednik republike med ustavo in politično prakso ter Ribičič: Šef države ali šef protokola.

⁶ Bennion: Modern Royal Assent Procedure at Westminster (1981), str. 133–147.

⁷ To je tudi služilo kot vzor oblikovanju sorodne ureditve pristojnosti predsednika v ZDA vključno s pravico do veta. Več o tem v Grad, Kristan, Perenič: Primerjalno ustavno pravo (2006)

⁸ Seveda pa velja enaka pristojnost tudi v sistemih, ki poznajo politični veto: če je (relativni) veto preglasovan s strani zakonodajalca, ima šef države še vedno pristojnosti in dolžnost, da presodi, ali so izpolnjeni ustavni pogoji za razglasitev zakona.

⁹ Herzog: Komentar k 54. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 75.

¹⁰ Npr. v ZRN, Italiji, Avstriji, tudi Franciji; o značilnostih pomembnejših državnih ureditev širše glej Butzer: Komentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 65–74.

¹¹ Promulgacijo ureja 82. člen Temelnjega zakona (Grundgesetz), ki določa:

»(1) Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erläßt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatt verkündet.

(2) Jedes Gesetz und jede Rechtsverordnung soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen. Fehlt eine solche Bestimmung, so treten sie mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist.«

Postopek promulgacije urejajo v pomembnih značilnostih tudi členi 58 do 61 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

¹² O tem obsežno Butzer: Komentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 65–74.

¹³ V ZRN tako 59. člen GGO določa, da se s strani člana Zvezne vlade (Bundesregierung) soppodpisano izvorno besedilo zakona opremi z velikim zveznim pečatom in, če je sestavljeno iz več listov, povezano z črno-rdečo-zlato vrstico ter tako prek ustrezno pooblaščenega zastopnika urada predsednika vlade predloži v podpis predsedniku države.

¹⁴ Tako bi bilo nesmiselno, da bi ob samem zakonu kot pravnem aktu izdajal npr. akt o podpisu zakona, ukaz o izdaji zakona, odredbo o podpisu zakona ipd.

¹⁵ Tako v ZRN objavljeni zakon vsebuje pod sprejetim zakonskim besedilom izjavo: »Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden«, kateri sledijo podpis zveznega predsednika, kanclerja in pristojnega ministra; v Italiji je v uvodnem delu objavljenega zakona navedba »Presidente della Repubblica promulga«, na zaključku pa je navedeno: »La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato«, čemur sledita podpis predsednika republike in predsednika vlade; v Avstriji pa objavljenemu zakonskemu besedilu sledita (le) podpis predsednika države in soppodpis predsednika vlade.

¹⁶ Herzog: Komentar k 54. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 78.

¹⁷ Tudi v ureditvi ZRN, kjer se poudarja izjemna omejenost pristojnosti zveznega predsednika po povojni ustavni ureditvi (Grundgesetz) v primerjavi z Weimarsko republiko, je prevladalo

mnenje, da se kljub restriktivni interpretaciji njegovih pooblastil ne more izključiti njegove dolžnosti za pravno presojo ustavnosti zakonov, ki jih razglašajo. Tako izrecno Hesse, Grundzuege des Verfassungsrechts... (1995), Rn 666 in nasl.

¹⁸ "Ni mogoče razglasiti in objaviti zakona, pri katerem so ustavnopravne ovire v zvezi z njegovim nastankom," odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-104/01 z dne 14.6.2001.

¹⁹ Izčrpano v Von Muench: Staatsrecht (1993), str. 334 in nasl.

²⁰ Od predsednika ni mogoče zahtevati, da ob jasni zavesti (sehendes Auges) podpiše zakon, ki ga ima za protiuustavnega, niti mu ni mogoče priznati pravice, da bi to naredil – tako Herzog: Kommentar k 54. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 76.

²¹ Ob enakem ustavnem položaju in praktično enaki dikciji zvezne ustave Republike Avstrije je zvezni predsednik dr. Heinz Fischer v letu 2008 zavrnil podpis novele Obrtnega zakona (Gewerbeordnung), ki je vsebovala retroaktivno določbo, katero je zvezni predsednik ocenil kot protiuustavno. To je bil prvi primer takega dejanja zveznega predsednika v Republiki Avstriji, ki pa je bila naknadno sprejeta kot nesporna. V Zvezni republiki Nemčiji z enakim položajem predsednika republike in parlamentarnim sistemom pa je predsednik zavrnil v času po drugi svetovni vojni podpis osmih zakonov zaradi njihove protiuustavnosti, zadnja dva primera pa sta iz leta 2006. V vseh primerih je bila odločitev predsednika spoštovana (več javno na uradni spletni strani: www.bundespraesident.de).

²² Tako npr. v primeru Platow-Amnestiegesetz v letu 1953, ko soprodpisa zaradi ocene neustavnosti zakona ni želel podati tedanji pravosodni minister dr. Thomas Dehler, niti njegov naslednik na tej funkciji Fritz Neumayer in zakon zato nikoli ni bil promulgiran. O tem Butzer: Kommentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 98.

²³ O tem vprašanju in argumentaciji v ZRN obsežno Butzer: Kommentar k 82. členu v Maunz/Duerig: GRUNDGESETZ (2015), Rn 115 in nasl.

²⁴ Tako npr. v ZRN in Italiji, glej opombo 15.

²⁵ V Italiji je to npr. pravosodni minister, »Guardasigilli«.

²⁶ Navedeno seveda pomeni, da je za določen zakon lahko že odrejena razglasitev, ki pa še ni izvršena – torej da je npr. šef države že izdal akt o razglasitvi zakona, uradno glasilo pa izide šele z nekajdnevnim zamikom. Teoretično bi bilo možno tudi obratno – da je določen zakon objavljen, čeprav še ni bil razglašen, vendar v takem primeru zakon sploh ne bi mogel stopiti v veljavo. Glede pomena razglasitve in objave zakona glej tudi Pitamic: Država (1996), str. 269 in nasl.

²⁷ V 379. členu Ustave Socialistične republike Slovenije iz leta 1974 je bilo določeno, da predsedstvo republike v okviru svojih pravic in dolžnosti »razglašajo zakone z ukazom«. V sedanji ustavni dikciji je posebna oblika akta opuščena, saj se ukaz ne omenja več.

²⁸ Tako izrecno prvi odstavek 364. člena Ustave Socialistične republike Slovenije iz leta 1974.

²⁹ Roki in ravnanja v zvezi z razglasitvijo zakona so (tudi v povezavi z vprašanjem razpisa referendumu o uveljavitvi določenega zakona) urejeni v Poslovniku Državnega zbora.

³⁰ Tako 90. člen Ustave; v tem smislu tudi odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-295/07 z dne 22.10.2008.

³¹ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 z dne 18. 6. 2001 (Uradni list št. 52/01, in OdIUS X, 123), 28. točka obrazložitve.

³² Tretji odstavek 141. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13). Izvirniki zakonov in vse gradivo, ki ga je obravnaval državni zbor ali njegova delovna telesa, se hranijo v arhivu državnega zbora, kot to določa 105. člen tega Poslovnika.

³³ Tako tretja alineja prvega odstavka 19. člena Poslovnika Državnega zbora.

³⁴ Tako npr. v Švici, kjer sploh nimajo funkcije predsednika države, glej Butzer: Kommentar k 82. členu v Maunz/Duerig: Grundgesetz (2015), Rn 78.

³⁵ Glej zgoraj, opomba 28.

³⁶ Npr. 154. člen Ustave, ki določa »*Predpisi morajo biti objavljeni, preden začno veljati,*« niti po odločbah Ustavnega sodišča. Še več, ustavna ureditev predvideva *razglasitev* le za zakone, ne pa tudi za druge predpise (npr. podzakonski predpisi Vlade in ministrov), ki pa morajo biti vselej objavljeni preden začnejo veljati.

³⁷ Glej zgoraj, opomba 29.

³⁸ O tem tudi Zagorc: Pravni akti predsednika republike, Zbornik znanstvenih razprav (2005) 65, str. 323-344.

³⁹ Tako sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up – 328/01 z dne 16.10.2001, ki citira odločbo št. U-I-104/01 z dne 14.6.2001).

⁴⁰ Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 558/2001 z dne 24.10.2001.

⁴¹ Tako tudi sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-185/01 z dne 13.9.2001.

⁴² Tako glej 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 z dne 18. 6. 2001 (Uradni list št. 52/01, in OdlUS X, 123) ter odločbo št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/2011), 25. točka obrazložitve.

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-104/01 z dne 14.6.2001.

⁴⁴ Če bi se ukaz kot posamičen akt odpravil z učinkom *ex tunc* bi se štelo, da zakon ni bil nikoli razglašen in zato ni nikoli mogel stopiti v veljavo.

⁴⁵ Tudi v primeru, da pomisleke glede neustavnosti predloga zakona široko podarja strokovna javnost in strokovne službe Vlade in samega Državnega zbora, ni bilo ne po mnenju samih nosilcev funkcije (pa tudi nekaterih vidnejših pravnikov) nikoli razumljeno, da bi lahko v primeru sprejema takega zakona prišlo do uveljavljanja odgovornost predsednika Državnega zbora, njegove zavrnitve podpisa zakona ali celo odstopa.

⁴⁶ Glej zgoraj, opomba 29.

⁴⁷ O tem več v Kerševan: Vloga predsednika republike v zakonodajnem postopku z vidika varstva vladavine prava (2009).

⁴⁸ "Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije." 104. člen Ustave Republike Slovenije.

⁴⁹ Navedeno je pomembno tudi za splošni razvoj pravne kulture, Igličar v: Pravna država (2009), str. 122.

Literatura / References:

- Bennion, F. (1981) Modern Royal Assent Procedure at Westminster, *Statute Law Review*, 2(3), pp. 133-147.
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1996) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2006) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Hesse, K. (1999) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. (Heidelberg: Müller (C.F.Jur.)).
- Igličar, A. (2004) *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (2006) Predsednik republike med ustavo in politično prakso, *Podjetje in delo* (2006), 32(6/7), pp. 1615-1628.
- Kerševan, E. (2009) Vloga predsednika republike v zakonodajnem postopku z vidika varstva vladavine prava, *Pravnik*, 64(11/12), 645-660.
- Maunz, T. & Dürig, G. (2015) *Grundgesetz, Kommentar*, 74. *Ergänzungslieferung* (Muenchen: C.H.Beck).
- Mozetič, M. (2002) *Komentar k 91. členu Ustave*, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Pavčnik, M. (2004) *Argumentacija v pravu*, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Pavčnik, M. (1999) *Teorija prava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Ribarič, M. (2002) *Komentar k 107. členu Ustave* In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Ribičič, C. (2002) Šef države ali šef protokola, *Pravna praksa*, 21(19), pp. 4-5.
- Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Von Muench, I. (1993) *Staatsrecht* (Stuttgart: Kohlhammer).
- Zagorc, S. (2005) Pravni akti predsednika republike, *Zbornik znanstvenih razprav*, 65, pp. 323-344.

Pristojnosti predsednika republike v postopkih volitev in imenovanj

IGOR KAUČIČ

Povzetek Predsednik republike je po Ustavi izrecno pristojen predlagati predsednika vlade, sodnike Ustavnega sodišča in pet članov sodnega sveta, ne pa tudi imenovati te in druge državne funkcionarje. Te lahko imenuje samo, kadar je to določeno z zakonom. Take pristojnosti doslej ni določil še noben zakon, so pa posamezni zakoni določili, nove (predlagalne) pristojnosti, čeprav Ustava tega ne predvideva. Ti so Predsednika republike pooblastili, da predlaga Varuha človekovih pravic, predsednika in dva namestnika Računskega sodišča, guvernerja, viceguvernerja in člane sveta Banke Slovenije, Informacijskega pooblaščenca in kandidate za sodnike mednarodnih sodišč. Tako ravnanje je ustavno sporno, saj so zakoni določili Predsedniku republike nove pristojnosti brez ustavne podlage. Zakonodajalec, ki je s tem v nasprotju z Ustavo razširil predsednikove pristojnosti, bi moral te zakonske določbe odpraviti ali pa jih (v vlogi ustavodajalca) urediti v Ustavi. Poleg tega bi bilo smiselno in skladno s primerljivimi ureditvami ustrezneje urediti tudi druge pristojnosti Predsednika republike v postopkih imenovanja državnih funkcionarjev na način, da bi jih imenoval in ne predlagal v imenovanje oziroma izvolitev parlamentu. Predlagalna funkcija Predsednika republike namreč ni skladna z njegovim ustavnim položajem, temelječim na parlamentarnem sistemu in načelu delitve oblasti, v katerem ima pretežno reprezentativno funkcijo.

Ključne besede: • predsednik republike • pristojnosti predsednika republike • volitve in imenovanja • predlagalne pristojnosti predsednika republike

NASLOV AVTORJA: dr. Igor Kaučič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.21 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Powers of the President of the Republic in the Election and the Appointment Procedures

IGOR KAUČIČ

Abstract The Constitution of the Republic of Slovenia explicitly authorizes the President of the Republic to propose the president of the government, judges of the Constitutional Court and five members of the Judicial Council and not to appoint them. The President may appoint state officials only when the law requires so. However, no such power has been enacted by law so far. Several of them have nevertheless determined new powers of proposing the officials, although the Constitution provides no legal basis for the laws to establish such competence. These laws enable the President of the Republic to propose the Ombudsman, the president and two deputies of Court of Audit, the Governor and deputy Governor of the Bank of Slovenia, the Commissioner for Access to Public Information and candidates for judges of international courts. Such legal solution is constitutionally questionable, as the law establish new powers of the President of the republic without proper constitutional basis. The legislature has thus expanded powers of the President contrary to the Constitution and should therefore annul these provisions from the laws and (in the role of the constitutional body) regulate these powers in the Constitution. In addition, it would be reasonable and in line with comparable legal systems to regulate powers of the President of the Republic in the nomination procedures of state officials in a way that the President would appoint and not just propose the candidate for appointment or election by the parliament. Nominating function of the President of the republic is not in coherence with its constitutional position, based on a parliamentary system and the principle of separation of powers, where his function is more or less representative.

Keywords: • president of the republic • powers of the president of the republic • elections and appointments • nominating function of the president of the republic

CORRESPONDENCE ADDRESS: Igor Kaučič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, Slovenia, email: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.21

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Splošno o pristojnostih predsednika republike

Ustavni položaj Predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju Predsednik republike) je utemeljen na delitvi oblasti in na parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti.¹ Predsednik republike ima pretežno reprezentativno in iniciativno funkcijo, njegove pristojnosti na izvršilnem področju (kamor ustavno pravo tradicionalno uvršča šefa države) so v primerjavi z drugimi evropskimi parlamentarnimi ureditvami ožje, šibkejši pa je tudi njegov siceršnji ustavni položaj. To velja ne samo za njegovo razmerje do izvršilne, temveč tudi do zakonodajne in sodne oblasti. Večino ustavnih pristojnosti izvršuje v razmerju do Državnega zbora, bistveno manj pa do Vlade.² Zaradi tega je okrnjena njegova vloga, ki jo ima predsednik republike v sodobnih pogojih parlamentarnega sistema, po kateri naj bi zagotavljal zlasti enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti, ki je pomembna za uresničevanje načela delitve oblasti. Ker mora delovati predvsem kot nevtralna in vmesna oblast, ga lahko izvezemo iz klasične tridelne oblasti.

Ustavne pristojnosti Predsednika republike so številne, vendar po obsegu in vsebini dokaj omejene.³ Čeprav je njegova vloga v procesu odločanja o najpomembnejših ustavnih vprašanjih omejena, pa je ni mogoče označiti za simbolno ali zgolj protokolarno, kar zlasti velja za kadrovske področje. Predsednikove pristojnosti lahko razvrstimo v štiri skupine: klasične pristojnosti, pristojnosti na zakonodajnem področju, pristojnosti na izvršilnem področju in izredne pristojnosti.

Med klasične uvrščamo tiste pristojnosti, ki jih opravlja kot predstavnik države (zato to funkcijo pogosto imenujemo reprezentativna funkcija). Ustava določa, da Predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. člen Ustave), poleg tega odloča o pomilostitvah, podeljuje odlikovanja in častne naslove, postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike ter sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov (prvi odstavek 107. člena Ustave).⁴

Najštevilnejše so predsednikove pristojnosti na zakonodajnem področju. V sodelovanju z Državnim zborom jih izvršuje znotraj treh postopkov: 1. zakonodajnega postopka, 2. postopka razpisa volitev Državnega zbora, njegovega sklica in razpusta in 3. postopka volitev in imenovanj. 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 (tudi zakonskem) vprašanju (drugi odstavek 107. člena Ustave). Z ukazom razglašá zakone (promulgacijska funkcija - prvi odstavek 91. člena Ustave), izdaja listine o ratifikaciji (prvi odstavek 107. člena) in predlaga Ustavnemu sodišču presojo skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo (drugi odstavek 160. člena Ustave). Pristojen je razpisati volitve v Državni zbor (prvi odstavek 107. člena), sklicati prvo sejo novo izvoljenega Državnega zbora (tretji odstavek 81. člena Ustave) in zahtevati sklic izredne seje Državnega zbora, izjemoma pa lahko tudi razpusti Državni zbor pred potekom mandata (111. in 117. člen). V postopku volitev in imenovanj ima številne

pristojnosti s področja kadrovske iniciative, ki so delno urejene v Ustavu (111., 131. in 163. člen), pretežno pa v zakonih.⁵

Med najpomembnejše izvršilne pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu nedvomno štejejo mandatarska pooblastila (pristojnosti v zvezi z imenovanjem predsednika vlade in ponekod tudi ministrov) in imenovanje nekaterih najvišjih državnih funkcionarjev (npr. sodnikov). Pri nas so te pristojnosti (normativno in dejansko) tako omejene, da jih komajda štejemo za izvršilne. Predsednik republike nima pomembnejših možnosti vplivanja ali poseganja v izvršilno oblast, zato tako ureditev označujemo za parlamentarni sistem z reprezentativno funkcijo Predsednika republike.

Izredne pristojnosti so sredstvo za hitro in učinkovito odzivanje na razmere, ki ogrožajo varnost in obstoj države. Ko se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, Predsednik republike na predlog Vlade odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi, uporabi obrambnih sil, poleg tega tudi izdaja uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo države in na suspenz človekovih pravic in svoboščin. Te odločitve mora Predsednik republike predložiti v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane (92. in 108. člen Ustave). S temi pooblastili se na Predsednika republike ne prenaša zakonodajna funkcija in tudi ne pristojnost v zvezi z izvrševanjem zakona, temveč le pravica začasnega izvrševanja nekaterih z Ustavo izrecno določenih pristojnosti Državnega zbora.

V našem ustavnem redu ima Predsednik republike v postopkih volitev in imenovanj pomembne pristojnosti. Nekatere mu omogočajo predlagati kandidate v izvolitev ali imenovanje, druge pa imenovati nosilce javnih funkcij.

2 Imenovanje nosilcev javnih funkcij

2.1 Ustavna ureditev

Drugače kot večina parlamentarnih ureditev naša Ustava izrecno ne določa državnih funkcionarjev, ki jih imenuje Predsednik republike.⁶ V tretji alineji prvega odstavka 107. člena predpisuje zgolj, da Predsednik republike imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom. Izbiro teh funkcionarjev je Ustava prepustila zakonodajalcu. Vendar pa noben zakon Predsednika republike ni pooblastil za imenovanje državnih funkcionarjev. Vsaj ne tistih najpomembnejših, ki jih v primerljivih ureditvah običajno imenuje šef države. So pa trije zakoni Predsedniku republike predpisali, da imenuje predsednika in dva namestnika Komisije za preprečevanje korupcije izmed kandidatov, ki mu jih je posredovala izbirna komisija, tri člane Uradniškega sveta izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja (od skupaj dvanajstih članov) in dva člana Programskega sveta RTV Slovenija na predlog registriranih verskih skupnosti (od skupaj devetindvajsetih članov).⁷ Vendar je treba upoštevati, da, za razliko od predsednika in namestnikov Komisije za preprečevanje

korupcije, člani Uradniškega in Programskega sveta RTV niso državni funkcionarji. Zato v tem primeru ne gre za pristojnost imenovanja državnih funkcionarjev na podlagi tretje alineje prvega odstavka 107. člena Ustave.⁸ S tega vidika šteje za realizacijo tega ustavnega pooblastila (pogojno oziroma v širšem pomenu) zgolj imenovanje funkcionarjev Komisije za preprečevanje korupcije, ne pa tudi imenovanje drugih dveh skupin nosilcev funkcij.⁹

2.2 Sprememba ustavne ureditve imenovanja nosilcev javnih funkcij

V evropskih parlamentarnih sistemih je imenovanje najvišjih državnih funkcionarjev s strani šefa države tradicionalen in najbolj razširjen način pridobitve te funkcije.¹⁰ Smiselno bi zato bilo preučiti ureditev, po kateri bi bil tudi pri nas za imenovanje in razrešitev teh funkcionarjev pristojen Predsednik republike in ne Državni zbor. V primerjavi z veljavno ureditvijo to ne bi pomenilo krepitev položaja Predsednika republike, pripomoglo pa bi k večji enakopravnosti in uravnoveženemu delovanju organov vseh treh oblasti. Ta funkcija bi mu v večji meri omogočala, da bi deloval kot neodvisna in vmesna oblast v razmerju do vseh treh oblasti. Po drugi strani pa bi se s tem okrepila avtoriteta njegove funkcije oziroma položaja, saj bi bil v tem postopku udeležen v sklepih in ne v uvodni (izbirni) fazi, zaradi česar bi bila njegova odločitev dokončna.

Predsednikova pristojnost imenovanja državnih funkcionarjev je označena za pretežno formalno in ne materialno, vendar pa ni samo simbolična. Čeprav je v večini tradicionalnih parlamentarnih sistemih uveljavljen ustavni običaj, po katerem šef države zgolj formalno potrdi predlagane kandidate za te funkcije (»notarska« funkcija), temu aktu ni mogoče odreči pravnega pomena in narave. Če to pristojnost razumemo izključno kot formalno in nominalno oziroma samo kot protokolarno dolžnost predsednika republike, ki je ne more odkloniti, potem nedvomno ne moremo govoriti o pravici, temveč samo o dolžnosti. Taka razlaga bi bila pretirano restriktivna, saj bi posledično pomenila, da je predsednik republike zavezan samo podpisati akt imenovanja, hkrati pa nositi odgovornost zanj. Dimenzija predsednikove vezanosti na predlog je odvisna tudi od tega ali gre za (bolj ali manj formalno) samostojno pristojnost predsednika republike (kot je to npr. imenovanje in razrešitev predsednika vlade) ali za deljeno pristojnost (kamor se uvršča tudi imenovanje visokih državnih funkcionarjev). Za izvrševanje samostojnih (lastnih) pristojnosti predsednik republike praviloma ne potrebuje sopodpisa (kontrasignature, tudi protipodpisa) predsednika vlade ali ministra, zato je pri tem dokaj svoboden in formalno ni vezan na predlog ali mnenje drugih organov. Pri izvrševanju deljenih pristojnosti pa ga veže sopodpis vlade, ta vezanost pa je tesnejša v ureditvah, kjer je predlagatelj vlada ali pristojni minister. Predlog vlade praviloma mora sprejeti. V primerjalnih ureditvah prevladuje stališče, da je šef države načeloma dolžan podpisati akt, ki ga je pripravil drug državni organ, če ni ovir ustavne narave za njegovo izdajo; odklonitev podpisa je zatorej skrajni ukrep.¹¹ V primeru, ko je za imenovanje potreben sopodpis pristojnega ministra ali vlade, to dejansko pomeni, da

o imenovanju ne odloča šef države, ampak vlada. Naloga predsednika republike pri tem je predvsem skrb za zakonitost postopka in spoštovanje načel pravne države.¹²

Naša ustavna ureditev instituta sopodpisa ne pozna, zato bi bilo smiselno z zakonom urediti ta postopek, saj že iz načelnih razlogov organu, ki imenuje funkcionarje, ni mogoče odreči pravice do odklonitve akta imenovanja. V tem postopku bi bil Predsednik Republike vsekakor vezan na predlog, vendar bi lahko imenovanje kandidata iz utemeljenih razlogov (npr. v primeru neizpolnjevanja pogojev za imenovanje v funkcijo) zavrnil.¹³ S pravno ureditvijo razmerja med organi, ki predlagajo in tistimi, ki imenujejo nosilce javnih funkcij, bi se lahko v veliki meri izognili morebitnim očitkom o politizaciji, samovolji ali arbitrarnosti šefa države v postopku imenovanja, kot seveda tudi razrešitve funkcionarjev. Upoštevati je namreč treba, da so v državah skromne demokratične tradicije, še neizoblikovanih političnih in ustavnih konvencij ter standardov, kot je Slovenija, potrebna tudi formalna jamstva, ki naj zagotovijo imenovanje funkcionarjev na podlagi objektivnih meril. Vsekakor pa bi bilo treba razmisliti tudi o uvedbi sopodpisa.¹⁴ Na podlagi tega instituta, ki je uveljavljen praktično v vseh parlamentarnih ureditvah, morajo biti praviloma vsi akti predsednika republike (tudi akti o imenovanju državnih funkcionarjev) sopodpisani s strani pristojnega ministra ali predsednika vlade. Sopodpis je pogoj za pravno veljavnost predsednikovih aktov, z njim pa je omogočeno tudi, da za vse akte predsednika republike, ki potrebujejo sopodpis predsednika vlade ali ministra, prevzame odgovornost sopodpisnik.¹⁵ Sopodpis je smiselna v postopku imenovanja visokih državnih funkcionarjev, ki opravljajo službo v državni upravi in so odgovorni vladi. Ko pa gre za imenovanje funkcionarjev, ki opravljajo nadzor nad delom vlade, pa bi sopodpis Vlade na predsednikovo imenovanje pomenil, da bi o tem, kdo jo bo nadzoroval, dejansko odločala vlada.¹⁶

3 Predlaganje nosilcev javnih funkcij

S predlagalnimi (iniciativnimi) pristojnostmi označujemo pooblastila Predsednika republike, ki mu omogočajo predlagati drugim državnim organom izvedbo posameznih aktov ali dejanj (npr. Ustavnemu sodišču po drugem odstavku 160. člena presojo skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo) ali kandidate v izvolitev oziroma imenovanje. V tem delu obravnavamo samo predlagalne pristojnosti predsednika s področja kadrovske iniciative, ki ga pooblaščajo za predlaganje v izvolitev ali imenovanje kandidatov za opravljanje pomembnih javnih funkcij. Osrednja organa v teh postopkih sta Predsednik republike in Državni zbor. Prvi je pristojen za predlaganje kandidatov, drugi pa za njihovo imenovanje oziroma izvolitev. V naši ureditvi je Predsednik republike izključno pristojen Državnemu zboru predlagati v izvolitev oziroma imenovanje kandidate za:

- predsednika Vlade,
- sodnike Ustavnega sodišča,
- pet članov Sodnega sveta,

- Varuha človekovih pravic,
- predsednika in dva namestnika Računskega sodišča,
- guvernerja, viceguvernerje in člane sveta Banke Slovenije,
- Informacijskega pooblaščenca,
- sodnike mednarodnih sodišč.

Predsednik republike uresničuje predlagalne pristojnosti v razmerju do izvršilne in sodne oblasti ter do neodvisnih nadzornih institucij. Nekatere od teh pristojnosti določa Ustava, večino pa posamezni zakoni.

3.1 Ustavno določene predlagalne pristojnosti

Predlagalna pristojnost Predsednika republike in volilna pristojnost Državnega zbora je v Ustavi izrecno določena samo za tri skupine nosilcev javnih funkcij, to je za sodnike Ustavnega sodišča in člane Sodnega sveta ter predsednika Vlade.¹⁷

3.1.1 Predlaganje kandidatov sodnikov Ustavnega sodišča in članov Sodnega sveta

Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih na predlog Predsednika republike izvoli Državni zbor, na način, ki ga določi zakon.¹⁸ Ustavno sodišče je kot samostojen in neodvisen organ zunaj klasične tridelne oblasti, vendar pa izvršuje predvsem sodno funkcijo oblasti. S tega vidika bi bilo ustrežnejše omogočiti vsem trem vejam oblasti, da bi enakopravneje sodelovale pri oblikovanju sestave Ustavnega sodišča, pa tudi načelu delitve oblasti bi bilo dosledneje zadoščeno (to vprašanje je širše obravnavano v nadaljevanju v prispevku Predsednik republike in volitve ustavnih sodnikov).

Sodni svet ni organ sodne oblasti, temveč organ, ki sodeluje pri konstituiranju te veje oblasti.¹⁹ Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov zahteva, da mora biti v postopku izbire sodnikov udeležen organ, ki je neodvisen od zakonodajne in izvršilne oblasti, pri čemer najmanj polovico članov sestavljajo sodniki, ki so jih izvolili sodniki izmed sebe.²⁰ Skladno s tem 131. člen Ustave določa, da Sodni svet sestavlja enajst članov; pet članov izvoli na predlog Predsednika republike Državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo.²¹ Čeprav je predlagalna funkcija Predsednika republike ključna za izbiro petih članov Sodnega sveta, pri izvrševanju te pristojnosti ni v nikakršnem pravnem razmerju do sodne oblasti, saj Sodni svet ni zastopnik sodne veje oblasti in sodniki v njem ne izvršujejo sodne funkcije.²²

Predsednik republike je v večini parlamentarnih sistemov vključen v postopek pridobitve sodniške funkcije. Najpogosteje imenuje (kot tudi razrešuje) sodnike na predlog drugega organa, ponekod predseduje sodnemu svetu (oziroma njemu

podobnemu organu), ki izbira sodnike, ali pa imenuje njihove člane.²³ Slovenska ureditev od teh modelov odstopa, saj je predsednikova vloga omejena na predlaganje manjšine članov Sodnega sveta, osrednjo vlogo pa ima Državni zbor, ki voli ne samo pet članov Sodnega sveta, temveč na predlog Sodnega sveta tudi vse sodnike (poleg tega na predlog ministra za pravosodje imenuje tudi predsednika Vrhovnega sodišča). Čeprav strokovno izbiro opravi Sodni svet, volitve sodnikov v parlamentu vnašajo elemente politizacije, posegajo v načeli neodvisnosti sodnikov in delitve oblasti. V našem ustavnem redu je vloga Predsednika republike na področju sodstva pomembno omejena v prid Državnemu zboru. Predlog za spremembo Ustave iz leta 2001 je predvidel, da bi sodnike imenoval Predsednik republike na predlog (nekoliko drugače sestavljenega) Sodnega sveta (s tem, da bi bil pri imenovanju vezan na predlog Sodnega sveta, ki bi ga lahko iz utemeljenih razlogov zavrnil in to posebej obrazložil), vendar ga je Državni zbor zavrnil.²⁴

3.1.2 Pristojnosti Predsednika republike pri oblikovanju Vlade

Pri oblikovanju vlade nekateri sistemi bolj krepijo položaj predsednika republike, drugi pa položaj parlamenta. Glede na institucionalni obseg pristojnosti in vlogo predsednika republike pri oblikovanju vlade v parlamentarni organizaciji oblasti lahko razlikujemo med tremi sistemi: v prvem (prevladujočem) modelu predsednik republike imenuje predsednika vlade in na njegov predlog tudi ministre (npr. v Italiji, Avstriji, na Češkem in Irskem), v drugem imenuje (na predlog predsednika vlade) samo ministre, kandidata za predsednika vlade pa predlaga v izvolitev parlamentu (npr. v Nemčiji in Bolgariji), v tretjem sistemu pa ne imenuje predsednika vlade in tudi ne ministrov, temveč samo predlaga kandidata za predsednika vlade v izvolitev parlamentu.²⁵ Slednji je uveljavljen v naši ustavni ureditvi.

Nemški model oblikovanja vlade z nekaterimi posebnostmi posnema tudi naša ustavna ureditev. Predsednika Vlade tudi pri nas voli parlament (Državni zbor) na predlog Predsednika republike, medtem ko ministrov ne imenuje predsednik republike na predlog izvoljenega predsednika vlade (kot v ZRN), temveč jih imenuje Državni zbor (111. in 112. člen Ustave).

Po končanih državnozbornih volitvah Predsednik republike po posvetovanju z vodji poslanskih skupin predloži Državnemu zboru kandidata za predsednika Vlade. Če kandidat ne dobi večine glasov vseh poslancev in te večine ne dobijo kandidati tudi v drugem krogu (v tem krogu lahko kandidate predlagajo poleg Predsednika republike tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev), predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve.²⁶ Vendar pa lahko Državni zbor razpust prepreči, če v osemindesetih urah sklene izvesti ponovne volitve predsednika Vlade, kjer zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev (t.i. manjšinska vlada). Če mu tudi to ne uspe, Predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve.²⁷ V nasprotju z nemško ureditvijo, ki zveznemu predsedniku v primeru

oblikovanja manjšinske vlade omogoča samostojno odločitev o razpustu Bundestaga, je Predsednik republike v naši ureditvi v celoti odvisen od nastopa z Ustavo določenih pogojev, povezanih z nezmožnostjo Državnega zbora, da izvoli predsednika Vlade.²⁸ Predsednik republike ne more sprejeti svoje odločitve o razpustu Državnega zbora brez upoštevanja navedenih ustavno predpisanih pogojev.²⁹

Tako kot v drugih so tudi v našem parlamentarnem sistemu dejanske možnosti vpliva šefa države na izbiro predsednika vlade odvisne predvsem od konkretnega razmerja in moči v parlamentu zastopanih političnih strank. Vlada je odvisna od večinske podpore v Državnem zboru, zato mora Predsednik republike pri izbiri kandidata za predsednika Vlade (po posvetovanju z vodji poslanskih skupin) upoštevati izide državnozbornskih volitev. Posredovalna vloga šefa države pride do večjega izraza samo v primeru, če zaradi raznovrstnih in nasprotujočih si interesov ni izoblikovana trdna strankarska koalicija in noben pretendent ne razpolaga z vnaprej zagotovljeno vsaj minimalno podporo, potrebno za izvolitev.³⁰

Medtem ko ministre v nemški ureditvi imenuje in razrešuje zvezni predsednik na predlog zveznega kanclerja, jih v naši ureditvi imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika Vlade. V primerjavi z drugimi parlamentarnimi sistemi Predsednik republike nima nobene vloge pri imenovanju ministrov.³¹

Vloga Predsednika republike pri oblikovanju Vlade je v našem parlamentarnem sistemu bistveno manjša kot v drugih sistemih. Pristojnosti Predsednika republike, da predlaga kandidata za predsednika Vlade, ki je niti ne moremo šteti za klasično mandatarsko funkcijo, ne moremo uvrstiti med izvršilne pristojnosti. Ne samo zato, ker Predsednik republike ne more imenovati predsednika Vlade in ministrov, temveč tudi zato, ker te (predlagalne) pristojnosti ne more izvrševati samostojno (pred oblikovanjem predloga se mora posvetovati z vodji poslanskih skupin). Poleg tega tudi predlagalna funkcija ni v njegovi izključni pristojnosti, ker kandidata za predsednika Vlade lahko Državnemu zboru predloži tudi vsaka poslanska skupina ali najmanj deset poslancev. Kljub temu da je končna odločitev o izvolitvi predsednika Vlade v pristojnosti Državnega zbora, je z vidika razmerja med izvršilno in zakonodajno oblastjo taka rešitev vprašljiva. Predsednik republike bi moral biti izključni predlagatelj kandidata za predsednika Vlade.

Volitve predsednika Vlade v Državnem zboru, zlasti pa način imenovanja ministrov, pomenita precejšnje odstopanje od klasičnega parlamentarnega modela in približevanje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. V nasprotju s klasičnim parlamentarnim sistemom pridobi svoj mandat predsednik Vlade od Državnega zbora in ne od Predsednika republike. To seveda predsednika Vlade še močnejše veže na parlament, kot je to običajno v klasičnem parlamentarnem modelu, kar ima močan vpliv tudi na njegovo politično odgovornost. Vloga Predsednika republike in predsednika Vlade je pri tem zmanjšana, vloga Državnega zbora pa pretirano poudarjena. Ustavna ureditev o dvojnem odločanju

Državnega zbora (najprej o predsedniku Vlade in nato posebej o ministrih) slabi možnost mandatarja, da oblikuje kompetentno Vlado in zanjo prevzame vso odgovornost. Prav tako vnaša v odnos med predsednikom Vlade in ministri elemente, ki slabijo kohezivnost Vlade in s tem njeno učinkovitost ter odgovornost. S tem se pretirano krepi zakonodajna oblast v razmerju do izvršilne in relativizira načelo neodvisnosti vlade in parlamenta, posega pa tudi v nekatera temeljna načela parlamentarnega sistema.³² Taka ureditev krni in slabi ustavno določeno načelo delitve oblasti in iz njega izhajajoči sistem zavor in ravnovesij, ovira pa tudi učinkovito opravljanje izvršilne in zakonodajne funkcije.³³

S tem se omogoča pretiran vpliv parlamenta na sestavo vlade, ki bi se moral z izvolitvijo predsednika vlade izčrpati. Imenovanje ministrov v Državnem zboru je v neposredni povezavi tudi s politično odgovornostjo ministra in položajem predsednika Vlade pri tem. V sodobnih parlamentarnih sistemih individualna odgovornost ministrov slabi oziroma se ne uveljavlja več prek parlamenta, temveč običajno znotraj same vlade.³⁴ V naši ureditvi pa predsednik Vlade nima nobenega neposrednega sredstva za uveljavitev individualne odgovornosti ministra, saj ga lahko samo predlaga v razrešitev Državnemu zboru.³⁵

Ustavna ureditev načina oblikovanja Vlade je neustrezna tudi z vidika razmerja med izvršilno in zakonodajno oblastjo, zato ni videti prepričljivih strokovnih kot tudi političnih razlogov za vztrajanje pri takem načinu imenovanja ministrov. O potrebi po ustavni spremembi se poleg stroke večinsko strinjajo tudi parlamentarne politične stranke, vendar praviloma iz drugih razlogov. O spremembah te ureditve je bilo kar nekaj zamisli in predlogov. Doslej so bili vloženi trije predlogi za spremembo 111. in 112. člena Ustave, vendar (še) noben ni bil sprejet. Skupna značilnost teh predlogov je okrepljena vloga Predsednika republike pri oblikovanju Vlade, pri čemer bi bila ta lahko dosežena v klasičnem ali pa t.i. nemškem modelu oblikovanja vlade.³⁶ Ustrezneje bi se bilo zgledovati po nemški ureditvi, ki je bila tudi sicer podlaga za ureditev tega instituta v naši Ustavi, in prepustiti imenovanje ministrov (na predlog izvoljenega predsednika Vlade) Predsedniku republike.³⁷ Doslednejša izvedba nemškega modela pomeni prevzem preizkušene, delujoče in učinkovite ureditve. Iz nje bi bilo smiselno prevzeti določbe o imenovanju in razrešitvi ter odgovornosti ministrov, ob tem pa spremeniti oziroma odpraviti nekatere določbe, ki urejajo razmerje med Vlado in Državnim zborom (npr. o interpelaciji, hearingu in še nekatere). Nedvomno bi taka sprememba pomenila manjši poseg v veljavni ustavni model oblikovanja Vlade.

3.2 Zakonsko določene predlagalne pristojnosti

Večine predlagalnih pristojnosti ne določa Ustava, temveč posamezni (področni) zakoni. Zakonodajalec jih je predpisal, četudi v Ustavi zanje ni izrecne podlage in tudi ne izhajajo neposredno iz njenih določb. Predsednik republike predlaga Državnemu zboru v izvolitev oziroma imenovanje kandidate za Varuha človekovih pravic,

predsednika Računskega sodišča ter kandidata za prvega in drugega namestnika Računskega sodišča, guvernerja, viceguvernerje in člane sveta Banke Slovenije, Informacijskega pooblaščenca in za sodnike mednarodnih sodišč.³⁸

Za Računsko sodišče Ustava določa, da je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, Varuha človekovih pravic pa pooblašča za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Pojma in funkcije centralne banke oziroma Banke Slovenije pa Ustava ne opredeljuje, temveč to prepušča zakonu.³⁹ Po zakonu je Banka Slovenije centralna banka Republike Slovenije v izključni državni lasti, njena posebnost pa je tudi v tem, da je ne uvrščamo med klasične državne organe, temveč gre za ustavno institucijo *sui generis*.

Za vse tri institucije Ustava predvideva, da se konkretnje uredijo z zakonom, pri čemer je za Računsko sodišče in za Banko Slovenije izrecno določila, da sta pri svojem delu samostojna oziroma neodvisna. Za Računsko sodišče je predpisala tudi, da je pri svojem delu vezano na Ustavo in zakon, za Banko Slovenije pa da odgovarja neposredno Državnemu zboru. Medtem ko Ustava določa, da guvernerja centralne banke in člane Računskega sodišča imenuje Državni zbor, za Varuha človekovih pravic take določbe nima.⁴⁰

Poleg z Ustavo predvidenih državnih nadzornih institucij je za našo obravnavo pomemben še en organ, to je Informacijski pooblaščenec. Tega sicer izrecno ne določa Ustava, temveč ga je uvedel zakon o informacijskem pooblaščenca na podlagi Ustave.⁴¹ Informacijski pooblaščenec ima številne pristojnosti na področju dostopa do informacij javnega značaja kot tudi na področju varstva osebnih podatkov. Po zakonu je samostojen in neodvisen državni organ.

Postopek predlaganja kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč vsebuje nekatere posebnosti, ki so povezane s položajem in pristojnostmi teh sodišč. Ključna posebnost je v tem, da sodnike mednarodnih sodišč Republika Slovenija praviloma neposredno ne izvoli, temveč jih predlaga v izvolitev.⁴² Postopek je torej dvofazen: prva faza se opravi na nacionalni ravni (kandidiranje), druga pa na mednarodni ravni (izvolitev). Skladno s tem je zato tudi vloga Predsednika republike v tem postopku (znotraj prve faze) nekoliko drugačna oziroma omejena. Pred oblikovanjem in posredovanjem predloga kandidatov Državnemu zboru mora namreč pridobiti mnenje Vlade in Sodnega sveta.⁴³ Mnenje sicer formalno ni zavezujoče, vendar ga, glede na to, da gre za organa z veliko politično in strokovno težo, brez ustrezne utemeljitve ne more ignorirati ali zavrniti.⁴⁴ Drugače je predsednik ravnal ob razpisu za sodnika Evropskega sodišča za človekove pravice iz Slovenije leta 2014. Čeprav je Sodni svet za primerne ocenil sedem kandidatov in štirim dal prednost, Predsednik republike ni oblikoval za Državni zbor liste najmanj treh kandidatov, temveč je ponovil razpis.⁴⁵

Z vidika načela delitve oblasti imajo te institucije pomembno vlogo pri delovanju sistema zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti.⁴⁶ Zanje (z izjemo mednarodnih sodišč) je Ustavno sodišče ugotovilo, da jih po njihovih organizacijskih obeležjih in formalnih pristojnostih ne moremo uvrstiti v eno od treh vej oblasti (tudi sicer nobena od teh institucij nima oblastnih, ampak pretežno nadzorne funkcije), ter da imajo nesporno veliko mero samostojnosti v razmerju do katerekoli klasične veje oblasti.⁴⁷ Gre za nepogrešljive pomožne modele, ki pripomorejo k zagotavljanju delitve politične moči v državi.⁴⁸ Med različnimi elementi samostojnosti (in tudi neodvisnosti) teh organov (institucionalna, funkcijska in finančna) je zelo pomembna tudi njihova personalna samostojnost. Ta se zagotavlja tudi v postopku izvolitve in imenovanja njihovih predstojnikov in vodilnih članov.⁴⁹ Predsednikova pristojnost predlagati v izvolitev oziroma imenovanje teh funkcionarjev seveda vključuje tudi pravico predlagati Državnemu zboru njihovo razrešitev.⁵⁰

3.3 Ustavna (ne)skladnost predlagalnih pristojnosti

V Ustavi so pristojnosti Predsednika republike navedene izrecno in taksativno. Večino pristojnosti določa 107. člen Ustave, ki v tretji alineji prvega odstavka vključuje tudi pooblastilo Predsednika republike, da imenuje državne funkcionarje, kadar tako določa zakon. Ta člen vsebuje tudi generalno klavzulo, po kateri opravlja Predsednik republike tudi druge zadeve, določene z Ustavo. Pristojnosti Predsednika republike se torej lahko določijo samo z Ustavo. Gre za rezervirano ustavno materijo (materia constitutionis), kar pomeni, da z zakonom ali drugim pravnim aktom ni dopustno Predsedniku republike določiti novih (četudi samo predlagalnih) pristojnosti. Zakon ali drugi pravni akt lahko te, z Ustavo določene pristojnosti, le razčlenjuje in konkretizira, če to Ustava izrecno določa (npr. imenovanje državnih funkcionarjev), ali če je to potrebno zaradi narave posamezne pristojnosti (npr. v zvezi s pristojnostjo predstavljanja države Zakon o zunanjih zadevah, poveljevanja obrambnim silam Zakon o obrambi ipd.). Kljub temu da Ustava tega izrecno ne predvideva, so nekateri zakoni določili nove pristojnosti Predsednika republike na področju kadrovske iniciative. Nobenega dvoma ni, da z zakoni določena predlagalna funkcija Predsednika republike v postopkih volitev oziroma imenovanja nima izrecne ustavne podlage.⁵¹

Na podlagi splošnega pooblastila iz tretje alineje prvega odstavka 107. člena Ustave lahko določa zakon samo katere državne funkcionarje imenuje Predsednik republike. Doslej mu take pristojnosti ni določil še noben zakon.⁵² Ta pristojnost ne pomeni pooblastila zakonodajalcu, da lahko z zakonom določi nove pristojnosti Predsedniku republike, temveč da lahko ustavno določeno pristojnost Predsednika republike (to je imenovanje državnih funkcionarjev) konkretizira z zakonom. Razlagati jo je treba v povezavi z njegovo splošno in načelno pristojnostjo, da predstavlja Republiko Slovenijo iz 102. člena Ustave. Pristojnost imenovanja ne pomeni akta izvajanja politične oblasti, temveč je v »funkciji ustavne vrhovne legitimacije in simbolne potrditve kadrovske pobude drugih organov oblasti. Prav zato je ustavodajalec lahko pooblastil parlament,

da sam podeli morebitne nove zgolj »formalne« pristojnosti imenovanja, ureditev druge dodatne pristojnosti, tudi predlagalne, pa je rezerviral samo za izrecno ustavno urejanje.«⁵³ Če naj bi bila v zakonih določena predlagalna funkcija Predsednika republike samo ena izmed oblik razčlenjevanja te pristojnosti (imenovanja državnih funkcionarjev), potem lahko ugotovimo, da je zakonodajalec bistveno zožil in nedopustno omejil to ustavno pristojnost. Tako ravnanje tudi ni mogoče utemeljevati z argumentom a maiori ad minus, torej če sme Predsednik republike imenovati državnega funkcionarja, ga sme tudi predlagati drugemu organu v izvolitev oziroma v imenovanje.⁵⁴

Pristojnosti Predsednika republike, in s tem tudi njegovo predlagalno funkcijo v postopkih izvolitve oziroma imenovanja nekaterih državnih funkcionarjev, lahko določa samo Ustava, ne pa tudi zakon. S tega vidika je mogoče ugotoviti, da je zakonodajalec z določitvijo tega pooblastila prekoračil ustavno določene in dopustne okvire pristojnosti Predsednika republike.⁵⁵ Tega pooblastila Predsednika republike namreč ni mogoče razlagati kot obliko razčlenjevanja oziroma konkretizacije z Ustavo predpisane pristojnosti imenovanja državnih funkcionarjev; gre za določitev nove pristojnosti, ki jo Ustava ne predvideva, torej za z zakonom nedopustno širjenje pristojnosti šefa države.⁵⁶

4 Volilna in predlagalna funkcija

4.1 De lege lata

V naši politični praksi prevladuje mnenje, da so volitve oziroma imenovanja v Državnem zboru najbolj skladne z demokratičnimi načeli in parlamentarnim sistemom. Zato ni naključje, da je postal Državni zbor elektor vseh mogočih javnih funkcionarjev, Predsednik republike pa njihov predlagatelj. Temu stališču ne pritrjuje niti ustavnopravna teorija in doktrina niti praksa. Nasprotno, tako teorija kot doktrina sta izredno kritični in odklonilni do sistema volitev oziroma imenovanja funkcionarjev v parlamentu. Pri tem se zlasti izpostavlja nevarnost politizacije izbire.⁵⁷ Gre za nevarnost prevlade političnih nad strokovnimi merili. Tak način izbire funkcionarjev v Državnem zboru daje tem volitvam oziroma imenovanjem politični značaj, saj so pogosto odvisne od razmerja političnih sil v Državnem zboru. Nadzorni organi kot tudi nekatere druge institucije, ki jih lahko v širšem pomenu prištevamo mednje (npr. Ustavno sodišče), so kot samostojni in neodvisni organ zunaj klasične trojne delitve oblasti. Takemu položaju in vlogi teh institucij bistveno bolj ustreza takšen način volitev oziroma imenovanja nosilcev javnih funkcij v nadzornih organih, ki vzpostavlja enakomerno ravnotežje in sodelovanje med različnimi vejami oblasti.

Posebnost naše ureditve pa ni samo zelo obsežna volilna funkcija Državnega zbora, temveč tudi poudarjena predlagalna vloga Predsednika republike. Predsednik republike je ekskluzivni predlagatelj kandidatov za najvišje javne funkcije. Pri tem se poudarja, da je njegova predlagalna pristojnost v postopkih izvolitev oziroma imenovanj najvišjih državnih funkcionarjev eden izmed pogojev za zagotavljanje neodvisnosti teh

funkcionarjev pri izvrševanju njihove funkcije.⁵⁸ Prav tako lahko pripomore k vzdrževanju ravnotežja in enakomerno porazdeljene moči med posameznimi vejami oblasti in njihovimi nosilci. Tak način izvolitve oziroma imenovanja predpostavlja tvorno sodelovanje med Predsednikom republike in Državnim zborom. Brez medsebojnega sodelovanja ni mogoče izvoliti ali imenovati nobenega nosilca javne funkcije, saj Državni zbor ne more izvoliti ali imenovati nekoga, ki ga predsednik ni predlagal, po drugi strani pa tudi ni vezan na njegov predlog. Drug drugemu ne moreta vsiliti nobenega kandidata, zato je izvolitev oziroma imenovanje možno le v postopku medsebojnega dogovarjanja in usklajevanja. Vendar ti argumenti veljajo tudi v sistemu, kjer je elektorska funkcija v pristojnosti predsednika republike, iniciativna pa v domeni drugega organa, med katerimi je lahko tudi parlament. Nekateri so zato mnenja, da tak postopek dejansko zagotavlja medsebojno ravnovesje in nadzor ter omogoča najprimernejšo izbiro, zaradi česar je tak način sodelovanja najbližji načeloma demokratičnosti in delitvi oblasti.⁵⁹ Temu stališču je mogoče na načelni ravni pritrditi, vendar pa ta sistem ne nudi ustreznih rešitev v primeru političnih nesoglasij in konfliktov, do katerih lahko pride (običajno so to posledica politične ali druge inkompatibilnosti med Predsednikom republike in vladajočo koalicijo oziroma Vlado). Upoštevati je namreč, da Predsednik republike pravno ni zavezan, da bi se pred oblikovanjem predloga posvetoval s poslanskimi skupinami v Državnem zboru.⁶⁰ Nekateri celo opozarjajo, da je tako predhodno posvetovanje v nasprotju s predsednikovo samostojno predlagalno vlogo, ker se pri predlogih poskuša pretirano uveljaviti politična merila.

V evropskih parlamentarnih demokracijah je tako široko določena (kadrovsko) predlagalna funkcija šefa države in volilna funkcija parlamenta nenavadna in brez primera. Zdi se, da je postala predlagalna funkcija nekakšen nadomestek za funkcijo imenovanja državnih funkcionarjev.⁶¹ Predlagalna funkcija Predsednika republike je dejansko pomembnejša od volilne funkcije oziroma funkcije imenovanja državnega funkcionarja v Državnem zboru. Državni zbor namreč lahko izvoli oziroma imenuje te funkcionarje samo izmed tistih kandidatov, ki jih predlaga Predsednik republike. Ker je edini predlagatelj, je samo od njegove presoje odvisno, kdo bo sploh postal kandidat za izvolitev ali imenovanje. V okviru pogojev, ki jih za kandidiranje predpisujeta Ustava in zakon, je Predsednik republike pri izbiri kandidatov samostojen, kar vključuje tudi, da pri tem ne sme biti vezan na navodila Vlade ali drugih organov.⁶² S predlaganjem kandidata (praviloma ene osebe za posamezno funkcijo) opravi Predsednik republike tudi že izbiro, ki jo lahko Državni zbor sicer zavrne, ne more pa izvoliti kandidata po lastni izbiri.⁶³ Izbiranje kandidata, ki je v predsednikovi pristojnosti, je, za razliko od formalnega imenovanja, vsebinski del te funkcije in s tem tudi politično pomembnejši.

S tega vidika se zastavlja vprašanje, ali je predlagalna funkcija, ki vsebuje elemente oblastnih in političnih pooblastil, skladna z ustavnim položajem Predsednika republike, utemeljenem na parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti, v kateri ima predsednik republike pretežno reprezentativno funkcijo.⁶⁴ Tako obsežno sodelovanje

Predsednika republike pri kadrovanju državnih funkcionarjev ni skladno z zasnovano reprezentativne funkcije. S tem vstopa v aktivno kadrovske politiko, ki je praviloma v domeni Vlade. Tudi z vidika potrebne dignitete predsednikove institucije in zapovedane politične nevtralne države ni primerno, da se Predsednika republike potiska v politične spopade in prerivanja, do katerih praviloma prihaja ob volitvah in imenovanju nosilcev najvišjih javnih funkcij. S tem se aktivno vključuje tudi v dnevno-politična dogajanja, pri izbiri kandidatov pa se ne more povsem izogniti politični presoji. To vpliva tudi na njegovo politično odgovornost, ki je sistemsko (za razliko od Vlade oziroma njenih članov) praktično izključena (v parlamentarnem sistemu prevzema odgovornost za predsednikove akte s sopodpisom Vlada oziroma njeni ministri).⁶⁵ Zaradi tega ni naključje, da v primerljivih ustavnih ureditvah šef države ne razpolaga s to pristojnostjo.

4.2 De lege ferenda

Neustrezno ureditev, kot tudi ustavno neskladje predlagalnih pristojnosti s položajem in vlogo Predsednika republike v našem parlamentarnem sistemu, je mogoče odpraviti na različne načine, pri čemer se ponujajo vsaj trije. Poleg spremembe ustavne ureditve predsednikovih pristojnosti v postopkih volitev in imenovanj (o čemer razpravljamo v podglavju 2.2.) sta to zlasti konstitucionalizacija predlagalnih pristojnosti in vzpostavitev ustavnoskladne zakonske ureditve predlagalnih pristojnosti.

Sprememba Ustave bi bila potrebna, če bi želeli ureditev predlagalnih pristojnosti Predsednika republike prepustiti zakonu. To bi morala izrecno predvideti že Ustava, pri tem pa bi bila možna dva pristopa. Po prvem bi bilo treba zadnjo alinejo prvega odstavka 107. člena Ustave (generalno klavzulo, ki določa, da opravlja Predsednik republike tudi druge zadeve, določene z Ustavo) dopolniti s tem, da bi dopuščala Predsedniku republike opravljanje drugih zadev, določenih ne samo z Ustavo, temveč tudi z zakonom. Podobno je mogoče doseči tudi z dopolnitvijo tretje alineje 107. člena Ustave (po kateri Predsednik Republike imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom) s tem, da bi Predsednik republike ne samo imenoval, ampak tudi predlagal državne funkcionarje. S to spremembo bi dobil zakonodajalec ustavno pooblastilo za ureditev predlagalnih pristojnosti Predsednika republike v posameznih zakonih. Drugi pristop je manj ustrezen in predpostavlja izrecno določitev predlagalnih pristojnosti v ustavnih določbah, ki urejajo posamezne državne organe in institucije.⁶⁶ V tem primeru bi šlo za prenos pristojnosti iz zakonov v Ustavo.

Vendar pa velja poudariti, da teorija in doktrina nista naklonjeni temu, da bi ustava določala šefu države predlagalno pristojnost (namesto pristojnost imenovanja), in temu se v primerjalnih ureditvah izogibajo. Zato je treba oba možna načina konstitucionalizacije predlagalnih pristojnosti Predsednika republike odsvetovati, saj ne rešujeta ključnih ustavnopravnih dilem o skladnosti teh pristojnosti v parlamentarnem sistemu organizacije oblasti.

Glede na določbo tretje alineje prvega odstavka 107. člena Ustave, po kateri Predsednik republike imenuje (in ne predlaga) državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom, bi bilo najenostavneje, da bi zakonodajalec to ustavno pooblastilo tudi udejanjil. To pomeni, da bi predlagalno funkcijo prepustil drugim organom oblasti, pristojnost imenovanja pa Predsedniku republike.⁶⁷ Taki, sicer evropsko povsem primerljivi ureditvi, bi bilo mogoče očitati, da v naših razmerah pomanjkljive politične in pravne tradicije ter kulture pretirano krepí funkcijo izvršilne oblasti oziroma Vlade.⁶⁸ Temu bi se bilo mogoče izogniti v postopkih imenovanja tako, da predlagalno funkcijo ne bi monopolizirala izvršilna oblast, temveč bi jo imeli poleg Vlade oziroma pristojnega ministra tudi Sodni svet (verjetno v nekoliko spremenjeni sestavi kot je sedanja⁶⁹), Državni zbor oziroma pristojno delovno telo in drugi organi in institucije. Eden takih zgledov ponuja način imenovanja vodstva Komisije za preprečevanje korupcije: predsednika in njegova namestnika imenuje Predsednik republike na predlog izbirne komisije, ki jo imenuje (po enega člana) Vlada, Državni zbor, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, Sodni svet in Uradniški svet.⁷⁰ V postopku imenovanja državnih funkcionarjev imajo ponekod pomemben formalen ali neformalen vpliv tudi najvišji organi institucij, katerega funkcionarja se imenuje.⁷¹

Vzpostavitev ustavnoskladne zakonske ureditve predlagalnih pristojnosti je mogoče doseči s spremembo posameznih zakonov, ki te pristojnosti urejajo (ZBS-1-UPB1, ZracS-1, ZIntPK-UPB2, ZVarCP, ZInFP in ZPKSMS), ali pa sistematično skupaj in v celoti. Izključena ni tudi ustavnosodna presoja teh zakonov.⁷² Vsekakor pa za vzpostavitev ustavnoskladne ureditve ni potrebna sprememba Ustave.

5 Sklepno

Sprememba ustavne ali vsaj zakonske ureditve volitev in imenovanj nosilcev najvišjih javnih funkcij, ki bi Predsedniku republike priznala pravico do njihovega imenovanja, pravico predlaganja pa prepustila organom vseh treh vej oblasti in drugim (nadzornim) institucijam, bi bila bolj skladna ne samo s sistemom parlamentarne organizacije oblasti, sistemom zavor in ravnovesij in načelom delitve oblasti, temveč tudi z njegovim ustavnim položajem s pretežno reprezentativno in mediativno funkcijo, pripomogla pa bi tudi k večji enakopravnosti in uravnoteženemu delovanju organov vseh treh oblasti. Predlagani način imenovanja funkcionarjev sicer ne more povsem odpraviti očitka o tem, da je Predsednik republike, tako kot Državni zbor, po svoji naravi političen organ in kot tak neprimeren ocenjevati strokovnost meril, ki jih mora izpolnjevati kandidat, vendar pa ga lahko bistveno zmanjša.⁷³ Način dela in odločanja Državnega zbora kot kolegijskega in Predsednika Republike kot individualnega organa sta povsem različna. Državni zbor namreč o kandidatih razpravlja in nato glasuje, pri čemer je lahko strankarsko-politični element zelo izpostavljen. Morebitni politični vpliv Predsednika Republike na pridobitev neke funkcije je po naravi bistveno manjši kot vpliv Državnega zbora. Logike mehaničnega (pre)glasovanja pri Predsedniku republike kot

individualnem organu ni, s tem pa tudi ne pretirane politizacije v postopku imenovanja.⁷⁴ Po drugi strani pa tak postopek ne zagotavlja take transparentnosti kot volitve v Državnem zboru, vendar pa mora biti bistvo transparentnosti v tem, da so strokovna merila, po katerih se postavljajo ti funkcionarji, določena kar se da objektivno in predpisana vnaprej. Boljši je zato tisti način izbire, ki zagotavlja manjšo politizacijo postopka.⁷⁵

Primerjalni pregled ustavno določenih pristojnosti predsednika republike v primerljivih evropskih parlamentarnih sistemih pokaže, da so te v našem ustavnem sistemu ožje določene. Zaradi tega je njegov položaj šibkejši, kar velja zlasti za njegovo razmerje do organov izvršilne in zakonodajne, deloma pa tudi do sodne oblasti. Zaradi številnih elementov skupščinskega sistema, utemeljenega na načelu enotnosti oblasti, lahko ugotovimo, da gre ustavnopravno pri nas za neuravnotežen parlamentarizem v korist zakonodajne oblasti.

Položaj predsednika republike oziroma obseg njegovih pristojnosti bi bilo zato smiselno okrepiti v razmerju do vseh treh oblasti. Pri tem izstopajo zlasti njegove omejene pristojnosti v zvezi z razpustom Državnega zbora in pri oblikovanju Vlade ter pri imenovanju nosilcev nekaterih javnih funkcij. Pri tem se lahko pojavi določena stopnja nezaupanja v travstne pristojnosti individualnih organov oblasti.

Seveda pa je treba pri preučevanju pristojnosti predsednika republike in iz njih izhajajočih razmerij do drugih organov oblasti upoštevati, da je zgolj normativna obravnava nujno nepopolna. Ko gre za institucijo predsednika republike kot individualnega organa, jo v veliko večji meri kot druge oblastne institucije opredeljuje in obeležuje tudi konkretna oseba, ki to funkcijo opravlja. Dejanski položaj predsednika republike je zato v manjši meri odvisen od njegovih pravno določenih pristojnosti, ampak predvsem od tega, kakšno vsebino daje svoji dejavnosti in na kakšen način jo opravlja. To je pri nas še posebej izrazito, ker se, za razliko od evropskih parlamentarnih sistemov z dolgo tradicijo in že izoblikovanimi političnimi in ustavnimi konvencijami in standardi, ta institucija šele razvija in uveljavlja.

Opombe / Notes:

¹ Drugi odstavek 3. člena Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 - v nadaljevanju Ustava).

² V zvezi s tem je Ustavno sodišče ugotovilo, da Predsednik republike sicer sodi v izvršilno vejo oblasti, vendar ima v razmerju do Državnega zbora ustavno določen neodvisen položaj (29. točka obrazložitve odločbe U-I-57/06, 29. marec 2007).

³ Ustava pojmovno razlikuje med funkcijo Predsednika republike, določeno v 102. členu, in njegovimi pristojnostmi, ki so navedene v 107. in nekaterih drugih členih. Glede na to, da ustavnopravno predstavlja pojem funkcija celoto pristojnosti (pravic in dolžnosti oziroma pooblastil in nalog), tako razlikovanje ni posebej utemeljeno. O tem Ribarič, Odgovornost predsednika republike (1999), str. 596-597 in Kaučič, Predsednik republike med reprezentativno

in izvršilno funkcijo (2004), str. 24-25. Prim. Mavčič, Jambreč, Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1231-1232.

⁴ Širše o tem Kaučič, Komentar k 102. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1208-1211 in Mavčič, Jambreč, Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1236-1237.

⁵ O tem Kaučič, Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo (2004), str. 26-30 in tam navedena literatura. Prim. tudi Dubrovnik, Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah (2014), str. 41-70.

⁶ Edina izjema je četrta alineja prvega odstavka 107. člena Ustave, ki daje Predsedniku republike pravico do postavitve in odpoklica veleposlanikov in poslaničkov Republike Slovenije (Predsednik republike daje na podlagi 59. člena Zakona o zunanjih zadevah tudi soglasje za imenovanje vodje diplomatskega predstavništva tuje države). Širše o postopku njihovega imenovanja Kaučič, Zagorc, Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju Predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov (2008).

⁷ 9. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije - ZIntPK-UPB2 (Ur. l. RS, št. 69/11), prva točka prvega odstavka 175. člena Zakona o javnih uslužbencih - ZJU-UPB2 (Ur. l. RS, št. 63/07 in kasnejše spremembe) in šesti odstavek 17. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija - ZRTVS-1 (Ur. l. RS, št. 96/05).

⁸ Prim. Mavčič, Jambreč, Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1236-1237.

⁹ Za ustavni položaj in vlogo Predsednika republike so dokaj nenavadne tudi preostale pristojnosti Predsednika republike v postopku imenovanja Uradniškega sveta, to je razpis volitev in nadomestnih volitev članov ter imenovanje volilne komisije za volitve članov Uradniškega sveta (177. člen ZJU-UPB2).

¹⁰ To velja tudi za ureditve v t.i. novih evropskih demokracijah. O tem Dubrovnik, Položaj šefa v izvršilni oblasti novih članic EU (2012), str. 154-158.

¹¹ Zagorc, Institut protipodpisa aktov šefa države (2004), str. 62. Avtor ob tem navaja odločitev madžarskega ustavnega sodišča, ki je odločilo, da mora predsednik republike podpisati akt o razrešitvi javnega uslužbenca, ki ga je pripravila vlada, razen če ni bila spoštovana procedura ali bi bila ogrožena demokratična ureditev Madžarske. Ibid.

¹² Ibid., str. 107.

¹³ Nekateri primerjajo predsednikovo funkcijo imenovanja državnih funkcionarjev s funkcijo postavitve in odpoklica veleposlanikov.

¹⁴ Za odsotnost tega instituta v Ustavi ne obstajajo načelni razlogi. Kritiko take ureditve glej Ribarič, Institucija predsednika republike ob 10-letnici Ustave (2001), str. 114 in Kaučič, Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo (2004), str. 24.

¹⁵ Širše o tem Zagorc, Institut protipodpisa aktov šefa države (2004), Kaučič, Predsednik republike med ustavo in politično prakso (2006), str. 1617-1618 in Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 91 in nasl. O ureditvi tega instituta v vzhodno evropskih državah glej Dubrovnik, Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU (2012), str. 160-162.

¹⁶ Zagorc, Institut protipodpisa aktov šefa države (2004), str. 106-107.

¹⁷ 111., 131. in 163. člen Ustave.

¹⁸ Prvi odstavek 163. člena Ustave. Postopek volitev ustavnih sodnikov natančneje ureja Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS-UPB-1, Ur. l. RS, št. 64/07) v členih 11-14.

¹⁹ Sodni svet je organ *sui generis*, ki ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti. Prim. 11. točko obrazložitve odločbe US U-I-224/96, 22. maj 1997.

²⁰ Točka 1.3. Evropske listine o zakonski ureditvi položaja sodnikov (1999), str. 265-278.

²¹ Postopek volitev članov Sodnega sveta urejata 20. in 21. člen Zakona o sodiščih - ZS-UPB4 (Ur. l. RS, št. 94/07).

²² Točka 11 obrazložitve odločbe US U-I-224/96, 22. maj 1997.

²³ Širše o tem Zalar, Imenovanje sodnikov (2002), str. 298-301 in Nerad, Razmerje predsednika republike do sodne oblasti (2004), str. 59-61. Le redke so ureditve (npr. nemška in slovaška), v katerih predsednik republike ne sodeluje v postopku postavljanja sodnikov.

²⁴ Širše o tem Kaučič, Predsednik republike in sodstvo (2002), str. 1251-1256 in Nerad, Razmerje predsednika republike do sodne oblasti (2004), str. 61-63.

²⁵ Širše o teh sistemih Kaučič, Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade (2012), str. 1127-1129.

²⁶ Nemška ustava zveznemu predsedniku po zavrnitvi njegovega kandidata za zveznega kanclerja ne daje več možnosti za predlaganje novega kandidata.

²⁷ Medtem ko je oblikovanje manjšinske vlade v naši ureditvi v rokah Državnega zbora, lahko v nemškem sistemu zvezni predsednik to prepreči. V tretjem krogu volitev zveznega kanclerja namreč lahko kandidata, ki je dobil relativno večino glasov, imenuje za zveznega kanclerja, ali pa če npr. presodi, da ta večina ne bo zadoščala za stabilno vlado, razpusti *Bundestag*.

²⁸ Širše o pristojnostih šefa države v postopku razpusta Državnega zbora glej Kaučič, Vloga predsednika republike v parlamentarnem sistemu (2011), str. 1057-1066.

²⁹ Predsednik republike je leta 2011 prvič doslej z odlokom razpustil Državni zbor in razpisal predčasne volitve (Uradni list RS, št. 83/11). O pristojnostih Državnega zbora po njegovi razpustitvi glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-23/12, 5. april 2012.

³⁰ Ribarič, Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado (1997), str. 52.

³¹ Posebnost naše ureditve je tudi v tem, da se mora predlagani minister pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji Državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja (t.i. *hearing*). Institut, ki je povzet po ameriškem predsedniškem sistemu, še dodatno krepi vlogo Državnega zbora pri imenovanju ministrov.

³² Grad, Individualna in kolektivna (politična) odgovornost ministra (1999), str. 352-353.

³³ Prim. Grad, Vlada (1999), str. 157 in Ribarič, Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike (1997), str. 121-122.

³⁴ Predsednik vlade lahko sam (formalno sicer s sodelovanjem predsednika republike), brez sodelovanja parlamenta zamenja ministra, ki ni več primeren za opravljanje ministrske funkcije. Širše o tem Grad, Individualna in kolektivna (politična) odgovornost ministra (1999), str. 357-358.

³⁵ S tem so ministri posamično odgovorni parlamentu in ne predsedniku Vlade, kar je v nasprotju s sodobno zasnovo vlade. Prevladujoč položaj parlamenta še dodatno krepi institut interpelacije o delu posameznega ministra, na podlagi katerega lahko Državni zbor izglasuje ministru nezaupnico in ga razreši. V nemški ureditvi parlament ne more posameznemu ministru izreči nezaupnice v postopku interpelacije in ga razrešiti, temveč lahko nezaupnico izglasuje le vladi kot celoti.

³⁶ O tem Kaučič, Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade (2012), str. 1131-1135 in tam navedena literatura.

³⁷ Strokovni osnutek (t.i. podvinske) ustave iz leta 1990 je tako rešitev vseboval, vendar je bilo to v kasnejšem ustavnorevizijemskem postopku spremenjeno »predvsem zaradi takratnega strahu pred izvršilno oblastjo, še zlasti pred predsednikom republike.«. Grad, Ustavna sprememba glede oblikovanja vlade ne bo ničesar rešila (2012), str. 6.

³⁸ 2. člen in členi 12-15 Zakona o varuhu človekovih pravic - ZVarCP (Ur. l. RS, št. 71/93 in kasnejše spremembe), členi 6-8 Zakona o varuhu človekovih pravic - ZracS-1 (Ur. l. RS, št. 11/01 in kasnejše spremembe), členi 35-37 Zakona o Banki Slovenije - ZBS-1-UPB1 (Ur. l. RS, št. 72/06), prvi odstavek 6. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju - ZInfP (Ur. l. RS, št. 113/05) in 6. člen Zakona o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč - ZPKSMS (Ur. l. RS, št. 64/01 in kasnejše spremembe).

³⁹ Prvi odstavek 150. člena, prvi odstavek 152. člena in prvi odstavek 159. člena Ustave.

⁴⁰ Drugi in tretji odstavek 150. člena, 152. člen in prvi odstavek 159. člena Ustave. Posebnost volitev Varuha človekovih pravic je v tem, da je za njegovo izvolitev z zakonom predpisana dvotretjinska večina vseh poslancev Državnega zbora.

⁴¹ Ustava v drugem odstavku 39. člena določa le pravico dostopa do informacij javnega značaja, v drugem odstavku 38. člena pa varstvo osebnih podatkov.

⁴² Npr. sodnika Evropskega sodišča za človekove pravice z večino glasov izvoli Parlamentarna skupščina Sveta Evrope s seznama treh kandidatov, ki jih imenuje posamezna država (22. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin).

⁴³ 6. člen ZPKSMS.

⁴⁴ S. Nerad: Razmerje predsednika republike do sodne oblasti, str. 66. Kritiko tega postopka in predloge za ustrežnejšo ureditev glej M. Pavliha: Zdravljenje resnega zobobola z aspirinom, str. 4.

⁴⁵ Nekateri so predsednikovo ravnanje označili za prekoračitev pooblastil. Težava ni v tem, da Predsednik republike po pridobitvi pozitivnega mnenja Vlade in Sodnega sveta do prijavljenih kandidatov ni oblikoval predloga najmanj treh kandidatov (ker to ni njegova obveznost), temveč da se v nasprotju z ZPKSMS ni opredelil (pozitivno ali negativno) do teh kandidatov. V konkretnem primeru pomeni, da ni navedel jasnih, razumljivih in utemeljenih razlogov za tako odločitev, jo obrazložil in o tem ni obvestil Državnega zbora. Predsednikova obrazložitev take odločitve bi bila skladna z zakonom, poleg tega bi bistveno zmanjšala očitke o njegovem samovoljnem ali arbitrarnem ravnanju.

⁴⁶ Odločba US U-I-57/06, 29. marec 2007.

⁴⁷ Odločba US U-I-158/94, 9. marec 1995.

⁴⁸ Šturm, OMEJITEV OBLASTI (1998), str. 19.

⁴⁹ Širše o tem Kaučič, Razmerje zakonodajne in izvršilne oblasti do nadzornih institucij (2007), str. 17-20.

⁵⁰ Prav tam, str. 21-23. Pravica predlagati razrešitev pomeni korelativ pravice predlagati izvolitev oziroma imenovanje (6. točka obrazložitve odločbe US Up-600/04, 23. marec 2006).

⁵¹ Prim. tudi Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 232-233. Z vprašanjem ustavnosti takšnih zakonskih določb (glede imenovanja člana Računskega sodišča) se je srečalo tudi Ustavno sodišče. V 6. točki obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča Up-600/04 z dne 23.3.2006) ugotavlja, da »je lahko sicer vprašljivo, ali je (upošteva je ustavne določbe o pristojnostih Predsednika republike) z zakoni dopustno določati nove pristojnosti Predsednika republike. Vendar pa to ni predmet spora v tej zadevi.« Ustavno sodišče je »opazilo« navedeno ustavno spornost zakona, vendar ni bilo pristojno o tem vprašanju tudi odločiti. Prim. Mavčič, Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike (2010), str. 41.

⁵² Tega bistveno ne spremenijo niti pooblastila v ZIntPK, ZJU in ZRTVS, na podlagi katerih Predsednik republike imenuje predstojnika ali člane Komisije za preprečevanje korupcije, Uradniškega sveta in Programskega sveta RTV.

⁵³ Mavčič, Jambreč, Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1237-1238.

⁵⁴ Prim. Zagorc, Institut protipodpisa aktov šefa države (2004), str. 77-78. Ob tem je treba pripomniti, da se ta razlagalni argument uporablja zlasti v primeru pravnih praznin, ki pa jih v tem primeru ni, saj je določba Ustave v tem delu povsem jasna in nedvoumna.

⁵⁵ Širše o tem Kaučič, Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo (2004), str. 24-25; Ribarič, Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike (2002), str. 274; Pogorelec, Politična odgovornost (2006), str. 232-233. 3. Primerjaj tudi Zagorc, Pravni akti predsednika republike (2005), str. 325. Za tako ravnanje zakonodajalca se uporabljajo tudi druge oznake, kot npr. protiustavnost, *praeter constitutionem* ipd.

I. Kaučič: Pristojnosti predsednika republike v postopkih volitev in imenovanj

⁵⁶ Lahko bi rekli, da Predsednik republike ne imenuje funkcionarje, ki bi jih moral, temveč jih predlaga, čeprav jih ne bi smel.

⁵⁷ Prim. Ribarič, Predsednik republike v procesu političnega odločanja (1996), str. 89-90.

⁵⁸ Točka 6 obrazložitve odločbe US Up-600/04, 23. marec 2006.

⁵⁹ Mozetič, Odnos med vejami oblasti vprašanje bontona?! (2007), str. 9.

⁶⁰ Po drugi strani pa je po mnenju nekaterih zavračanje posvetovanja povsem neprimerno in celo nespoštljivo do poslancev. Širše o tem Cerar, Predsednik in njegova merila (2007), str. 6.

⁶¹ Pri tem ni izključena možnost, da je pri določanju te pristojnosti šlo za zmotno stališče, da je kadrovska iniciativna funkcija bistveno manj politično pomembna, kot funkcija imenovanja.

⁶² Zagorc, Pravni akti predsednika republike (2005), str. 332.

⁶³ Izjema je dopustna samo v postopku kandidiranja predsednika Vlade, v katerem lahko kandidata predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev (tretji odstavek 111. člena Ustave).

⁶⁴ Položaj in pristojnosti Predsednika republike izhajajo iz temeljnega izhodišča parlamentarnega sistema in pravne države, da nihče ne sme izvrševati oblastnih dejanj, ne da bi bil hkrati za svoja dejanja tudi odgovoren.

⁶⁵ Poleg tega je treba upoštevati tudi povsem praktični vidik, to je da Predsednik republike oziroma njegov urad po naravi stvari ni ustrezno organizacijsko, kadrovsko in funkcionalno usposobljen za tako delo (tako kadrovsko službo ima pri nas Vlada).

⁶⁶ O tem tudi Ribarič, Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave (2001), str. 110-111.

⁶⁷ Najpogosteje se med predlagatelji omenja Vlada (pri čemer bi predlog oblikoval pristojni minister) in ne Državni zbor, ker sta v parlamentarnem sistemu delitve oblasti vlada in parlament še najbolj povezana in vzajemno odvisna organa. Širše o tem Mavčič, Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike (2010), str. 43-44.

⁶⁸ Pri uporabi tega kot tudi drugih primerjalnopravnih argumentov se pogosto zastavlja vprašanje, ali so v naših konkretnih zgodovinskih, družbenih in političnih okoliščinah primerne in ustrezne v večini evropskih parlamentarnih sistemov sicer uveljavljene rešitve, kot je npr. velik vpliv izvršilne oblasti v postopku imenovanja državnih funkcionarjev. Širše o tem Krivic v ločenem mnenju k odločbi US U-I-224/96, 22. maj 1997.

⁶⁹ Širše o tem Kaučič, Predsednik republike in sodstvo (2002).

⁷⁰ Členi 7-9 ZIntPK-UPB2.

⁷¹ Tako npr. v veliki večini evropskih držav imenuje guvernerja centralne banke šef države na predlog pristojnega ministra ali vlade, vendar ponekod po predhodnem mnenju sveta centralne banke (npr. v Nemčiji in Grčiji).

⁷² Širše o tem Mavčič, Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike (2010), str. 43. Na ustavno spornost teh pristojnosti bi lahko opozoril tudi Predsednik republike sam in predlagal njihovo odpravo. Do ureditve tega vprašanja pa bi moral te pristojnosti izvrševati »restriktivno, nekonfliktno ter v duhu svoje splošne reprezentativne in nepolitične funkcije«. Mavčič, Jambreč, Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije (2011), str. 1238.

⁷³ Pri tem pa je treba upoštevati, da je vsakršno imenovanje oziroma volitve v parlamentu, vladi ali šefu države politično, gre pa za to, da naj postopki kar se da zmanjšajo vpliv političnih meril.

⁷⁴ Veljavni način volitev oziroma imenovanj državnih funkcionarjev v Državnem zboru lahko tudi odvrta kvalitetne kandidate, ker se ne želijo izpostaviti pogosto povsem neprimerni javni obravnavi.

⁷⁵ Nerač, Razmerje predsednika republike do sodne oblasti (2004), str. 62-63.

Literatura / References:

- Cerar, M. (1997) Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, *Teorija in praksa*, 24(5), pp. 763-781.
- Cerar, M. (2007) Predsednik in njegova merila, *Pravna praksa*, 26(4), pp. 6-7.
- Dubrovnik, T. (2012) Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, *Javna uprava*, 48(3/4), pp. 141-170.
- Dubrovnik, T. (2014) Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 41-70.
- Grad, F. (1999) Individualna in kolektivna (politična) odgovornost ministra, *Zbornik referatov, V. Dnevi javnega prava 1999*, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 347-366.
- Grad, F. (1999) Vlada, In: Grad, F. Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (eds.) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS), pp. 157.
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. (2012) Ustavna sprememba glede oblikovanja vlade ne bo ničesar rešila, *Pravna praksa*, 31(24/25), pp. 6-9.
- Kaučič, I. (1995) Funkcije predsednika republike in državni zbor, In: *Zbornik referatov, I. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Brdo pri Kranju, 28. in 29. november 1995, pp. 257-272.
- Kaučič, I. (1999) Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti, In: *Zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave*, Ljubljana 1999, pp. 53-61.
- Kaučič, I. (2002) Predsednik republike in sodstvo, *Podjetje in delo*, 28(6/7), pp. 1249-1259.
- Kaučič, I. (2004) Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 23-38.
- Kaučič, I. (2006) Predsednik republike med ustavo in politično prakso, *Podjetje in delo*, 32(6/7), pp. 1615-1628.
- Kaučič, I. (2006) Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča, *Javna uprava*, 42(2/3), pp. 411-436.
- Kaučič, I. (2007) Razmerje zakonodajne in izvršilne oblasti do nadzornih institucij, *Javna uprava*, 43(2), pp. 15-33.
- Kaučič, I. (ed.) *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. & Grad, F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Kaučič, I. & Zagorc, S. (2008) *Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov* (Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve).
- Kaučič, I. (2011) Vloga predsednika republike v parlamentarnem sistemu, *Podjetje in delo*, 37(6/7), pp. 1057-1066.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 102. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Doplnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1208-1211.
- Kaučič, I. (2012) Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade, *Podjetje in delo*, 38(6/7), pp. 1125-1135.
- Kaučič, I. (2014) Predlagalne pristojnosti Predsednika republike, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 19-40.
- Mavčič, A. (2010) Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, *Dignitas*, 47/48, pp. 34-46.
- Mavčič, A. & Jambreč, P. (2011) Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Doplnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1231-1239.

- Mozetič, M. (2007) Odnos med vejami oblasti vprašanje bontona?!, *Pravna praksa*, 26(7/8), pp. 9-10.
- Nerad, S. (2004) Razmerje predsednika republike do sodne oblasti, *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 57-72.
- Ogrizek, D. (tr.) (1999) Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, *Pravnik*, 54(4/5), pp. 265-278.
- Pavliha, M. (2002) Zdravljenje resnega zobobola z aspirinom, *Pravna praksa*, 21(21), p. 4.
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Ribarič, M. (1996) Predsednik republike v procesu političnega odločanja, In: *Zbornik referatov, II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, pp. 79-94.
- Ribarič, M. (1997) Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, In: *Zbornik referatov, III. strokovno srečanje pravnikov javnega prava*, Portorož, 1997, pp. 119-134.
- Ribarič, M. (1997): Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado, In: *Zbornik referatov, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, Politološki dnevi, Portorož, 6. in 7. junij 1997, Ljubljana 1997, pp. 39-53.
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, 35(4), pp. 583-606.
- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici, In: *Zbornik referatov, VII. Dnevi javnega prava*, Portorož, 4.-6. junij 2001, pp. 105-119.
- Ribarič, M. (2002) Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike, In: *Zbornik referatov, VIII. Dnevi javnega prava*, Portorož, 10.-12. junij 2002, pp. 259 – 276.
- Ribarič, M. (2004) Predsednik Republike Slovenije med ustavo in politiko, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 73-82.
- Ribičič, C. (2004) Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 83-93.
- Šturm, L. (1998) *Omejitev oblasti – ustavna izhodišča javnega prava* (Ljubljana: Nova revija).
- Zagorc, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države, magistrsko delo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Zagorc, S. (2005) Pravni akti predsednika republike, *Zbornik znanstvenih razprav*, 65, pp. 323-344.
- Zalar, A. (2002) Imenovanje sodnikov, In: *Zbornik referatov, VIII. Dnevi javnega prava*, Portorož 10-12.6.2002, Ljubljana 2002, pp. 287-304.

Predlaganje in imenovanje sodnikov

SEBASTIAN NERAD

Povzetek Prispevek obravnava sistem postavljanja sodnikov v Republiki Sloveniji. Predstavljeni so nekateri že znani argumenti, s katerimi se običajno kritizira obstoječi sistem volitev sodnikov v parlamentu (Državnem zboru), in nekatere možne spremembe tega sistema. Upoštevati pa je treba, da vsak sistem imenovanja sodnikov pomeni iskanje ustreznega ravnotežja med tremi temeljnimi ustavnimi načeli: načelom demokratičnosti, načelom delitve oblasti in načelom neodvisnosti sodstva. Glede na to izhodišče se prispevek ukvarja z dvema vprašanjema: (1) ali je veljavni sistem volitev sodnikov v državnem zboru ustrezen z vidika omenjenih ustavnih načel in (2) ali si je mogoče zamisliti način postavljanja sodnikov, ki bi bil z vidika uravnoteženega učinkovanja teh načel bolj ustrezen. Temeljna ugotovitev je, da je sedanje razmerje med tremi vejami oblasti nagnjeno preveč v korist državnega zbora, kar na več ravneh omogoča politizacijo sodstva. Enostaven, učinkovit in primerjalnopravno običajen načelni pristop, ki bi zagotovil ustrežnejše ravnovesje med temeljnimi ustavnimi načeli oziroma med tremi vejami oblasti, bi bil krepitev položaja predsednika republike v postopku imenovanja sodnikov. Konkretnih rešitev, kako to doseči, je seveda več.

Ključne besede: • imenovanje sodnikov • predsednik republike • državni zbor • načelo demokratičnosti • načelo delitve oblasti • načelo neodvisnosti sodnikov

NASLOV AVTORJA: dr. Sebastian Nerad, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: sebastian.nerad@us-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.22 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Proposing and Appointment of Judges

SEBASTIAN NERAD

Abstract The article deals with the system of appointment of judges in the Republic of Slovenia. It discusses some well known arguments which are usually put forward to criticize the existing system of election of judges by the parliament (National assembly), as well as some possible changes to this system. As a starting point the article takes into account that any system of appointment of judges concerns finding the right balance between the three constitutional principles: the principle of democracy, the principle of separation of powers and the principle of independence of the judiciary. With this in mind the article deals with two issues: (1) whether the existing system of election of judges by the National Assembly is appropriate in the light of the above constitutional principles and (2) whether it is possible to imagine a better system of appointing judges which would ensure a more balanced consideration of these principles. The article concludes with an observation that in the process of appointing judges the current relationship between the three branches of power is tilted too much in favour of the National Assembly. This is problematic as it can lead to an excessive politicization of the judiciary. A simple, effective and comparatively widespread principled approach providing for a greater balance between the constitutional principles and between the three branches of government would be to strengthen the position of the President of the Republic in the process of appointing judges. There are, of course, various solutions on how to achieve this.

Keywords: • appointment of judges • national assembly • president of the republic • principle of democracy • separation of powers • independence of judges

CORRESPONDENCE ADDRESS: Sebastian Nerad, Ph.D., Republic of Slovenia, Constitutional Court, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: sebastian.nerad@us-rs.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.22

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

Predlaganje in imenovanje sodnikov

Temeljna funkcija sodne oblasti je sojenje, tj. odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov. Neodvisno in učinkovito sodstvo je *conditio sine qua non* za delovanje pravne države, zato ni nepomembno, kako se ta oblast oblikuje. Sistemi postavljanja sodnikov so po svetu različni, vendar je slovenski model volitev sodnikov v parlamentu bolj ali manj unikaten.¹ Volitve (pravzaprav imenovanje) sodnikov v državnem zboru pravna stroka bolj ali manj enotno kritizira in se zavzema za spremembe.² Oblikovanje sodne oblasti, tako kot zakonodajne in izvršilne, je imanentno ustavnopravno vprašanje (*materia constitutionis*), zato mora biti urejeno že v ustavi. Pri tem je treba upoštevati, da razprava o imenovanju sodnikov, kot pravi *Kaučič*, "zadeva razmerje med tremi temeljnimi ustavnimi načeli, to je načelom demokratičnosti, načelom delitve oblasti in načelom neodvisnosti sodstva, in iskanje ustreznega ravnotežja med njimi."³ Prav to je bistvo in zato je treba vsak model postavljanja sodnikov ocenjevati skozi prizmo ustavnih načel, ki določajo temelje državne ureditve in ki morajo usmerjati tudi vsako razpravo o oblikovanju sodne oblasti.

S to mislijo v ospredju se prispevek v nadaljevanju ukvarja z dvema vprašanjema. Prvo je, ali je veljavni sistem volitev sodnikov v parlamentu ustrezen z vidika omenjenih ustavnih načel; v ta namen je treba vsaj na splošni ravni ugotoviti, kakšne pravne zahteve oziroma omejitve ta načela določajo v zvezi z oblikovanjem sodne oblasti. Drugo vprašanje je logično nadaljevanje prvega: ali si je mogoče zamisliti način postavljanja sodnikov, ki bil z vidika uravnoveženega učinkovanja teh načel (še) bolj ustrezen. V drugem delu je poudarek na vlogi in položaju predsednika republike, vendar je treba upoštevati, da je postavljanje sodnikov kompleksno vprašanje, ki zahteva sodelovanje nosilcev različnih oblasti. Položaja predsednika republike zato ni mogoče obravnavati ločeno od položaja zakonodajne ali sodne oblasti. Ustavna ali zakonska sprememba pri enem državnem organu lahko z vidika temeljnih ustavnih načel povzroči tudi nujo po spremembah pri drugih organih. Problematiko oblikovanja sodne oblasti je treba obravnavati vsestransko ter bolj ali manj celovito.

1 Oblikovanje sodne oblasti *de constitutione lata*

Ustavna izhodišča, ki jih je treba upoštevati pri presoji različnih sistemov postavljanja sodnikov, najdemo v 1. členu ustave (načelo demokratičnosti), drugem odstavku 3. člena ustave (načelo ljudske suverenosti in načelo delitve oblasti) in v 125. členu ustave (načelo neodvisnosti sodnikov). Ta načela so med seboj vsebinsko in logično povezana, v določeni meri pa si tudi nasprotujejo. Zato jih je treba razlagati in uporabljati celovito, tako da je njihovo součinkovanje čimbolj uravnoveženo.

Glede na to, da gre za ustavno materijo, kakršenkoli sistem postavljanja sodnikov, ki je določen v ustavi, z vidika teh načel seveda ne more biti protiustaven. Gre bolj za vprašanje, ali je ustava notranje skladna⁴ oziroma ali so z izbranim modelom oblikovanja sodne oblasti vsa vpletena načela optimalno uresničena.⁵ Optimalno

ravnotežje ne pomeni nujno absolutne enakovrednosti teh načel. Če njihov pomen presojamo skozi ustavo kot celoto, se zdi, da mora biti načelo neodvisnosti sodnikov na prvem mestu in se mu mora zlasti načelo demokratičnosti ustrezno prilagoditi. Neodvisnost sodnikov pri opravljanju sodniške funkcije ustava še posebej določa v 125. členu. Še bolj pomembno pa je, da je neodvisni sodnik del človekove pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena ustave. Bistvo sodstva v pravni državi je njegova neodvisnost,⁶ zato je treba začeti s tem načelom.

1.1 Načelo neodvisnosti sodnikov

Čeprav načelo neodvisnosti sodnikov logično izhaja že iz načela delitve oblasti⁷ – brez deljene oblasti sploh ni mogoče govoriti o neodvisnem sodniku⁸ – ga ustava, kot rečeno, še posebej določa v 125. členu. Neodvisnost sodnika je povezana z opravljanjem sodne funkcije in pomeni, da je sodnik pri sojenju vezan samo na ustavo in zakon.⁹ Neodvisnost sodnika lahko tako opredelimo kot njegovo svobodo, da v konkretnem primeru odloči v skladu z lastnim razumevanjem prava.¹⁰ Sodnik je neodvisen, če pri odločanju ni podvržen nobenemu neprimernemu vplivu (sila, grožnja, obljuba nagrade ipd.), temveč njegova odločitev temelji izključno na njegovem lastnem miselnem procesu ugotavljanja dejstev ter razlage in uporabe prava.¹¹ Neodvisnost pa ne pomeni samo odsotnosti neprimernih vplivov, temveč mora pravni sistem zagotoviti še institucionalna jamstva, ki se nanašajo na njihov položaj in ki dejansko zagotavljajo neodvisnost pri sojenju.¹²

Bistvena jamstva sodnikove neodvisnosti je predvidela že ustava. Najpomembneje, funkcija sodnika je trajna.¹³ Preneha lahko samo, če nastopijo razlogi, ki jih določa zakon, državni zbor pa lahko sodnika razreši samo na predlog sodnega sveta, če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon.¹⁴ Ustava določa še nezdržljivost sodniške funkcije ter imuniteto sodnika.¹⁵ Posebno jamstvo neodvisnosti, ki ga je na podlagi ustave razvilo ustavno sodišče, je varstvo sodnikov pred znižanjem plače v času opravljanja funkcije.¹⁶ Pomembno pa je zlasti, da o večini teh jamstev, pa tudi o drugih stvareh, ki zadevajo položaj sodnika (plače, premestitve, napredovanja) odloča sodni svet,¹⁷ v katerem imajo sodniki večino članov.¹⁸

Z vidika načela neodvisnosti je bistveno, da je sodstvo odločilno vključeno v fazo izbire kandidatov za sodnike. Ta mora potekati izključno na podlagi objektiviziranih strokovnih meril. Strokovna usposobljenost je dejansko sestavni del pravice do neodvisnega sodnika, saj je to lahko ključno pri presoji, ali je sodnik sposoben soditi samo na podlagi ustave in zakonov. Izbirna in predlagalna funkcija sodnega sveta je zato odločilna, kajti državni zbor lahko izvoli samo kandidate, ki jih je predlagal sodni svet.

Za neodvisnost sodnikov je lahko pomemben tudi način njihovega imenovanja, vendar sam po sebi ni odločilen. Bolj važen je njegov položaj, ko že pridobi sodniško funkcijo. Z vidika neodvisnosti bi bilo na primer problematično, če bi sodniki imeli omejen

mandat in bi državni zbor (enkrat ali periodično) odločal o njihovi ponovni izvolitvi, pa tudi če bi državni zbor odločal o stvareh, ki se nanašajo na položaj sodnika (plača, napredovanja, premestitve ipd.). Pri presoji, ali in kako način imenovanja vpliva na sodnikovo neodvisnost, je treba vzeti v ozir celotno ureditev sodnikovega položaja. Glede na to, da imajo sodniki trajni mandat, da državni zbor voli sodnika samo, ko je prvič izvoljen v sodniški funkcijo,¹⁹ nadaljnja napredovanja sodnika pa so večinoma v pristojnosti sodnega sveta,²⁰ in da sodni svet odloča tudi o vseh drugih bistvenih vprašanih sodnikovega položaja, se zdi, da volitve sodnikov v državnem zboru niso sporne z vidika njihove neodvisnosti. Ko je sodnik enkrat izvoljen, sta njegovo delovanje in položaj v celoti neodvisna od državnega zbora.

Z vidika načela neodvisnosti, pa tudi z vidika načela delitve oblasti, je bolj kot volitve sodnikov problematično, da se državni zbor ponovno "vmešava" v imenovanje že izvoljenih sodnikov na položaj vrhovnega sodnika.²¹ Čeprav neimenovani kandidat ne izgubi sodniške funkcije, pa tako napredovanje dejansko učinkuje kot reelekcija in lahko pomeni pritisk na neodvisnost kandidata, ki želi postati vrhovni sodnik.

1.2 Načelo delitve oblasti

V obdobjih med volitvami se državna oblast izvaja prek državnih organov, organiziranih po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Načelo delitve oblasti je po vsebini fleksibilno načelo in nima ene in splošno sprejete vsebine. V različnih državah je izvedeno na različne načine in različno dosledno, kar zlasti velja za razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.²² Ne glede na sistem organizacije oblasti pa je v vseh pravnih državah bistvo načela delitve oblasti v ločenosti sodne veje oblasti od političnih vej oblasti. Sodna funkcija mora biti dodeljena posebni oblasti, ki je funkcionalno popolnoma ločena od zakonodajnih in izvršilnih organov. Glede vprašanja postavljanja sodnikov načelo delitve oblasti ne učinkuje nujno tako absolutno kot glede samega izvrševanja sodne funkcije. To načelo samo po sebi dopušča zelo različne sisteme oblikovanja sodne oblasti, zato gre bolj za vprašanje, kako strogo in dosledno ga želimo uveljaviti oziroma v kakšnem ravnotežju naj bodo zakonodajna, izvršilna in sodna oblast pri postavljanju sodnikov.

Ne glede na pojmovno odprtost načela delitve oblasti – in v vsebini, ki presega načelo neodvisnosti sodnikov – pa bi ga morali razumeti vsaj tako, da sodstva ni dopustno v celoti izločiti iz postopka postavljanja sodnikov.²³ Tako kot na eni strani načelo demokratičnosti zahteva sodelovanje organov, ki se oblikujejo na podlagi volitev, tako na drugi strani načelo delitve oblasti zahteva sodelovanje sodstva. Popolna izključitev sodstva iz postopka imenovanja sodnikov bi sodno oblast pretirano podredila političnim oblastem, s čimer bi se porušila, z besedami ustavnega sodišča, "ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti."²⁴ Sodniška funkcija ni politična, temveč je strokovna funkcija. Sodniku mora zagotavljati neodvisnost, zato je nujno, da sodstvo samo odločilno sodeluje vsaj pri izbiri kandidatov, ta izbira pa mora v celoti temeljiti na strokovnih merilih. S tega vidika je načelo delitve oblasti v veljavni ureditvi

ustrezno izvedeno, saj kandidate za sodnike izbira sodni svet, v katerem imajo sodniki večino.

Pri veljavnem modelu oblikovanja sodne oblasti je bolj problematično neuravnoteženo razmerje med zakonodajno oziroma izvršilno vejo oblasti, saj je tehtnica nagnjena močno na stran državnega zbora. Medtem ko državni zbor izvoli pet članov sodnega sveta ter na koncu sodnike še izvoli, je izvršilna oblast bolj ali manj izključena. Niti vlada kot celota niti minister za pravosodje ne sodelujeta pri oblikovanju in delovanju sodnega sveta, prav tako nimata nobene besede pri končnem imenovanju sodnikov. Določeno vlogo ima le predsednik republike, ki državnemu zboru predlaga izvolitev petih članov sodnega sveta. Ker je državni zbor pri tem vezan na predlog predsednika republike, so ti člani sodnega sveta dejansko izvoljeni s soglasjem obeh organov in na nek način predstavljajo zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.²⁵

Še večji problem je imenovanje predsednika vrhovnega sodišča,²⁶ kjer pa se kaže prevelik vpliv zakonodajne oblasti na sodno oblast. Gre sicer za funkcijo sodne uprave, ki pa je izjemnega pomena za samostojnost sodstva kot celote oziroma za njegovo ločenost od politične zakonodajne oblasti. Če upoštevamo, da državni zbor kot zakonodajna oblast svojega predsednika izvoli sam, je jasno, da taka ureditev ne pomeni enakopravne obravnave obeh vej oblasti, temveč pravno, politično in simbolno podreditev sodne oblasti zakonodajni oblasti.²⁷

1.3 Načelo demokratičnosti (načelo ljudske suverenosti)

Po ustavi vsa oblast izhaja iz ljudstva in mora imeti demokratičen izvor. Pravna vez, ki vzpostavlja demokratičnost oblastnih organov, ki izvršujejo temeljne funkcije države (zakonodajno, izvršilno in sodno), so volitve. Pri državnem zboru, ki se periodično vzpostavlja na neposrednih in splošnih volitvah, in vladi, ki sicer v svojem nastanku formalno izhaja iz parlamenta, dejansko pa je tudi sama neposreden rezultat volitev, glede njune demokratičnosti ni posebnih težav. Težje je vprašanje, kako zagotoviti demokratičnost sodne oblasti,²⁸ zlasti če je sodniška funkcija trajna in zato ni nekega vmesnega uveljavljanja demokratičnega nadzora nad delom sodnikov.

Demokratične legitimnosti sodne oblasti ni mogoče utemeljiti samo s tem, da so sodniki pri sojenju vezani samo na ustavo in zakone, sprejete v demokratično izvoljenem državnem zboru.²⁹ Pravno vez sodstva z ljudstvom ni mogoče zreducirati samo na zakonito izvajanje sodne funkcije v imenu ljudstva, temveč je pomembno, da se demokratičnost kaže že pri postavljanju sodnikov. Če bi namreč demokratično legitimnost enačili z načelom zakonitosti, bi temu lahko zadostil vsak model oblikovanja sodne oblasti, tudi imenovanje sodnikov po principu samoizvolitve.³⁰

Enako kot pri zakonodajni in izvršilni oblasti je treba demokratičnost sodstva zagotoviti že pri postavljanju sodnikov. V teoriji je enoglasno sprejeto stališče, da sistem, v katerem bi sodniki sami imenovali sodnike, ne bi bil v skladu z načelom

demokratičnosti. *Bele* tako meni, da "čeprav bi bilo z vidika samostojnosti sodstva ustrežneje, da bi sodnike postavljali sami sodniki, je treba tako možnost odmisлити, ker ni v skladu z ustavno določbo, da ima oblast v Sloveniji ljudstvo."³¹ Vsebinsko enako poudarja *Jerovšek*, da se "sodstvo kot samostojna veja oblasti [...] ne more organizirati na način samoizvolitve, ker ne bi imelo mandata ljudstva."³² Podobno navaja *Grad*, da "bi povsem samostojno in od drugih dveh vej oblasti neodvisno personalno obnavljanje sodne veje oblasti to oblast preveč izvzelo iz vsakršnega demokratičnega nadzora."³³

Po drugi strani bi bila demokratična legitimnost sodstva v največji meri zagotovljena, če bi sodnike volili na neposrednih volitvah, tako kot poslance. Tak model postavljanja sodnikov tudi ne bi bil v nasprotju z načelom delitve oblasti; če bi sodniki na volitvah pridobili trajen mandat, pa tudi ne v nasprotju z načelom neodvisnosti sodnikov, saj jim mora biti neodvisnost zagotovljena, ko funkcijo že izvajajo. Sistem neposrednih volitev je treba zavrniti predvsem iz praktičnih razlogov. Povsem nemogoče si je zamisliti, da bi šli volivci na volitve vsakič, ko bi bilo treba zapolniti prazno sodniško mesto, postavlja pa se tudi vrsta vprašanj v zvezi s postopkom in pogoji kandidiranja ter volilno kampanjo kandidatov.³⁴

Če torej odmislimo nesprejemljivi skrajnosti samoizvolitve sodnikov in neposrednih volitev sodnikov, je demokratična legitimnost sodstva zagotovljena z vsakim sistemom, v katerem pri postavljanju sodnikov sodelujejo državni organi, ki so neposredno izvoljeni oziroma je njihov položaj odvisen od volitev (državni zbor, predsednik republike, vlada, minister za pravosodje). Seveda raven demokratičnosti ni nujno pri vseh enaka, poleg tega je tudi vprašanje, v kateri fazi in kako naj ti organi sodelujejo v postopku. Zato gre pravzaprav za vprašanje, koliko demokratične legitimnosti želimo zagotoviti sodnikom in kako naj bo načelo demokratičnosti uravnoteženo z drugima temeljnima načeloma.

Z volitvami sodnikov v državnem zboru je ustavodajalec dejansko izbral najbolj demokratičen način postavljanja sodnikov.³⁵ Vendar je treba upoštevati, da državni zbor pri oblikovanju sodne oblasti ne sodeluje samo tako, da kandidate na predlog sodnega sveta izvoli v sodniško funkcijo, temveč je njegova vloga precej močnejša. Državni zbor namreč na predlog predsednika republike voli pet (od enajstih) članov sodnega sveta, kar pomeni, da sodeluje tudi v postopku izbire kandidatov. Poleg tega imenuje predsednika vrhovnega sodišča, deloma pa odloča tudi o napredovanju sodnikov, saj na predlog sodnega sveta imenuje vrhovne sodnike.

1.4 Preveč demokratičnosti in nevarnost politizacije

Državni zbor sodeluje pri oblikovanju sodne oblasti na štirih ravneh. Manjšo vlogo ima pri izbiri kandidatov, njegov vpliv pa je odločilen pri volitvah sodnikov, imenovanju vrhovnih sodnikov in imenovanju predsednika vrhovnega sodišča. Demokratična legitimnost, ki naj bi jo zagotavljal državni zbor pri oblikovanju sodne oblasti, je zato pretirano poudarjena in se lahko sprevrže v politizacijo sodstva, kar posledično vodi do

manjšega ugleda sodstva in izgube zaupanja javnosti. Prevelika vloga državnega zbora lahko pripelje do erozije demokratične legitimnosti, dolgoročno pa lahko vpliva tudi na kvaliteto sodstva, saj možnost politizacije odvraca od kandidature samostojne, neodvisne, pokončne in politično nevtralne osebe. Tisti, ki se v to podajo, pa so lahko trajno ožigosani z neprimerno politično oznako, pri čemer trpi tudi njihov ugled in dobro ime.

Že volitve sodnikov v državnem zboru same po sebi pomenijo nevarnost politizacije.³⁶ Parlament je prostor, kjer se soočajo različna, pogosto diametralna politična in druga stališča ter interesi. Kot tak parlament izraža pluralnost, celo konfliktnost družbe in je zato po naravi stvari nujno konflikten organ.³⁷ Volitve sodnikov v državnem zboru res zagotavljajo večjo transparentnost postopka, saj je "ravnjanje ene ali več političnih skupin v parlamentu podvrženo transparentni kritiki nasprotne strani"³⁸. Transparentnost je zagotovo pomembna, vendar mora biti njeno bistvo v tem, da se sodniki postavljajo na podlagi vnaprej določenih strokovnih meril in da se v čim večji meri izločijo vsi drugi razlogi, ki niso povezani s strokovno usposobljenostjo kandidatov. Če vzamemo kot predpostavko, da strokovno izbiro opravi že sodni svet, ki kandidate predlaga v izvolitev državnemu zboru, potem je jasno, da se "transparentna kritika nasprotne strani" lahko nanaša na argumente, ki niso strokovne, ampak politične narave. Samo dejstvo, da državni zbor odloča z večino, torej s preglasovanjem, pomeni, da je lahko legitimnost izvoljenih sodnikov, vsaj za tiste poslance, ki so bili preglasovani, manjša in lahko vzbuja občutke, da ne gre za "naše" sodnike, ampak za "njihove".³⁹

Še bolj je nevarnost politizacije podana pri imenovanju vrhovnih sodnikov in predsednika vrhovnega sodišča. Pri teh ne gre za prvo izvolitev na sodniško funkcijo, za katero se v kariernem sistemu praviloma potegujejo relativno mlade in neznane osebnosti, temveč ima državni zbor vpogled tudi v njihovo dotedanje sodniško delo in drugo javno udejstvovanje. Po eni strani je lahko zato zavrnitev kandidata izrazito politična in učinkuje kot kazen za njegove odločitve, po drugi strani pa je lahko tudi uspešno imenovanje (zlasti na funkcijo predsednika vrhovnega sodišča) močno politično obremenjeno, kar negativno vpliva na legitimnost te osebe pa tudi na dostojanstvo in integriteto celotnega sodstva. Tudi ustavno sodišče poudarja, da morajo biti razmerja med vejami oblasti postavljena tako, da "nista ogroženi neodvisnost in integriteta posamezne veje oblasti pri izvajanju njene funkcije", ter da ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti zahteva ne samo, da je zagotovljena neodvisnost sodnikov, temveč tudi "integriteta in dostojanstvo sodne oblasti".⁴⁰

2. Imenovanje sodnikov *de constitutione ferenda*: krepitev vloge predsednika republike

Ob morebitnem spreminjanju sistema postavljanja sodnikov si je treba zastaviti naslednje vprašanje: kako zagotoviti ustrezno raven demokratične legitimnosti sodstva, pri tem dati dovolj teže samostojnosti sodne veje oblasti kot celote, še posebej pa neodvisnosti posameznih sodnikov na vseh ravneh sojenja, ter obenem karseda

zmanjšati nevarnost politizacije? Kako torej spraviti načelo demokratičnosti, načelo delitve oblasti in načelo neodvisnosti sodnikov v (še) bolj ustrezno ravnovesje? Glede na slovensko posebnost, da je tudi predsednik republike voljen na neposrednih in splošnih volitvah, bi bilo najbolj smiselno okrepiti prav njegovo vlogo. V sedanjem sistemu je pravno razmerje predsednika republike do sodne oblasti dokaj omejeno. Za imenovanje sodnikov ni pristojen, neposrednega vpliva pa tudi nima na izbirno pristojnosti sodnega sveta, ker sam ni njegov član. Vloga predsednika republike pri oblikovanju sodne oblasti je oddaljeno posredna, saj kot predlagatelj sodeluje samo pri volitvah manjšine članov sodnega sveta.⁴¹ Krepitev vpliva predsednika republike na postavljanje sodnikov za nobeno od temeljnih načel ne bi pomenilo bistvene izgube, hkrati pa bi se med njimi vzpostavilo bolj ustrezno ravnovesje. Nenazadnje gre tudi za to, o čemer je pisal že *Leonid Pitamic*, da šef države predstavlja pravno enotnost države, je njen najvišji reprezentant in simbol njene enotnosti.⁴²

Med različnimi modeli sodelovanja predsednika republike pri postavljanju sodnikov sta realno izvedljiva dva, z možnimi variacijami v okviru posameznega modela. V prvem modelu bi sodnike imenoval sam sodni svet, pri čemer bi njegov član postal tudi predsednik republike. V drugem modelu bi sodnike imenoval predsednik republike na predlog sodnega sveta. Vsaka krepitev predsednika republike pa neizbežno za sabo potegne tudi določene spremembe pri državnem zboru in sodnem svetu.

2.1 Vključitev predsednika republike v sodni svet

Vlogo predsednika republike pri imenovanju sodnikov bi bilo mogoče okrepiti z njegovo vključitvijo v sodni svet, pri čemer bi sodni svet dokončno imenoval sodnike.⁴³ Gre za italijanski model⁴⁴, katerega prednost je, da je postopek bolj enostaven, ker se faza izbire kandidatov in faza imenovanja sodnikov dogajata v okviru istega organa in zato ne prihaja do takih trenj kot med organi, ki delujejo ločeno v različnih fazah postopka. Prav združevanje različnih faz postopka pod okrilje istega organa pa je razlog, da je ta model podvržen večji napetosti med temeljnimi ustavnimi načeli. Glavni problem je sestava sodnega sveta oziroma vprašanje, ali lahko imenovanje sodnikov v sodnem svetu, v katerem imajo sodniki večino članov, hkrati zagotavlja tako samostojnost sodstva in neodvisnost sodnikov kot demokratično legitimnost sodnikov? Zdi se, da so v tem modelu temeljna ustavna načela najbolj nepomirljivo nezdružljiva.

Na načelni ravni je treba ugotoviti, da načelu demokratičnosti ne bi bilo zadoščeno, če bi sodnike imenoval sodni svet, v katerem bi sodniki imeli absolutno večino članov. V takem primeru bi se težko izognili očitku o "samoizvolitvi sodniškega stanu, četudi po izključno notranjih strokovnih merilih"⁴⁵. Po eni strani bi demokratična legitimnost sodnikov zahtevala, da imajo v sodnem svetu večino člani, ki so prek volitev neposredno ali posredno povezani z ljudstvom. Po drugi strani bi bila sestava sodnega sveta, v katerem bi imeli večino članov zakonodajna in izvršilna oblast, sporna z vidika načela delitve oblasti (samostojnost sodstva), če upoštevamo še druge pristojnosti

sodnega sveta – odločanje o plačah, napredovanjih, premestitvah, nezdržljivosti funkcije ipd. – pa tudi z vidika načela neodvisnosti sodnikov.

Ali je torej mogoče združiti bolj ali manj nezdržljive zahteve, ki glede sestave sodnega sveta izhajajo iz temeljnih ustavnih načel? En način je, da se vsa načela po principu praktične konkordance⁴⁶ minimalno "umaknejo". Med njimi se tako vzpostavi optimalno ravnotežje, čeprav nobeno načelo ni uresničeno v največji možni meri. Ob sedanji sestavi sodnega sveta bi to dosegli z vključitvijo predsednika republike v sodni svet. Na ta način bi bila demokratična legitimnost sodnikov zagotovljena na dveh ravneh; poleg predsednika republike, ki bi predsedoval sodnemu svetu, bi jo dodatno zagotavljal državni zbor, ki bi še naprej (bolj ali manj samostojno) volil pet članov sodnega sveta. Šest preostalih članov sodnega sveta bi tako kot sedaj volili sodniki iz svojih vrst, kar jim sicer ne bi več zagotavljalo absolutne večine. Sodni svet bi bil tako sestavljen tripartitno, noben del ne bi imel večine, sodniki pa bi imeli zagotovljeno natančno polovico članov.⁴⁷

Vključitev predsednika republike v sodni svet bi uravnovesila temeljna ustavna načela in hkrati na najnižji možni ravni ohranila nevarnost politizacije imenovanja sodnikov. Taka sestava sodnega sveta bi bila gotovo ustrezna glede (prvega) imenovanja sodnikov na sodniško funkcijo, vprašanje pa je, ali bi bila ustavnopravno sprejemljiva tudi glede drugih pristojnosti sodnega sveta, pri katerih se odloča o pravicah in obveznosti sodnikov, ki svojo funkcijo že izvršujejo. Pri teh pristojnostih bi morali načeli samostojnosti sodstva in neodvisnosti sodnikov prevladati in bi zato sodniki v sodnem svetu vendarle morali imeti odločilen glas. Upoštevajoč celoten skupek pristojnosti sodnega sveta se zato z vidika ustavnih načel zdi bolj primerno, če sta pri postavljanju sodnikov izbirna pristojnost in pristojnost imenovanja ločeni in razdeljeni med dva različna organa. Pri izvrševanju strokovne izbire med kandidati (in pri drugih pristojnostih, ki se tičejo položaja sodnikov) naj imajo sodniki v sodnem svetu zagotovljeno večino članov, končno imenovanje pa naj bo v rokah predsednika republike, ki bo sodnikom in sodni oblasti zagotavljal ustrezno demokratično legitimnost.

2.2 Sodnike imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta

Imenovanje sodnikov po predsedniku republike na predlog sodnega sveta je že leta 2001 predlagala Vlada Republike Slovenije. To je bil do sedaj edini resen predlog za spremembo Ustave, ki je doživel tudi parlamentarno obravnavo.⁴⁸ Žal predlog ni imel niti politične niti (enoglasne) strokovne podpore in je klavrno propadel.

Glede na to, da je v Sloveniji predsednik republike neposredno voljen, njegova pristojnost za imenovanje sodnikov ne bi bistveno vplivala na demokratično legitimnost sodnikov. Predsednik republike sicer ni splošno predstavniško telo kot to velja za parlament, zato demokratična legitimnost, ki izvira iz njega, ne more biti v celoti enakovredna tisti, ki izhaja iz državnega zbora. Vendar je ključen razlog, zaradi

katerega je imenovanje sodnikov po predsedniku republike boljša rešitev kot volitve v državnem zboru, manjša možnost politizacije sodniških imenovanj. Kot poudarja *Kaučič* sta "način dela in odločanja državnega zbora kot kolegijskega in predsednika republike kot individualnega organa povsem različna. Državni zbor o kandidatih razpravlja in nato glasuje, pri čemer je lahko strankarsko-politični element zelo izpostavljen. [...] Logike mehaničnega (pre)glasovanja pri predsedniku republike kot individualnem organu ni, s tem pa tudi ne pretirane politizacije v postopku imenovanja."⁴⁹

Imenovanje sodnikov po predsedniku republike bi bilo primerno zlasti z vidika načela delitve oblasti, saj bi se okrepil položaj sodne oblasti, do bolj ustreznega ravnotežja pa bi prišlo tudi med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Pri imenovanju sodnikov predsednik republike ne bi bil samostojen, ampak bi lahko kandidata imenoval le na predlog sodnega sveta. Ker bi strokovni izbor med prijavljenimi kandidati opravil že sodni svet, bi bila tudi v tem sistemu izbirna funkcija pomembnejša od končnega akta imenovanja, vendar ob precej manjši možnosti politizacije postopka. Pristojnosti za imenovanje sodnikov pa tudi v tem sistemu ne bi smeli razumeti samo kot formalne ali simbolične, ki je predsednik republike ne bi smel odkloniti.⁵⁰ Ker organu, ki je pristojen za imenovanje, že iz načelnih razlogov ni mogoče odreči pravice do odklonitve akta o imenovanju, bi bilo smiselno urediti tudi ta postopek.⁵¹ Samo po sebi umevno je, da bi bilo treba na predsednika republike prenesti še pristojnost razrešitve sodnika, tudi ta pa bi morala biti odvisna od predloga sodnega sveta.⁵²

S prenosom pristojnosti z državnega zbora na predsednika republike, bi se vpliv zakonodajne oblasti zmanjšal. Omejen bi bil na imenovanje manjšine članov sodnega sveta, zato bi bilo smiselno izgubo pristojnosti za dokončno imenovanje sodnikov uravnotežiti tako, da pri imenovanju teh članov sodnega sveta državni zbor ne bi bil več odvisen od predloga predsednika republike, temveč bi to pristojnost izvrševal samostojno. Na ta način bi se okrepil njegov vpliv v izbirnem postopku sodniških kandidatov, saj bi lahko v sodni svet izvolil tudi politično ali celo strankarsko angažirane pravne strokovnjake.⁵³

Glede sestave sodnega sveta so možnosti različne, bistveno pa je, da sodniki v sodnem svetu ohranijo večino. Če bi sestava sodnega sveta ostala nespremenjena, bi bilo to z vidika ustavnih načel sprejemljivo, četudi bi se pri njegovem delu na račun popolne izločitve predsednika republike nekoliko povečala vloga državnega zbora. Seveda bi bilo mogoče tudi pri sestavi sodnega sveta bolj uravnotežiti razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. To bi lahko dosegli z vključitvijo ministra za pravosodje, ki bi po položaju postal član sodnega sveta. Ker bi s tem sodniki v sodnem svetu izgubili večino, bi bilo treba hkrati povečati tudi število predstavnikov sodstva, na primer tako, da bi bil po položaju član sodnega sveta tudi predsednik vrhovnega sodišča.⁵⁴ Minister za pravosodje in predsednik vrhovnega sodišča bi na ta način postala ustavna kategorija.

Prenos pristojnosti za imenovanje sodnikov z državnega zbora na predsednika republike tudi z vidika načela neodvisnosti sodnikov sam po sebi ne bi pomenil bistvene spremembe, še posebej, če bi bili sodniki takoj izvoljeni v trajen mandat. Imenovanje sodnikov s strani predsednika republike pa bi bilo še toliko bolj primerno, če bi bili sodniki pred pridobitvijo trajnega mandata za določeno dobo imenovani v preizkusni mandat.⁵⁵ Ponovno imenovanje v trajni mandat mora namreč temeljiti izključno na strokovni oceni sodnikovega dela, vsaka politizacija, zlasti politično ocenjevanje pravilnosti ali nepravilnosti sodb, ki jih je sodnik izrekel med preizkusnim mandatom, pa je z vidika neodvisnosti sodnika popolnoma nesprejemljiva. Prav zato je sistem preizkusnega mandata bolj združljiv z imenovanjem sodnikov po predsedniku republike kot pa z volitvami v državnem zboru.

Posebno vprašanje je, ali naj državni zbor, kljub izgubi pristojnosti volitev sodnikov, obdrži pristojnost imenovanja predsednika vrhovnega sodišča oziroma odločanja o napredovanju na položaj vrhovnega sodnika. Glede predsednika vrhovnega sodišča večjih ustavnopravnih pomislekov ni, saj ta volilna funkcija državnega zbora daje dodatno demokratično legitimnost vrhu sodne oblasti, z vidika delitve oblasti pa tudi zagotavlja vez med zakonodajno in sodno oblastjo. Tako z vidika načela delitve oblasti kot z vidika neodvisnosti sodnikov pa je bolj dvomljivo, ali naj državni zbor ohrani pristojnost odločanja o tem, kdo lahko napreduje na mesto vrhovnega sodnika. Dilema je pravzaprav trojna: imenovanje vrhovnih sodnikov lahko ostane v rokah državnega zbora, lahko se prenese na predsednika republike, lahko pa jih imenuje, tako kot pri nižjih napredovanjih, sodni svet. Z vidika neodvisnosti sodnikov bi bilo najbolje, če državni zbor ne bi odločal o nobenem napredovanju sodnikov, gotovo pa bi bila taka pristojnost manj problematična, če državni zbor sicer ne bi bil pristojen za prvo imenovanje na sodniški položaj, temveč bi bil to predsednik republike.

3 Sklep

Ustavna in zakonska pravila, ki urejajo imenovanje sodnikov, so zapleten in fin mehanizem, saj je treba z njimi v največji možni meri in hkrati čim bolj harmonizirano doseči uresničitev temeljnih ustavnih načel organizacije državne oblasti. Poleg tega je treba pri izbiri sistema imenovanja sodnikov imeti pred očmi ne samo vloge nosilcev posameznih vej oblasti v postopku imenovanja sodnikov, temveč celoten nabor njihovih pristojnosti v zvezi s sodniki in sodstvom. Na tej podlagi je mogoče ugotoviti, da je sedanje razmerje med tremi vejami oblasti nagnjeno preveč v korist državnega zbora, kar na več ravneh omogoča politizacijo sodstva. Enostaven, učinkovit in primerjalnopravno običajen sistem, ki bi vzpostavil ustrežnejše ravnovesje med temeljnimi ustavnimi načeli oziroma med tremi vejami oblasti, je prenos pristojnosti imenovanja sodnikov z državnega zbora na predsednika republike.

Opombe / Notes:

¹ Za pregled različnih sistemov glej Malleson, Russell (ur.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power* (2007). Glej tudi Zalar, *Imenovanje sodnikov* (2002), str. 298–303. Z vidika vloge predsednika republike glej Nerad, *Razmerje predsednika republike do sodne oblasti* (2004), str. 59–61.

² Glej prispevke naslednjih avtorjev: Grad, *Problematika imenovanja oziroma volitev sodnikov* (2001), Krivic, *Po desetih letih - iz ene skrajnosti v drugo?* (2001), Kaučič, *Predsednik republike in sodstvo* (2002), Debelak, *Neustrezna ureditev volitev sodnic in sodnikov v državnem zboru* (2015). Drugače meni Jerovšek, *Ustavna ureditev sodstva* (2002), ki volitve sodnikov v državnem zboru podpira in spremembe na tem področju vidi kot nepotrebne.

³ Kaučič, nav. delo, str. 1259.

⁴ Grad, nav. delo, str. 8, na primer meni, da so volitve sodnikov v državnem zboru v nasprotju z ustavno določbo o neodvisnosti sodstva in da je s tega vidika ustava sama s seboj v nasprotju.

⁵ Razpravo o postavljanju sodnikov si lahko zamislimo tudi kot hipotetično presojo tega, kaj bi bilo z vidika temeljnih načel ustavno skladno, če ustava ne bi določala, kako se postavljajo sodniki.

⁶ O razvoju sodniške neodvisnosti glej Kaufman, *The Essence of Judicial Independence*, str. 672–687.

⁷ V funkcionalnem smislu sta ti načeli dve strani istega kovanca; vse kar je v neskladju s sodnikovo neodvisnostjo, je najverjetneje tudi v neskladju z načelom delitve oblasti. V organizacijskem smislu pa lahko ima načelo delitve oblasti tudi dodatno vsebino, ki ni nujno povezana z neodvisnostjo posameznega sodnika, temveč se nanaša bolj na (enakopravno) obravnavo sodstva kot celote v razmerju do zakonodajne in izvršilne oblasti.

⁸ To velja ne glede na sistem organizacije državne oblasti, ki se bolj ali manj nanaša samo na razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo. V pravni državi, tudi v skupščinskem sistemu, pa mora biti sodna oblast ločena, samostojna in neodvisna.

⁹ Razprava o neodvisnosti sodnikov je nujno samo normativna. Ne gre za to, ali so sodniki dejansko neodvisni, temveč ali je pravni sistem tak, da v največji mogoči meri sodnikom zagotavlja, da so lahko neodvisni.

¹⁰ Plank, *The Essential Elements of Judicial Independence* (1996), str. 6.

¹¹ Plank, nav. delo, str. 8, pa utemeljeno opozarja, da se kot neprimeren zunanji vpliv na sodnika ne more šteti kritika strank postopka, medijev ali strokovne javnosti. Tu gre za pritiske, ki jih lahko sodnik ignorira, ker niso v zvezi z njegovim položajem sodnika.

¹² V odločbi U-I-159/08 z dne 11. decembra (28. točka obrazložitve) je ustavno sodišče poudarilo, da "mora biti sodna oblast ne samo prirejena zakonodajni in izvršilni oblasti, temveč je treba sodnikom zagotoviti ustrezna jamstva kot garancijo za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije." Kot eno od takih jamstev neodvisnosti, ki izhaja tudi iz načela delitve oblasti in zahteve po ustavnopravni enakopravnosti vseh treh vej oblasti, je poudarilo "primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti".

¹³ Prvi odstavek 129. člena ustave.

¹⁴ Prvi in drugi odstavek 132. člena ustave. Državni zbor predloga sodnega sveta ne potrebuje, če je s pravnomočno sodbo ugotovljeno, da je sodnik storil naklepno kaznivo dejanje z zlorabo sodne funkcije (tretji odstavek 132. člena ustave).

¹⁵ Člena 133 in 134 ustave.

¹⁶ Odločba ustavnega sodišča U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 9. marca 2006.

¹⁷ Pristojnosti sodnega sveta so določene v 28. členu Zakona o sodiščih (Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13 in 17/15 – v nadaljevanju ZS). Ustavno

sodišče je že v odločbi U-I-224/96 z dne 22. maja 1997 poudarilo, da pristojnosti sodnega sveta omogočajo, da ga označimo kot "jamstvo sodniške neodvisnosti".

¹⁸ S tega vidika je neustrezno, da je poklicna procesna imuniteta sodnika odvisna od dovoljenja državnega zbora (drugi odstavek 134. člen ustave). Ustavno sodišče je v sklepkih U-I-319/97 z dne 2. aprila 1998 in Up-689/11 z dne 24. januarja 2012 poudarilo, da sodniška imuniteta ni (človekova) pravica sodnika, ampak sta z njo poudarjeni varstvo sodnikove neodvisnosti in nepristranskosti ter potreba po zagotavljanju neoviranega dela sodne oblasti oziroma nemotena teka sodnih postopkov.

¹⁹ Glej prvi odstavek 19. člena in prvi odstavek 21. člena Zakona o sodniški službi (Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15 – v nadaljevanju ZSS).

²⁰ O določenih napredovanjih odločajo predsedniki posameznih sodišč. Glej tretji odstavek 24. člena ZSS.

²¹ V skladu s tretjim odstavkom 21. člena ZSS državni zbor na predlog sodnega sveta odloča o imenovanju kandidata na mesto vrhovnega sodnika. Poleg tega ima državni zbor še zadnjo besedo pri imenovanju predsednika vrhovnega sodišča (prvi odstavek 62.a člena ZS).

²² Prav na podlagi bolj ali manj stroge izvedbe načela delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno oblastjo govorimo o predsedniškem, polpredsedniškem, parlamentarnem in skupščinskem sistemu organizacije oblasti. Seveda so tudi znotraj posameznega sistema med državami velike razlike.

²³ To ne pomeni nujno, da bi bilo v neskladju z načelom delitve oblasti, če bi, na primer, sodnike imenoval državni zbor ali predsednik republike na predlog ministra za pravosodje, zlasti če bi bilo to določeno že v ustavi. Pomenilo pa bi lahko, da delitev oblasti ni ustrezno izvedena in bi bila taka ustavna rešitev dejansko notranje protislovna.

²⁴ Odločba ustavnega sodišča U-I-159/08, 24. točka obrazložitve.

²⁵ Ker pa morajo biti ti že po ustavi (131. člen) izbrani izmed profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, ni mogoče trditi, da gre za zastopnike interesov državnega zbora ali predsednika republike. Glede na to, da sta oba organa izvoljena na neposrednih volitvah, ti člani sicer pomenijo pravno vez z ljudstvom in s tem dajejo delovanju sodnega sveta demokratično legitimnost, vendar je njihov pomen bolj v tem, da so neodvisni strokovnjaki, ki s svojim znanjem in izkušnjami prispevajo k temu, da sodni svet v izvolitev za sodnika predlaga strokovno najboljše kandidate.

²⁶ Predsednika vrhovnega sodišča za dobo šestih let imenuje državni zbor na predlog ministra za pravosodje, po predhodnem mnenju sodnega sveta in občne seje vrhovnega sodišča (prvi odstavek 62.a člena ZS). Predsednike drugih sodišč imenuje sodni svet (drugi odstavek 62.a člena ZS).

²⁷ Svojega predsednika si že po ustavi izvolijo tudi sodniki ustavnega sodišča (tretji odstavek 163. člena Ustave). Glede na to, da je ustavno sodišče tisto, ki v okviru svojih pristojnosti sprejema odločitve širšega družbenega in tudi političnega pomena, ni razloga, da si tudi vrhovno sodišče ne bi smelo samo izbrati svojega predsednika. Veljavni sistem dejansko pomeni vnašanje politike na vrhovno sodišče, kar je pri ustavnem sodišču že ustava uspešno preprečila.

²⁸ Pri tem pravzaprav ni bistveno, ali demokratično legitimnost sodne oblasti utemeljimo na načelu demokratičnosti iz 1. člena ustave ali z načelom ljudske suverenosti iz drugega odstavka 3. člena ustave.

²⁹ Prim. Zalar, nav. delo, str. 291. Avtor opozarja na stališče Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (t. i. Beneška komisija), da je "sodnikova legitimnost v svojem bistvu rezultat sodnikove uporabe tistega prava, ki je bilo uveljavljeno z ukrepi demokratičnega ustavodajnega in zakonodajnega postopka."

³⁰ V načelu, da so sodniki pri izvajanju sodne funkcije vezani samo na ustavo in zakone, se pravzaprav v določenem smislu kaže njihova nedemokratičnost. Zakone morajo namreč razlagati ustavnoskladno, če to ni mogoče, pa jih morajo na podlagi 156. člena ustave izpodbijati pred

ustavnim sodiščem. Pri tem se pogosto ni mogoče izogniti konfliktu z večinsko in demokratično izraženo voljo državnega zbora. Vsaj iz dveh razlogov, in samo na videz paradoksalno, pa uživa tudi ta nedemokratični element sodne oblasti veliko mero demokratične legitimitnosti. Prvič, tudi ustava je demokratično sprejet akt in kot taka sama predvideva ustavnosodno kontrolo demokratično sprejetih zakonov (160. člen ustave), in drugič, tako ustavno sodišče, ki izvršuje ustavnosodno kontrolo, kot sodniki rednih sodišč, ki so iniciatorji te kontrole, so voljeni v državnem zboru (130. člen in prvi odstavek 163. člena ustave). Ustava torej sama določa vsebinske omejitve demokratični zakonodajni oblasti in hkrati predvideva mehanizme za učinkovito uveljavitev teh omejitev. Kot je poudarilo ustavno sodišče v odločbi U-II-2/09 z dne 9. novembra 2009, je v Sloveniji "vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da vrednote, ki jih varuje ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine [...]. Vsaka oblast se lahko izvaja samo v okviru ustave in vsaka oblastna odločitev se mora gibati v okviru ustavno dopustnih možnosti."

³¹ Bele, *Pravosodni sistem* (1992), str. 210.

³² Jerovšek, nav. delo, str. 53.

³³ Grad, nav. delo, str. 9.

³⁴ Prim. Zalar, nav. delo, str. 298.

³⁵ Jerovšek, nav. delo, str. 53, meni, da je za zagotavljanje pravne vezi med ljudstvom in sodstvom "prvi k izvolitvi [sodnikov] poklican prav državni zbor".

³⁶ O tem glej tudi Krivic, nav. delo, str. 89, in Kaučič, nav. delo, str. 1251.

³⁷ Nerad, nav. delo, str. 61.

³⁸ Jerovšek, nav. delo, str. 53.

³⁹ Nerad, nav. delo, str. 62.

⁴⁰ Odločba ustavnega sodišča U-I-159/08, 24. in 28. točka obrazložitve. Ker ustava imenovanja vrhovnih sodnikov in predsednika vrhovnega sodišča posebej ne ureja, temveč je to zaenkrat zakonska materija, bi bilo celo mogoče te zakonske določbe iz podobnih razlogov izpodbijati pred ustavnim sodiščem.

⁴¹ V Evropi je vloga državnih poglavarjev pri postavljanju sodnikov različna. Razen držav, kjer šef države pri imenovanju sodnikov sploh ne sodeluje (npr. Nemčija), je v Sloveniji vpliv predsednika republike na oblikovanje sodstva med manjšimi. Več glej Nerad, nav. delo, str. 59–60.

⁴² Pitamic, *Država*, str. 272 in nasl.

⁴³ Za tak model se zavzema Krivic, nav. delo, str. 93.

⁴⁴ V Italiji sodnike imenuje visoki sodni svet (*Consiglio superiore della magistratura*), v katerem imajo sodniki dvotretjinsko večino, predseduje pa mu predsednik republike. Glej 104. člen italijanske ustave.

⁴⁵ Kaučič, nav. delo, str. 1255.

⁴⁶ O praktični konkordanci glej na primer odločbo ustavnega sodišča Up-636/07 z dne 17. 1. 2008.

⁴⁷ Pri tem modelu so mogoče razne variacije glede sestave sodnega sveta, recimo, da se vanj po položaju vključita tudi minister za pravosodje in predsednik vrhovnega sodišča, kar razmerja med sodniki in drugimi člani sodnega sveta ne bi spremenilo.

⁴⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z Osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 69/2001.

⁴⁹ Kaučič, nav. delo, str. 1254.

⁵⁰ Prim. Kaučič, nav. delo, str. 1253.

⁵¹ Osnutek Ustave Republike Slovenije je v 127. členu vseboval možnost, da predsednik republike, ki imenuje sodnike na predlog sodnega sveta, vrne predlog sodnemu svetu v ponovno obravnavo. Vendar je nato predlog, ki ga sodni svet pri ponovnem odločanju sprejme s

kvalificirano večino, dolžan sprejeti in kandidata imenovati. Šlo je torej za nekakšen odložitveni veto predsednika republike. Glej Cerar, Perenič (ur.), *Nastajanje slovenske Ustave*, str. 1019.

⁵² To je predvidel tudi predlog za spremembo ustave iz leta 2001, ki je v drugem odstavku 132. člena določal: "Sodnika, ki pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo, huje krši zakon ali z zlorabo sodne funkcije stori naklepno kaznivo dejanje, ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo, razreši predsednik republike na predlog sodnega sveta."

⁵³ Prim. Kaučič, nav. delo, str. 1257. Avtor opozarja, da večja samostojnost državnega zbora pri izvolitvi članov sodnega sveta zelo relativizira oceno, da taka sprememba zmanjšuje vpliv zakonodajne oblasti na izbiro sodnikov.

⁵⁴ Tako rešitev je določal tudi predlog za spremembo ustave iz leta 2001. V 131. členu je predlog predvidel, da se število članov sodnega sveta poveča na petnajst, od tega jih šest samostojno izvoli državni zbor, sedem pa jih izmed sebe izvolijo sodniki. Po položaju naj bi bila člana sodnega sveta tudi minister za pravosodje in predsednik vrhovnega sodišča.

⁵⁵ Predlog za spremembo ustave iz leta 2001 je v prvem odstavku 129. člena določal, da se sodnik najprej imenuje za dobo petih let, v petem letu pa se lahko imenuje v trajno sodniško funkcijo.

Literatura / References:

Bele, I. (1992) Pravosodni sistem, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije), pp. 209–216.

Cerar, M. & Perenič, G (eds.) *Nastajanje slovenske Ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).

Debelak, M. (2015) Neustrezna ureditev volitev sodnic in sodnikov v Državnem zboru, *Pravna praksa*, 34(23), pp. 14–15.

Grad, F. (2001) Problematika imenovanja oziroma volitev sodnikov, In: Zalar, A. (ed.) *Normativne spremembe na področju sodstva v Republiki Sloveniji* (Ljubljana: Slovensko sodniško društvo), pp. 5–9.

Jerovšek, T. (2001) Ustavna ureditev sodstva, *VII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 47–59.

Kaučič, I. (2002) Predsednik republike in sodstvo, *Podjetje in delo*, 28(6/7), pp. 1249–1259.

Kaufman, I. R. (1980) The Essence of Judicial Independence, *Columbia Law Review*, 80(4), pp. 671–701.

Krivic, M. (2001) Po desetih letih - iz ene skrajnosti v drugo? Skrajnosti pri volitvah/imenovanjih ministrov in sodnikov, In: *VII. dnevi javnega prava*, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2001, pp. 83–95.

Malleson, K. & Russell, H. P. (ed.) *Appointing judges in an age of judicial power: Critical perspectives from around the world* (toronto: University of Toronto Press).

Nerad, S. (2004) Razmerje predsednika republike do sodne oblasti, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *X. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).

Pitamic, L. (1996) *Država* (Ljubljana: Cankarjeva založba).

Plank, E. T. (1996) The Essential Elements of Judicial Independence and the Experience of Pre-Soviet Russia, *William & Mary Bill of Rights Journal*, 5(1), pp. 1–74.

Zalar, A. (2002) Imenovanje sodnikov, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *VIII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 287–304.

Predsednik republike in volitve ustavnih sodnikov

IGOR KAUČIČ

Povzetek Sistemi volitev sodnikov ustavnega sodišča so zelo različni, zato ni mogoče govoriti o optimalnem, prevladujočem ali celo enotnem sistemu. Ponekod dajejo prednost volitvam ustavnih sodnikov v zakonodajnem telesu, drugod imenovanju s strani šefa države, neredko pa organom obeh ali vseh treh oblasti. V Republiki Sloveniji na predlog Predsednika republike voli devet ustavnih sodnikov Državni zbor z absolutno večino glasov poslancev. Temeljni očitke tej ureditvi je, da kljub pomembni predlagalni vlogi Predsednika republike omogoča pretirano politizacijo, vsakokratni parlamentarni večini pa izvolitev sebi naklonjenih sodnikov. Glede na to, da je Ustavno sodišče kot samostojen in neodvisen organ zunaj klasične trojne delitve oblasti, bi mu bolj ustrezal takšen način volitev oz. imenovanja sodnikov, v katerem bi imeli organi vseh treh vej oblasti (zakonodajni, izvršilni in sodni) možnost enakopravnjega sooblikovanja njegove sestave. Uvedba takega kombiniranega (tripartitnega) sistema volitev in imenovanja ustavnih sodnikov je bila zavrnjena, prav tako ni bil sprejet predlog, ki bi namesto absolutne predpisal dvotretjinsko večino za izvolitev sodnikov v Državnem zboru.

Ključne besede: • ustavno sodišče • volitve ustavnih sodnikov • kandidiranje sodnikov • tripartitni sistem volitev in imenovanja

NASLOV AVTORJA: dr. Igor Kaučič, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.23 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The President of the Republic and the Election of the Constitutional Court Judges

IGOR KAUCIČ

Abstract The election systems of the constitutional court judges are very diverse; therefore it is impossible to talk about an optimal, prevailing or even unified system. In some countries the election of the constitutional court judges is in hand of the legislative body, in others in the hand of the head of state. However, the process is quite often led by the organs of all three branches of authority. In the Republic of Slovenia, nine Constitutional Court judges are elected by the National Assembly (with absolute majority of the votes of the deputies) on the proposal of the President of the Republic. The fundamental critique of this arrangement is that despite the important nominating function of the president of the republic it enables excessive politicization of the election process since it allows the each respective parliamentary majority the election of judges in its favor. For the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, which is an individual and independent constitutional organ, positioned outside the classical three-branch division of authority, different election process would be more appropriate. It should allow all three branches of authority (the legislative body, the executive body and the judicial body) to “co-design” the composition of the Court. The introduction of this kind of combined system and appointment of the constitutional court judges was rejected. The proposal of the two-thirds majority vote instead of the absolute majority vote for the election of the judges in the National Assembly, was rejected as well.

Keywords: • constitutional court • election of constitutional court judges
• judges’ candidacy of judges • tripartite system of elections and appointments

CORRESPONDENCE ADDRESS: Igor Kaučič, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljaski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.23

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available online at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvodno

Sistemi volitev sodnikov ustavnega sodišča so zelo različni, kar velja tudi za evropske države. O optimalnem ali prevladujočem, kaj šele o enotnem modelu volitev zato ni mogoče govoriti. Ponekod dajejo prednost volitvam ustavnih sodnikov v zakonodajnem telesu, drugod imenovanju s strani izvršilnih organov (zlasti šefa države), neredko pa organom vseh treh oblasti. Vsekakor pa pri tem izpostavljajo načela samostojnosti, neodvisnosti in demokratične legitimnosti.

Samostojnost in neodvisnost ustavnega sodišča zagotavlja vrsta elementov pravne kot tudi politične narave. Med prve štejejo zlasti način izvolitve oz. imenovanja ustavnih sodnikov, pogoje za njihovo izvolitev, imuniteto, mandatno dobo, način razrešitve in nezdružljivost funkcije sodnika, finančno avtonomijo sodišča in še nekatere. Med formalnimi elementi je eden najpomembnejših način izvolitve oz. imenovanja ustavnih sodnikov. V tem prispevku ne razčlenjujemo vseh elementov, ki tvorijo sistem volitev ustavnih sodnikov v širšem pomenu, temveč se omejujemo na kandidiranje in način volitev sodnikov, torej na sistem volitev v ožjem pomenu.

Sistem volitev sodnikov Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) je predmet kritične presoje strokovne kot tudi politične javnosti vse od sprejetja Ustave Republike Slovenije¹ (v nadaljevanju Ustava). Razprave o volitvah ustavnih sodnikov so se pojavile vzporedno s splošnim zavedanjem politične, strokovne in druge javnosti o pravnem in političnem pomenu in moči Ustavnega sodišča. Poskusi za spremembo Zakona o Ustavnem sodišču v delu, ki ureja postopek volitev ustavnih sodnikov, niso bili uspešni, edina novela tega zakona iz leta 2007² pa v to ureditev ni bistveno posegla. Neuspešen je bil tudi predlog za spremembo ustavne ureditve Ustavnega sodišča iz leta 2008, ki je predvideval tudi spremembo volitev ustavnih sodnikov.³ Tako kot v nekaterih drugih evropskih državah je skupni imenovalec predlaganih sprememb težnja po enakomernem ravnotežju in sodelovanju vseh treh organov oblasti pri oblikovanju Ustavnega sodišča ter uravnoveženosti sestave Ustavnega sodišča. To je mogoče zagotoviti z vrsto elementov pravne kot tudi politične narave.

Ob tem cilju, ki je skupen vsem predlagateljem sprememb, pa so mnenja o sredstvih za njegovo doseglo dokaj različna. Nekateri vidijo rešitev v kandidacijskem postopku, v katerem naj bi se bolj kot doslej uveljavilo strokovno preverjanje kandidatov, kot tudi v bolj uravnoveženem sodelovanju organov vseh treh oblasti v tem postopku, drugi pa v obveznosti predlaganja večjega števila kandidatov kot pa se voli sodnikov in v zahtevnejši večini za izvolitev ustavnih sodnikov v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni zbor). Po mnenju nekaterih pa za doseglo tega cilja ni treba spreminjati sistema volitev ustavnih sodnikov, temveč povečati ali zmanjšati število sodnikov oz. podaljšati njihovo mandatno dobo.

2 Sistem volitev ustavnih sodnikov v evropskih državah

Ustavna sodišča so v Evropi prevladujoča oblika kontrole ustavnosti. Pravna ureditev načina volitev oz. imenovanja ustavnih sodnikov je zelo različna. Razlike obstajajo zlasti med sistemi, v katerih ustavne sodnike voli oz. imenuje: (1) zakonodajno telo, (2) šef države ali pa (3) skupaj zakonodajno telo in šef države, ponekod pa tudi sodstvo.⁴ Znotraj teh treh sistemov se pojavljajo razlike tudi med ureditvami, v katerih ustavne sodnike imenujejo, volijo ali pa delno imenujejo in delno volijo.⁵

2.1 Sistem volitev v zakonodajnem telesu

Zakonodajna telesa imajo na volitve ustavnih sodnikov pogosto večji vpliv kot na volitve sodnikov rednih sodišč. Sistem volitev sodnikov ustavnega sodišča v parlamentu je v Evropi uveden npr. v Nemčiji, na Portugalskem, Poljskem, Madžarskem, Hrvaškem, v Ruski federaciji, Litvi, Latviji in v Sloveniji. Ureditve v teh državah se razlikujejo zlasti glede na večjo ali manjšo samostojnost zakonodajnega telesa pri izvolitvi ustavnih sodnikov. Ponekod je postopek volitev v celoti v pristojnosti zakonodajnega telesa (npr. na Hrvaškem⁶), drugod pa v tem postopku sodelujejo kot predlagatelji tudi drugi najvišji državni organi, zlasti šef države (npr. v Ruski federaciji in Sloveniji). S tem se zagotavlja vpliv na izvolitev sodnikov ne le parlamentu, temveč tudi drugim državnim organom.

Tipična predstavnica tega sistema volitev je Nemčija. V Nemčiji se šestnajst ustavnih sodnikov voli ločeno v dva senata zveznega ustavnega sodišča (Bundesverfassungsgericht). V vsak senat, ki je sestavljen iz osmih ustavnih sodnikov, voli vsak dom zveznega parlamenta (Bundestag in Bundesrat) polovico sodnikov. Med osmimi sodniki vsakega senata se trije sodniki izvolijo izmed vrhovnih sodnikov petih zveznih sodišč, ostalih pet sodnikov pa se običajno izbere izmed uveljavljenih pravnih strokovnjakov iz vrst članov parlamenta, državnih uradnikov, sodnikov, odvetnikov in profesorjev prava. Kandidate za ustavne sodnike lahko predlaga vsaka poslanska skupina, zvezna in pokrajinske vlade, listo kandidatov pa sestavi zvezni minister za pravosodje. Posebnost nemške ureditve je v posrednih volitvah ustavnih sodnikov. Polovico sodnikov voli Bundestag posredno preko posebej oblikovanega elektorskega telesa (sestavljenega iz dvanajstih članov, izbranih po proporcionalnem sistemu), drugo polovico ustavnih sodnikov pa izvoli na enak način Bundesrat, vendar z neposrednimi volitvami. Za izvolitev sodnika je predpisana dvotretjinska večina glasov vseh članov volilnega telesa (v Bundestagu najmanj osem glasov elektorjev). Predsednika in podpredsednika zveznega ustavnega sodišča volita izmenično Bundestag in Bundesrat, tako da en dom parlamenta voli predsednika, drugi dom pa podpredsednika. Po izvolitvi ustavne sodnike še imenuje predsednik republike.⁷ V nemški teoriji sicer poudarjajo nevarnosti politizacije teh volitev, vendar po drugi strani izpostavljajo demokratično legitimacijo, ki jo z volitvami v parlamentu dobi ustavno sodišče, kot tudi federativni element, ki je institucionaliziran v Bundesratu.⁸

Na Hrvaškem, kjer sestavlja ustavno sodišče trinajst sodnikov, je celoten postopek volitev sodnikov v izključni pristojnosti zakonodajnega telesa. Sodnike voli Hrvaški sabor izmed uglednih pravnikov, zlasti sodnikov, državnih pravobranilcev, odvetnikov in univerzitetnih profesorjev prava (predsednika ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe za dobo štirih let).⁹ Podrobneje ureja pogoje za izvolitev sodnikov in postopek volitev ustavni zakon. Ta določa, da je lahko za ustavnega sodnika izvoljen hrvaški državljan, diplomirani pravnik z najmanj petnajstletnimi delovnimi izkušnjami v pravni stroki (oz. z najmanj dvanajstletnimi, če ima doktorat pravnih znanosti), ki se je izkazal z znanstvenim in strokovnim delom ali s svojim javnim delovanjem. Postopek kandidiranja ustavnih sodnikov začne in izvaja za ustavo pristojni saborski odbor, za izvolitev pa je predpisana dvotretjinska večina vseh saborskih zastopnikov.¹⁰

Tudi na Madžarskem voli parlament petnajst ustavnih sodnikov na predlog parlamentarnih političnih strank. Ustavni sodniki so izvoljeni z dvotretjinsko večino poslancev za mandatno dobo devetih let z možnostjo enkratne ponovne izvolitve.¹¹ Podobna je ureditev na Poljskem, kjer petnajst ustavnih sodnikov z absolutno večino voli predstavniški dom parlamenta (Sejm). Kandidate za sodnike predlagajo poslanci (petdeset) ali predsedstvo parlamenta. Predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča imenuje predsednik republike na predlog obče seje sodnikov ustavnega sodišča.¹² Na Portugalskem voli nacionalna skupščina (z dvotretjinsko večino) deset ustavnih sodnikov, tri ustavne sodnike pa kooptirajo izmed sodnikov rednih sodišč ustavni sodniki sami. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe.¹³

Pogostejše so ureditve, kjer v postopku volitev ustavnih sodnikov v parlamentu v večjem ali manjšem obsegu sodelujejo s predlagateljsko pravico tudi zunaj parlamentarni subjekti. To pristojnost ima najpogosteje predsednik republike. Poleg Slovenije poznata ta način tudi Ruska federacija, Litva in Latvija. V Ruski federaciji imenuje sodnike ustavnega sodišča Svet federacije (federalni dom ruskega parlamenta) na predlog predsednika Ruske federacije,¹⁴ v Litvi pa devet sodnikov imenuje parlament na predlog predsednika republike, predsednika parlamenta in predsednika vrhovnega sodišča (po tretjino sodnikov z vsake izmed treh list kandidatov, ki jih predložijo navedeni predlagatelji). Predsednika ustavnega sodišča imenuje parlament izmed kandidatov, ki jih predlaga predsednik republike.¹⁵ Podobno ureditev ima tudi Latvija, kjer sedem ustavnih sodnikov imenuje parlament z absolutno večino poslancev, in sicer tri na predlog desetih poslancev, dva na predlog vlade in dva na predlog vrhovnega sodišča.¹⁶

2.2 Sistem imenovanja s strani šefa države

Šef države (predsednik republike ali monarh) za razliko od zakonodajnega telesa ne more samostojno imenovati ustavnih sodnikov, temveč samo v sodelovanju oz. na predlog drugih organov oblasti (parlamenta, vlade ali sodstva). Kljub temu pa sta v tem sistemu njegova vloga in vpliv močnejše poudarjena, kot pa v sistemu, kjer razpolaga

samo s predlagalno pristojnostjo. To še zlasti velja za ureditve, v katerih ima šef države širšo možnost izbire (npr. v Belgiji imenuje kralj sodnike s seznama, ki ga izmenično predložita oba domova parlamenta), nekoliko manj pa za sisteme, kjer je za imenovanje sodnikov potrebno soglasje parlamenta (npr. na Češkem soglasje senata) ali predlog drugih organov oblasti (npr. v Španiji). Šef države imenuje sodnike ustavnega sodišča v Avstriji, Španiji, na Češkem in Slovaškem, ta model pa poznajo tudi na Danskem, Irskem, v Belgiji, Turčiji in na Cipru.

Zvezno ustavno sodišče Avstrije (Verfassungsgerichtshof) sestavlja predsednik, podpredsednik, dvanajst članov in šest namestnikov. Ustavne sodnike imenuje predsednik republike na predlog zvezne vlade in obeh domov zveznega parlamenta. Predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča, šest članov in tri namestnike imenuje predsednik republike na predlog vlade iz vrst sodnikov, upravnih uslužbencev in univerzitetnih profesorjev prava. Ostalih šest članov in tri namestnike pa imenuje predsednik republike, in sicer tri člane in dva namestnika na predlog Nationalrata, tri člane in enega namestnika pa na predlog Bundesrata (za vsako mesto po tri kandidate iz vrst diplomiranih pravnikov z vsaj desetletno poklicno prakso).¹⁷ Kljub temu da normativna ureditev močno poudarja vlogo eksekutive (predsednik republike imenuje v sodelovanju z vlado večino ustavnih sodnikov, med njimi tudi predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča), imajo parlamentarne politične stranke v praksi prevladujoč vpliv na izbor ustavnih sodnikov.¹⁸

V Španiji, kjer je ustavno sodišče sestavljeno iz dvanajstih članov, sodnike ustavnega sodišča imenuje kralj. Štiri sodnike imenuje na predlog Kongresa (Generalnega kortesa - prvega doma španskega parlamenta), štiri na predlog Senata (oba domova parlamenta izvolita kandidate za ustavne sodnike s tripetinsko večino vseh svojih članov), dva na predlog vlade in dva na predlog Generalnega sodnega sveta. Predsednika ustavnega sodišča imenuje kralj izmed ustavnih sodnikov na predlog ustavnega sodišča.¹⁹ Predsednik republike Slovaške imenuje trinajst sodnikov na predlog parlamenta (Nacionalnega sveta), pri čemer mora ta predsedniku republike predlagati dvakrat več kandidatov, kot pa se imenuje sodnikov.²⁰ Predsednika in podpredsednika ustavnega sodišča imenuje predsednik republike izmed sodnikov ustavnega sodišča.²¹ Tudi predsednik češke republike imenuje petnajst ustavnih sodnikov, vendar ne samostojno, temveč s soglasjem senata.²² Češki model je v teoriji poimenovan kot sodelovalni model, ker predsednik republike samostojno ne more imenovati sodnikov, temveč lahko to stori le po predhodnem soglasju drugega doma parlamenta.²³

2.3 Kombinirani (mešani) sistem volitev in imenovanja

Posebnost tega sistema oblikovanja ustavnega sodišča je v tem, da ustavne sodnike izbirata (volita oz. imenujeta) skupaj zakonodajno telo in šef države, ponekod pa tudi sodstvo. Kombiniran oz. mešani (tudi razpršeni) sistem volitev in imenovanja ustavnih sodnikov je lahko širši ali ožji. Širši način je uveden v državah, kjer ustavne sodnike

enakopravno volijo oz. imenujejo organi vseh treh vej oblasti skupaj, ožji pa v državah, kjer pri tem ne sodeluje sodna veja oblasti. Med evropskimi državami je prvi način najprej uvedla Italija, v novejšem času pa tudi nekatere postsocialistične države (npr. Srbija, Bolgarija in Ukrajina), drugi način pa pozna Romunija ter še nekatere države.

Ustavno sodišče Italije (La Corte costituzionale) sestavlja petnajst sodnikov, voljenih oz. imenovanih po t.i. tripartitnem sistemu za obdobje devetih let brez možnosti ponovitve mandata. Pet sodnikov imenuje predsednik republike (po lastni izbiri), pet sodnikov izvoli parlament na skupnem zasedanju obeh domov (Camera dei deputati in Senato), pet sodnikov pa izvolijo najvišja redna in upravna sodišča (od tega tri iz kasacijskega, dva pa iz najvišjega upravnega sodišča, državnega sveta ali Računskega sodišča). Ustavni sodniki se izberejo iz vrst sodnikov (tudi upokojenih) rednih in upravnih višjih sodišč, rednih univerzitetnih profesorjev prava in odvetnikov z najmanj dvajsetletno poklicno prakso. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo ustavni sodniki izmed sebe.²⁴

Po italijanskem zgledu je oblikovano tudi ustavno sodišče Republike Srbije.²⁵ Tudi tega sestavlja petnajst sodnikov, ki so izvoljeni oz. imenovani za devet let z možnostjo enkratne ponovitve mandata (reelekcije) izmed priznanih pravnikov, ki so stari najmanj štirideset let in imajo vsaj petnajst let izkušenj v pravni stroki. Pet sodnikov voli parlament (Narodna skupština) izmed desetih kandidatov, ki jih predlaga predsednik republike, pet sodnikov imenuje predsednik republike izmed desetih kandidatov, ki jih predlaga Narodna skupština, pet sodnikov pa imenuje obča seja Vrhovnog kasacijskega sodišča izmed desetih kandidatov, ki jih na skupni seji predlaga Visoki sodni svet in Državnotožilski svet. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo ustavni sodniki izmed sebe s tajnim glasovanjem za obdobje treh let.²⁶ Podoben sistem velja za oblikovanje ustavnega sodišča Bolgarije, ki šteje dvanajst sodnikov: tretjino ustavnih sodnikov voli parlament, tretjino imenuje predsednik republike, tretjino pa izvoli Vrhovno kasacijsko sodišče in Vrhovno upravno sodišče. Tudi predsednika bolgarskega ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe.²⁷ V ta model se uvršča tudi Ukrajina, kjer v osemnajstčlansko ustavno sodišče imenuje predsednik republike šest sodnikov, šest sodnikov izvoli parlament, šest sodnikov pa kongres sodnikov (predsednika ustavnega sodišča pa izvolijo sodniki izmed sebe).²⁸

Nekoliko manj uravnotežen v primerjavi s prvim je način volitev oz. imenovanja ustavnih sodnikov v Romuniji. Devetčlansko ustavno sodišče se prav tako oblikuje tripartitno, vendar pri tem za razliko od Italije, Srbije in Bolgarije ne sodelujejo sodni organi. Tri ustavne sodnike imenuje poslanska zbornica, tri senat, tri pa predsednik republike. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe.²⁹ Način oblikovanja ustavnega sodišča v Romuniji je povzet po modelu francoskega ustavnega sveta.³⁰ V praksi je imenovanje sodnikov v veliki meri odvisno od konkretne strankarsko politične sestave obeh domov parlamenta in politične pripadnosti predsednika republike (v obdobju kohabitacije je ta model bližje mešanemu, ko pa

predsednik republike in parlamentarna večina pripadata isti politični stranki oz. skupini, se ta približa modelu imenovanja sodnikov v zakonodajnem telesu).³¹

3 Volitve sodnikov Ustavnega sodišča Republike Slovenije

3.1 Ustavna ureditev volitev ustavnih sodnikov

V Sloveniji je uveden sistem volitev ustavnih sodnikov v zakonodajnem telesu ob sodelovanju Predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju Predsednik republike). Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih izmed pravnih strokovnjakov na predlog Predsednika republike izvoli Državni zbor. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe za dobo treh let.³² Ustavni sodniki so izvoljeni za dobo devetih let brez možnosti ponovne izvolitve.³³ Določbe o volitvah ustavnih sodnikov so v Ustavi v primerjavi z ustavami večine evropskih držav (npr. z nemško, avstrijsko, italijansko, špansko ipd.) dokaj skope. Ustava določa le predlagatelja (Predsednika republike) in elektorja (Državni zbor), ureditev načina volitev pa prepušča zakonu.

Pri pripravi nove slovenske ustave se vprašanje načina volitev sodnikov Ustavnega sodišča ni posebej problematiziralo. V ustavni razpravi je bila dosežena visoka stopnja političnega soglasja o tem, da naj ustavne sodnike voli Državni zbor na predlog Predsednika republike. Pri tem se je navajalo, da je ta sistem uveden po zgledu nemškega, čeprav je edina pomembna stična točka med njima, da ustavne sodnike voli parlament.³⁴ Upošteva se in še nekatere druge razlike (npr. daljšo mandatno dobo nemških sodnikov in njihovo večje število), ki imajo v konkretnih strankarskih in političnih razmerjih še kako pomembno vlogo, se zdi taka primerjava preveč posplošena in neprepričljiva.

Tak način volitev se je utemeljeval tudi s tem, da so volitve ustavnih sodnikov v parlamentu najbolj skladne s parlamentarnim sistemom. Temu stališču ne pritrjuje niti ustavnopravna teorija in doktrina niti praksa. Bolj prepričljivi razlogi za uvedbo take ureditve volitev ustavnih sodnikov so v povzemanju prejšnjega skupščinskega sistema, utemeljenega na načelu enotnosti oblasti, saj so volitve ustavnih sodnikov identične volitvam po prejšnji ureditvi.³⁵ Elemente tega sistema najdemo tudi v drugih določbah Ustave (npr. o volitvah sodnikov, o imenovanju ministrov ipd.). Zaradi številnih elementov skupščinskega sistema, utemeljenega na načelu enotnosti oblasti, lahko ugotovimo, da gre ustavnopravno v Sloveniji za neuravnotežen parlamentarizem v korist zakonodajne oblasti. Zato ni naključje, da je postal Državni zbor elektor vseh mogočih javnih funkcionarjev, Predsednik republike pa njihov predlagatelj.

Na podlagi določbe prvega odstavka 163. člena Ustave, po kateri ustavne sodnike voli Državni zbor na način, ki ga določa zakon, je postopek volitev uredil ZUstS. Postopek sestavljata dve fazi: a) kandidiranje in b) volitve ustavnih sodnikov. Prva faza je v pristojnosti Predsednika republike, druga pa Državnega zbora.

3.2 Kandidiranje sodnikov ustavnega sodišča

V postopku volitev ustavnih sodnikov je predlagalna funkcija Predsednika republike dejansko celo pomembnejša kot volilna funkcija Državnega zbora. Ne samo zato, ker pri predlaganju kandidatov Predsednik republike ni vezan na predloge, ki so mu bili posredovani na podlagi poziva (saj lahko predlaga tudi druge kandidate), temveč zlasti zato, ker lahko Državni zbor izvoli sodnike samo izmed tistih kandidatov, ki jih predlaga Predsednik republike. Ker je edini predlagatelj, je samo od njegove presoje odvisno, kdo bo sploh postal kandidat za izvolitev. Državni zbor ima sicer pravico zavrniti predsednikovega kandidata, ne pa tudi izvoliti kandidata po lastni izbiri. V tem delu se naša ureditev približuje ureditvam, kjer ima šef države zelo pomemben vpliv na izbiro ustavnih sodnikov.³⁶

Pomen predlagalne funkcije Predsednika republike je toliko večji tudi zato, ker sta Ustava in ZUstS zelo skromna pri določitvi pogojev za izvolitev v funkcijo ustavnega sodnika. S tem je tudi predsednikova odgovornost bistveno večja, ker ni zgolj posrednik med institucijami in posamezniki, ki predlagajo oz. evidentirajo možne kandidate in Državnim zborom, ki jih voli. Prav tako pa lahko v veliki meri zmanjša vpliv političnih meril pri izbiri ustavnih sodnikov v Državnem zboru in z ustrežno sestavo kandidatur zmanjša možnost (čeprav je povsem ne more odpraviti), da si vsakokratna parlamentarna večina izvoli sebi naklonjene ustavne sodnike. Politično odločanje je lahko v veliki meri korigirano s predlagalno vlogo Predsednika republike. Ta lahko nekoliko ublaži pretirane strankarsko politične ambicije Državnega zbora, čeprav se pri predlaganju kandidatov ne more izogniti razmerju političnih moči v njem; v nasprotnem tvega, da njegovi kandidati ne bodo izvoljeni.³⁷

Kandidiranje obsega postopek zbiranja predlogov možnih kandidatov za sodnike Ustavnega sodišča in postopek njihovega predlaganja. Predsednik republike mora v tem postopku upoštevati ustavno določbo drugega odstavka 163. člena, po kateri se sodniki izvolijo izmed pravnih strokovnjakov,³⁸ poleg tega pa tudi zakonsko merilo, da je za sodnika lahko izvoljen le državljan Republike Slovenije, ki je star najmanj štirideset let (9. člen ZUstS). Postopek izvolitve sodnika Ustavnega sodišča začne predsednik Ustavnega sodišča, ki mora o izteku mandata sodnika obvestiti Predsednika republike in Državni zbor najpozneje šest mesecev pred iztekom mandata.

3.2.1 Evidentiranje in predlaganje kandidatov

Poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatov za ustavne sodnike objavi Predsednik republike v Uradnem listu Republike Slovenije. ZUstS izrecno ne določa subjektov, ki jih lahko Predsednik republike posebej povabi k predlaganju možnih kandidatov (12. člen ZUstS). Za vsako sodniško mesto lahko predlaga po enega kandidata (zaprta kandidatna lista) ali pa več kandidatov (odprta kandidatna lista).³⁹ Pri tem lahko predlaga kandidate za prosta mesta sodnikov Ustavnega sodišča izmed (1) možnih kandidatov, ki so se sami prijaviili na poziv, (2) kandidatov, ki so jih predlagali različni

subjekti (posamezniki ali institucije kot na primer pravne fakultete, Vrhovno sodišče, Odvetniška zbornica ipd.), lahko pa predlaga tudi (3) druge kandidate (ki se niso odzvali na poziv), ki jih sam izbere.

3.2.2 Odprta in zaprta kandidatna lista

Ob taki zakonski ureditvi se zastavlja vprašanje njene ustreznosti kot tudi skladnosti z Ustavo. V ustavnopravni teoriji namreč ni sporno, da akt volitev predpostavlja izbiro med več predlaganimi kandidati za eno funkcijo in ne le potrjevanje enega kandidata. Ustava izrecno določa, da se ustavne sodnike voli in ne imenuje, iz česar je utemeljeno sklepati, da ustavodajalec predpostavlja izbiro med več kandidati in ne zgolj potrjevanje predsednikovega predloga. Leta 1998 je bila predlagana sprememba ZUstS, ki bi Predsedniku republike zapovedovala predložitev zgolj odprte kandidatne liste za sodnike Ustavnega sodišča, vendar je bil predlog zavrnjen. Po drugi strani pa nekateri, nasprotno, opozarjajo, da je odprta kandidatna lista lahko sporna, ker vnaša v izbiro še več politizacije, poleg tega pa z njo Predsednik republike že v naprej nakazuje, da nekateri od kandidatov ne bodo izvoljeni, s čimer izkaže določeno stopnjo nezaupanja v njihovo kvaliteto.⁴⁰ Vendar pa se temu pri volitvah praviloma ni mogoče izogniti. Odprta kandidatna lista lahko pride v poštev zlasti v primeru večjega števila enakovrednih kandidatov, med katerimi Predsednik republike ne daje izrazite prednosti posameznim kandidatom, ob pomanjkanju ustreznih kandidatov za ustavne sodnike pa lahko povzroča v praksi težave.

Veljavna ureditev je zato po prevladujočem mnenju ustrezna, ker je dovolj fleksibilna in odprta. Od razmerja sil v parlamentu, trenutnih odnosov med strankami itd. je odvisno, s kakšno kandidatno listo (odprto ali zaprto) so možnosti za izvolitev zadostnega števila sodnikov večje; ker je Predsednik republike edini pooblaščen predlagatelj, naj bo njemu prepuščena tudi izbira najustreznejšega načina kandidiranja in s tem tudi odgovornost za to.⁴¹ S tega vidika je zanimiva hrvaška ureditev, ki predvideva, da mora biti parlamentu predložena širša in ožja lista kandidatov za ustavne sodnike.⁴²

3.2.3 Izbirna diskrecija

S kandidacijskim postopkom je povezano tudi vprašanje ali je Predsednik republike dolžan predlagati Državnemu zboru evidentiranega kandidata za ustavnega sodnika, ali pa ga lahko tudi zavrne. Seveda je razumljivo, da Predsednik republike ni dolžan in tudi ne sme predlagati kandidata, ki ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev za izvolitev. Če pa kandidat te pogoje izpolnjuje, je ravnanje predsednika odvisno zlasti od tega, ali je za prosto mesto ustavnega sodnika evidentiranih več kandidatov ali samo eden. Ker ima Predsednik republike po zakonu pravico predlagati Državnemu zboru tudi zaprto kandidatno listo, bo lahko med večjim številom možnih kandidatov Državnemu zboru predlagal samo enega (izbirna diskrecija).

Bolj zapleteno je vprašanje, ali je predsednik dolžan predlagati kandidata, ki formalne pogoje sicer izpolnjuje, vendar po njegovem mnenju ni primeren za opravljanje sodniške funkcije. Gre za vprašanje dimenzije predsednikovega pooblastila, njegove politične presoje, diskrecije in arbitrarnosti, ki je lahko ob tako skopih merilih za izvolitev ustavnih sodnikov še posebej izrazito. Proti temu, da je Predsednik republike dolžan predlagati v izvolitev takega kandidata, govori zlasti to, da njegove pristojnosti ni mogoče zvedeneti na »sprejemno pisarno za vlaganje kandidatur«, zato bi mu morali priznati pravico, da kandidata ne predlaga v izvolitev.⁴³ Na podlagi tega bi Predsedniku republike moralo biti dopuščeno odločanje o (ne)izbiri kandidatov. To velja zlasti za presojo izpolnjevanja ustavnega pogoja, po katerem mora biti kandidat pravni strokovnjak. Po drugi strani pa bi lahko bila prevelika arbitrarnost pri izvrševanju te funkcije in politična presoja možnih kandidatov v nasprotju s predsednikovo predlagalno funkcijo, kajti izbira (izvolitev) kandidatov je v pristojnosti Državnega zbora. Glede na to, da ZUstS predpisuje, da mora biti vsak predlog kandidature obrazložen, bi bilo mogoče sklepati tudi na tretjo možnost, to je da Predsednik republike predloži Državnemu zboru tudi (edinega) kandidata, ki po njegovem mnenju ni primeren za opravljanje funkcije ustavnega sodnika in v obrazložitvi Državnemu zboru ne priporoča njegove izvolitve.

3.3 Postopek volitev ustavnih sodnikov

ZUstS določa, da sodnika Ustavnega sodišča izvoli Državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev (prvi odstavek 14. člena ZUstS). Primerjalno je absolutna večina za izvolitev ustavnih sodnikov ena od manj zahtevnih.⁴⁴ Glede na dva možna načina predlaganja kandidatov za ustavne sodnike (odprta in zaprta kandidatna lista), je zakon uredil tudi dva načina volitev ustavnih sodnikov.

1. Če je Predsednik republike predlagal za prosto sodniško mesto enega kandidata (zaprta kandidatna lista) in ta ni izvoljen, ima v ponovljenem postopku (v drugem krogu volitev) na voljo eno od naslednjih možnosti (drugi odstavek 14. člena ZUstS):

- ponovno objaviti poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatov za sodnika Ustavnega sodišča ali
- predlagati za prosta mesta sodnikov Ustavnega sodišča kandidate izmed kandidatov, ki so se prijavi na prejšnji poziv ali
- predlagati druge kandidate, ki jih izbere sam.

Če ustavni sodnik tudi na tak način ni izvoljen, se volitve (v tretjem krogu) opravijo na podlagi novega postopka z objavo poziva (tretji odstavek 14. člena ZUstS).⁴⁵

2. Če pa je Predsednik republike predlagal več kandidatov, kot se voli sodnikov Ustavnega sodišča (odprta kandidatna lista), se vrstni red kandidatov na glasovnici določi z žrebom. Če noben kandidat ne dobi predpisane večine ali če je bilo izvoljenih premalo sodnikov, se volitve (v drugem krogu) ponovijo med kandidati, ki so dobili največ glasov. Glasuje se o toliko kandidatih, kot je treba izvoliti sodnikov. Če tudi na

ponovljenih volitvah ni izvoljeno potrebno število kandidatov, se za prosta mesta sodnikov opravijo nove volitve (v tretjem krogu) na podlagi novih kandidatur (četrti odstavek 14. člena ZUstS).

Ustava in ZUstS urejata tudi vprašanje prorogacije sodniške funkcije. V primeru, če do izteka mandata na izpraznjeno mesto ni izvoljen nov sodnik, ali novoizvoljeni sodnik še ne začne izvrševati funkcije, opravlja dotedanji ustavni sodnik funkcijo do izvolitve novega sodnika (2. odstavek 165. člena Ustave). S tem je zagotovljeno, da bo Ustavno sodišče delovalo v polni sestavi devetih sodnikov, tudi če do izteka mandata ni izvoljen nov sodnik. Če predlagani ustavni sodnik v Državnem zboru ni bil izvoljen, oz. če je bilo izvoljenih manj ustavnih sodnikov kot je prostih sodniških mest, opravljajo funkcijo sodnika do izvolitve novih tisti dotedanji sodniki, ki so pozneje nastopili mandat. Če Predsednik republike hkrati predlaga kandidate za več prostih mest sodnikov, ki se jim izteče mandat na isti dan, pa Državni zbor ne izvoli kandidatov za vsa prosta mesta, izvolitev novih sodnikov pred iztekom mandata dotedanjih sodnikov pa ni več mogoča, določi z žrebom, kateri izmed sodnikov, ki se jim mandatna doba izteka, bodo po izteku mandata opravljali funkcijo sodnika do izvolitve novih sodnikov.⁴⁶

Do prorogacije funkcije ustavnega sodnika pa ne pride samo zaradi neizvolitve novega ustavnega sodnika, temveč tudi tedaj, ko izvoljeni sodnik po dani prisegi še ni prenehal opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo ustavnega sodnika, temveč je to storil pozneje (vendar prej kot v treh mesecih po izvolitvi).⁴⁷ V tem primeru začne izvoljeni sodnik izvrševati svojo funkcijo z dnem prenehanja opravljanja nezdružljive dejavnosti. Pri tem pa se zastavlja vprašanje, kdo bo (in če sploh) opravljal funkcijo ustavnega sodnika v vmesnem času, to je v času, ko novoizvoljeni sodnik zaradi nezdružljivosti funkcije še ne more začeti izvrševati funkcije ustavnega sodnika. V tem primeru bi bilo smiselno uporabiti določbo drugega odstavka 165. člena Ustave, po kateri sodnik opravlja funkcijo še po izteku časa, za katerega je bil izvoljen, do izvolitve novega sodnika.⁴⁸

4 Predlogi za spremembo sistema volitev ustavnih sodnikov

V več kot dvajsetletnem delovanju novega ustavnega sodstva v Sloveniji je bilo predlaganih več formalnih in neformalnih sprememb ZUstS in tudi ena sprememba Ustave glede pristojnosti in položaja Ustavnega sodišča. Med temi so bili tudi predlogi, ki se nanašajo na način volitev ustavnih sodnikov. Razlogi zanje so v pretirani politizaciji volilnega postopka, ki posega v samostojen in neodvisen položaj Ustavnega sodišča. Nekateri temu dodajajo tudi težnjo po politični, svetovnonazorski in pravnofilozofski uravnoteženosti sestave Ustavnega sodišča, ki izhaja iz spoznanja, da narava ustavnosodnega odločanja umešča delovanje Ustavnega sodišča v sivo cono med pravnim in političnim.⁴⁹ Ob tem je mogoče ugotoviti, da je v naših razmerah možnost večje politične in druge uravnoteženosti Ustavnega sodišča bolj realna, kot pa

prizadevanje za njegovo depolitizacijo. Poskus depolitizacije ustavnega sodišča je, če izhajamo iz izkušenj držav, ki so se je lotili, več ali manj neuspešen. Zato se nekateri upravičeno sprašujejo, ali je v razmerah pretirane politizacije prava sploh možna in smiselna depolitizacija ustavnega sodišča.

4.1 Zakonske spremembe volitev ustavnih sodnikov

Razmišljanja o spremembi zakonske ureditve volitev ustavnih sodnikov in predlagane rešitve so različna, vse pa ostajajo v okviru ustavne ureditve. Prvo skupino sestavljajo predlogi, ki se nanašajo na kandidacijski postopek, drugo skupino pa predlogi, ki posegajo v način volitev ustavnih sodnikov. Nekateri vidijo rešitev v predhodnem (kandidacijskem) postopku volitev, v katerem naj bi se bolj kot doslej uveljavilo strokovno preverjanje kandidatov, kot tudi v bolj uravnoteženem sodelovanju oz. enakopravnejši vključitvi organov vseh treh oblasti v kandidacijski postopek, drugi v obveznosti predlaganja večjega števila kandidatov kot pa se voli sodnikov, kot tudi v dvotretjinski večini za izvolitev ustavnih sodnikov ali celo v njihovih posrednih volitvah.⁵⁰

Med predlogi za spremembo načina volitev ustavnih sodnikov izstopa zlasti predlog, po katerem bi Državni zbor volil sodnike z dvotretjinsko večino glasov vseh ali vsaj navzočih poslancev. Njegov namen je preprečiti parlamentarni večini, da si izvoli sebi naklonjene ustavne sodnike in, skupaj s postopkom t.i. hearinga,⁵¹ okrepiti strokovna merila pri izbiri kandidatov, ob hkratni zagotovitvi politične, svetovnonazorske in pravnofilozofske uravnoteženosti sestave Ustavnega sodišča ter različnih pravnih disciplin.⁵² Predloga za uvedbo dvotretjinske večine Državni zbor ni sprejel, zlasti zaradi bojazni, da zaradi tako zahtevne večine ne bi bilo mogoče izvoliti ustavnih sodnikov.⁵³

V razpravi je bil tudi predlog za uvedbo posrednih volitev ustavnih sodnikov v Državnem zboru po nemškem zgledu. Elektorji bi volili ustavne sodnike z dvotretjinsko večino vseh svojih članov.⁵⁴ Prednosti takega načina volitev so zlasti enostavnejši postopek volitev (kar je lahko pomembno pri večkratnem ponavljanju glasovanja) in večja kvalificiranost elektorjev. S tem bi lahko povečali vpliv strokovnih in zmanjšali vpliv političnih meril, čeprav ob tem ne gre zanemariti, da bi bilo lahko zaradi proporcionalnega načina izvolitve elektorjev razmerje političnih sil v Državnem zboru ohranjeno tudi v elektorskem telesu.

Poleg določitve zahtevnejše večine za izvolitev ustavnih sodnikov ali drugačnega načina samih volitev je pomemben tudi postopek evidentiranja in predlaganja kandidatov za ustavne sodnike. Neustreznega strokovnega izbora kandidatov ne more kasneje popraviti še tako zahtevna večina za njihovo izvolitev. V postopek evidentiranja kandidatov za ustavne sodnike bi bilo potrebno sistemsko vključiti predstavnike organov vseh treh vej oblasti, zlasti sodne, in omogočiti javno strokovno presojo kandidatov. Kljub temu, da ustavne določbe ne omogočajo politično bolj

uravnoteženega načina volitev ustavnih sodnikov, zakonodajalcu ne preprečujejo, da bi te elemente vgradil v postopek evidentiranja in predlaganja kandidatov za ustavne sodnike. Med različnimi možnostmi bi lahko zakon Predsedniku republike predpisal, da predloži Državnemu zboru tri liste kandidatov (tripartitno ali sestavljeno kandidatno listo), iz katerih bi le-ta izvolil sodnike.⁵⁵ Tak način evidentiranja in predlaganja kandidatov za ustavne sodnike bi omogočal ne le širšo izbiro med kandidati, temveč tudi ustrežnejšo zastopanost pravnih disciplin in poklicev, posebej vrhovnih sodnikov.

Doslej edina novela ZUstS iz leta 2007 je sicer posegla v postopek volitev sodnikov Ustavnega sodišča, vendar so bile spremenjene in dopolnjene le določbe, ki urejajo primere neizvolitve ustavnega sodnika (določbe, ki so nujno potrebne za nemoteno kadrovsko vzpostavljanje in delovanje Ustavnega sodišča), ne pa tudi določbe o načinu volitev.⁵⁶ Novela se je izognila spremembi postopka volitev oz. kandidiranja sodnikov Ustavnega sodišča, ki bi ga bilo mogoče ob nespremenjenih določbah Ustave zakonsko ustrežneje urediti. Verjetno tudi zato, ker gre za občutljiva politična razmerja med organi državne oblasti, ki bi lahko zelo zapletla ali celo ogrozila sprejem te novele.

4.2 Sprememba ustavne ureditve volitev ustavnih sodnikov

Celovita sprememba sistema volitev ustavnih sodnikov je izvedljiva samo z revizijo Ustave. V strokovni razpravi izstopa predlog, po katerem bi ustavne sodnike volili po kombiniranem oz. mešanem sistemu. Ta je utemeljen na tem, da je Ustavno sodišče kot samostojen in neodvisen ustavni organ zunaj klasične trojne delitve državne oblasti, čeprav je v širšem pomenu tudi organ sodne veje oblasti.⁵⁷ Nekateri zato govorijo celo o ustavnem sodstvu kot o četrti veji oblasti ali vsaj o vmesni oblasti, ki sicer ni hierarhično nad drugimi tremi, jih pa v določenem smislu nadzoruje.⁵⁸ Takemu položaju in vlogi Ustavnega sodišča bistveno bolj ustreza takšen način volitev oz. imenovanja sodnikov, ki omogoča organom vseh treh vej oblasti (zakonodajne, izvršilne in sodne) sooblikovanje sestave Ustavnega sodišča.⁵⁹ Z načelnega vidika je načelu delitve oblasti najbolj zadoščeno, če sodnike ustavnega sodišča volijo oz. imenujejo nosilci vseh treh oblasti, ali vsaj na nek način sodelujejo v tem postopku (s tem da en organ oblasti razpolaga s pravico voliti oz. imenovati ustavne sodnike, drugi organi pa s predlagalno pravico). Takšen sistem namreč vzpostavlja enakomerno ravnotežje in sodelovanje (checks and balances) med vsemi tremi vejami oblasti v postopku volitev oz. imenovanja ustavnih sodnikov. S tega vidika bi bilo smiselno v izbirni postopek sistemsko vključiti predstavnike organov vseh treh vej oblasti, to je Državni zbor, Predsednika republike in Sodni svet (oz. njemu ustrezen sodni organ).⁶⁰ V veliko večji meri kot veljavni sistem bi zagotavljal samostojen in neodvisen položaj Ustavnega sodišča in sodnikov v njem, saj bi omogočal politično ravnotežje med organi zakonodajne, izvršne in sodne oblasti.⁶¹ Prav tako bi ustrezal parlamentarnemu modelu organizacije oblasti, utemeljenim na načelu delitve oblasti.

Tripartitni oz. mešani sistem bi omogočal, da bi Državni zbor in Sodni svet izvolila vsak po tri sodnike, tri sodnike pa bi imenoval Predsednik republike. Ob tem bi bilo smiselno uvesti načelo kontinuiranega obnavljanja sestave Ustavnega sodišča (kot ga pozna kar nekaj evropskih držav, npr. Francija, Italija, Španija, Litva, Romunija, Bolgarija in Poljska), po katerem bi vsak od treh elektorjev (Državni zbor, Predsednik republike in Sodni svet) vsake tri leta izvolil oz. imenoval po enega sodnika. Kontinuirano obnavljanje Ustavnega sodišča bi bilo smiselno že v veljavni ureditvi, in sicer tako da bi Državni zbor vsake tri leta izvolil tretjino ustavnih sodnikov.⁶² Ta sistem bi preprečeval, da bi si vsakokratna vladna večina v Državnem zboru izvolila večino ustavnih sodnikov po svoji podobi (kar je po veljavni ureditvi ob prenehanju mandata večjega števila sodnikov povsem mogoče), po drugi strani pa bi imela vsakokratna parlamentarna večina možnost v svojem mandatu izvoliti tretjino ustavnih sodnikov (kar zdaj ni vedno mogoče).

Ta koncept je poskušal uveljaviti delovni osnutek besedila za spremembo VIII. poglavja Ustave o Ustavnem sodišču leta 2009.⁶³ Po tem predlogu bi tretjino ustavnih sodnikov še naprej volil Državni zbor, vsak po eno tretjino sodnikov pa bi imenovala Predsednik republike in Vrhovno sodišče. Skladno s spremenjenim načinom volitev je bilo predvideno tudi, da bi pred nastopom funkcije ustavni sodnik prisegel pred Predsednikom republike in ne, kot po veljavni ureditvi, pred Državnim zborom. Hkrati je bilo predlagano podaljšanje mandata ustavnih sodnikov na dvanajst let. Razmišljanje o podaljšanju mandatne dobe ustavnih sodnikov je postalo aktualno zlasti v letu 2007, ko je bilo opazno bistveno zmanjšano zanimanje nekaterih vrhunskih pravnih strokovnjakov za kandidature, ki še kar traja.⁶⁴ Vendar pa ta vprašanja kasneje niso bila vključena v osnutek ustavnega zakona o spremembi VIII. poglavja Ustave, ker je obstajala bojazen, da se Državni zbor ne bo odrekel monopolu nad izbiro ustavnih sodnikov in bi zavrnitev tega predloga ogrozila celoten predlog reforme ustavnega sodstva. Upoštevati je namreč treba, da je Državni zbor doslej zavračal vse predloge za spremembo Ustave, ki bi mu zmanjševali ali odvzeli zelo široko določeno volilno funkcijo.⁶⁵ Kljub izločitvi tega vprašanja iz revizijskega predloga je bil leta 2011 zavrnjen celotni predlog za spremembo Ustave.

Opombe / Notes:

¹ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

² Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), Ur. l. RS, št. 15/1994 in 51/07.

³ Kaučič, Pavlin, Bardutzky, Ustavna reforma ustavnega sodstva (2011), str. 54-59.

⁴ Poleg te se uporabljajo tudi druge tipologije izbire sodnikov ustavnega sodišča. O tem Sadurski, *Rights Before Courts - A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (2008), str. 15-16; Kelemen, *Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary* (2013), str.12-17; Volcansk, *Appointing judges the European way* (2006), str. 367-383; Podolnjak, *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi* (2007), str. 557-563 in tam navedena literatura.

⁵ Širše o tem Mavčič, Slovenian constitutional review, Its Position in the World and Its Role in the Transition to a New Democratic System (1995), str. 38-39; Mavčič, Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili (2000), str. 102-113; Kaučič, Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča (2006), str. 415-419.

⁶ V ureditvah, kjer je izbira ustavnih sodnikov (predlaganje in izvolitev) v izključni pristojnosti parlamenta, je za izvolitev sodnikov zahtevana dvotretjinska večina poslancev.

⁷ 94. člen Temeljnega zakona ZR Nemčije in 1.-11. člen Zakona o zveznem ustavnem sodišču. Sodniki so izvoljeni za mandatno dobo dvanajst let brez možnosti ponovne izvolitve.

⁸ O tem Beyme, Politični sistem Zvezne republike Nemčije (2002), str. 342.

⁹ 122. člen ustave Republike Hrvaške. Pred spremembo ustave leta 2000 je enajst sodnikov ustavnega sodišča volil *Zastupnički dom* na predlog *Županijskog doma* (slednji je bil s to spremembo ustave odpravljen).

¹⁰ Členi 5-16 Ustavnega zakona o Ustavnem sodišču Republike Hrvaške. Pred zadnjo spremembo ustave je bila za izvolitev predpisana manj zahtevna večina, to je večina vseh poslancev *Sabora*. Mandat ustavnega sodnika je osem let. Širše o tem Podolnjak, Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi (2007), str. 571-573.

¹¹ 32/a člen ustave Madžarske. Širše o tem Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str.16 in 22-23.

¹² 194. člen ustave Republike Poljske. Mandatna doba ustavnih sodnikov je devet let, brez možnosti reelekcije.

¹³ 222. člen ustave Republike Portugalske. Ustavni sodniki imajo devetletno mandatno dobo brez možnosti ponovitve mandata.

¹⁴ Podobno je po srbski ustavi iz leta 1990 devet članov ustavnega sodišča volila *Narodna skupština* na predlog predsednika republike.

¹⁵ 103. člen ustave Republike Litve.

¹⁶ 85. člen ustave Latvije.

¹⁷ 1. in 2. odstavek 147. člena Zveznega ustavnega zakona Republike Avstrije. Posebnost avstrijske ureditve je tudi v tem, da sodniki niso imenovani za mandatno obdobje, ampak imajo trajni mandat (funkcijo opravljajo do dopolnjenega 70. leta starosti).

¹⁸ O tem Hausmaninger, Avstrijski pravni sistem (2002), str. 141-142.

¹⁹ 159. člen ustave Kraljevine Španije. Mandatna doba ustavnih sodnikov je devet let brez možnosti ponovnega imenovanja.

²⁰ Zakon o ustavnem sodišču določa zelo širok krog subjektov, ki lahko parlamentu predlagajo kandidate za sodnike, to so: vsak poslanec, vlada, predsednik vrhovnega sodišča, generalni državni tožilec, poklicna pravniška združenja, akademske institucije in celo sam predsednik ustavnega sodišča.

²¹ 134. člen slovaške ustave. Ustavni sodniki so izvoljeni za mandatno dobo dvanajstih let brez možnosti ponovitve mandata.

²² 84. člen češke ustave. Ustavni sodniki so imenovani za obdobje desetih let z možnostjo ponovnega imenovanja.

²³ Prototip tega modela je sistem imenovanja vrhovnih sodnikov v ZDA, ki jih imenuje predsednik države po predhodnem soglasju senata. Širše o tem Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str.13-14.

²⁴ 135. člen ustave Republike Italije. Posebnost italijanske ureditve je razširitev sestave ustavnega sodišča v postopku *impeachmenta*, to je obtožbe predsednika republike in ministrov pred ustavnim sodiščem. V tem postopku se ustavno sodišče razširi s šestnajstimi člani, izžrebanimi iz seznama državljanov, ki imajo pasivno volilno pravico za senat (ta seznam sestavi parlament

vsakih devet let z izvolitvijo po enakem postopku, kot je določen za imenovanje rednih sodnikov).

²⁵ 172. člen ustave Republike Srbije.

²⁶ Na ta način ima vsaka veja oblasti možnost, da iz širše liste izvoli oz. imenuje enako število ustavnih sodnikov, ne more pa izvoliti oz. imenovati večine sodnikov. Širše o tem Pajvančič, Komentar Ustava Republike Srbije (2009), str. 219-225 in Nenadić, Ustavni sud Republike Srbije (2009), str. 141-144.

²⁷ 147. člen ustave Republike Bolgarije.

²⁸ 148. člen ustave Ukrajine.

²⁹ 142. člen ustave Romunije. Ustavni sodniki so izvoljeni za mandatno obdobje devetih let brez možnosti ponovitve mandata.

³⁰ V francoski devetčlanski ustavni svet (*Conseil constitutionnel*) imenujejo vsak po tretjino članov: predsednik republike (ta imenuje tudi predsednika ustavnega sveta), predsednik nacionalne skupščine in predsednik senata. V ustavni svet se vsaka tri leta imenuje tretjino novih članov. Posebnost tega organa je v tem, da so njegovi člani tudi vsi bivši predsedniki republike (56. člen ustave Republike Francije).

³¹ Več o tem Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str. 13.

³² 163. člen Ustave. Predsednika Ustavnega sodišča se izvoli z večino glasov vseh ustavnih sodnikov z možnostjo ponovne izvolitve (na enak način se izvoli podpredsednik Ustavnega sodišča). Volitve predsednika Ustavnega sodišča znotraj samega sodišča poudarjajo načelo neodvisnosti Ustavnega sodišča.

³³ 165. člen Ustave.

³⁴ Razlike pa so v predlaganju kandidatov za sodnike (v Nemčiji je krog predlagateljev širši, v Sloveniji pa ima to pravico izključno Predsednik republike), v sestavi ustavnega sodišča (nemško je dvosenatno, poleg tega pa je sestavljeno iz dveh vrst članov), v volitvah sodnikov (te volita v Nemčiji oba domova parlamenta, poleg tega so volitve tudi posredne) itd.

³⁵ 425. člen Ustave SRS iz leta 1974 je določal, da sodnike ustavnega sodišča voli na predlog predsedstva republike skupščina SR Slovenije.

³⁶ Ta model nekateri označujejo za sodelovalnega, pri katerem je za izvolitev ustavnih sodnikov potrebno sodelovanje dveh neodvisnih organov in njihova soodvisnost. Primerjajo ga s slovaškim in češkim modelom, le da sta vlogi obeh organov obrnjeni: na slovaškem in češkem ustavne sodnike imenuje predsednik republike na predlog parlamenta (na Slovaškem) oz. s soglasjem senata (na Češkem), pri nas pa parlament na predlog predsednika republike. O tem Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str.14-15.

³⁷ Zato se je v praksi izoblikoval običaj, po katerem se Predsednik republike pred oblikovanjem predloga posvetuje s poslanskimi skupinami v Državnem zboru, čeprav k temu ni pravno zavezan. Ob tem nekateri opozarjajo, da je tako predhodno posvetovanje v nasprotju s predsednikovo samostojno predlagalno vlogo, ker se pri predlogih poskuša pretirano uveljaviti politična merila.

³⁸ Večina tujih ureditev ta pogoj konkretizira z določitvijo dodatnih meril kot npr. s poklicno opredelitvijo kandidatov (sodnikov, državnih tožilcev, odvetnikov, univerzitetnih profesorjev prava ipd.), časovnim obdobjem poklicne pravne prakse (tudi 20 in več let), strokovnim delovanjem in ugledom itd.

³⁹ 13. člen ZUstS. V praksi Predsednik republike le redko uporablja sistem odprte kandidatne liste.

⁴⁰ Zagorc, Pravni akti predsednika republike (2005), str. 333. Ob tem avtor dodaja, da je prednost odprte liste v tem, da v primeru neizvolitve enega kandidata, postopka kandidatur ni potrebno izvesti ponovno od samega začetka, temveč je potrebno le glasovati o preostalih kandidatih.

⁴¹ Mavčič, *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili* (2000), str. 109.

⁴² Prva vsebuje seznam vseh kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za izvolitev, druga (ožja) lista pa samo tiste, ki jim predlagatelj daje prednost (razlogi morajo biti posebej obrazloženi), pri čemer velja pravilo, da mora biti tudi na ožji listi več kandidatov, kot pa se voli ustavnih sodnikov. O tem Podolnjak, *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi* (2007), str. 552-556.

⁴³ Zagorc, *Pravni akti predsednika republike* (2005), str. 333-334.

⁴⁴ Poleg Slovenije jo poznata npr. tudi Litva, Latvija in Poljska.

⁴⁵ Širše o tem Kaučič, *Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča* (2007), str. 1017-1018.

⁴⁶ Člen 17.a ZUstS. Ta sistem poznajo tudi nekatere druge ureditve, predvideva pa ga tudi Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (drugi odstavek 23. člena) za novo sestavo Evropskega sodišča za človekove pravice leta 1998.

⁴⁷ ZUstS v tretjem odstavku 16. člena določa, da mora izvoljeni ustavni sodnik najpozneje v treh mesecih od dneva izvolitve prenehati opravljati nezdružljivo dejavnost, sicer mu preneha funkcija sodnika Ustavnega sodišča.

⁴⁸ Širše o tem Kaučič, *Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča* (2007), str. 1021-1022.

⁴⁹ Krivic, *Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoveženja Ustavnega sodišča* (2006), str. 455-461 in Testen, *Komentar k 163. členu Ustave Republike Slovenije* (2002), str. 1149. Ob tem Krivic meni, da bi bilo mogoče uravnoveženo sestavo ustavnega sodišča zagotoviti tudi s sodim številom sodnikov, ki naj prepreči preglasovanje (v primeru enakega števila glasov, bi namreč obveljala volja demokratično izvoljenega parlamenta). Kritično o tem predlogu Wedam Lukić, *Ustavno sodstvo med pravom in politiko*, str. 39-40.

⁵⁰ Širše o tem Krivic, *Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko večino* (1996), str. 33 in Krivic, *Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoveženja Ustavnega sodišča* (2006), str. 455-456.

⁵¹ Po tej zamisli naj bi kandidati za ustavne sodnike javno predstavili strokovne, zlasti ustavnopravne poglede in stališča pred posebnim parlamentarno-strokovnim telesom in odgovarjali na vprašanja. O tem Krivic, *Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko večino* (1996), str. 33, o pomislekih pa Jerovšek, *Ustavno sodstvo in funkcija sodstva v luči (prepotrebni?) ustavnih sprememb* (1998), str. 1202-1209. Podoben postopek je uveljavljen na Hrvaškem. O tem Podolnjak, *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi* (2007), str. 553-556.

⁵² O tem Krivic: *Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko večino* (1996), str. 33; Krivic, *Predlaganje ustavnih sodnikov prehaja v roke pravnikar dr. Törka* (2007), str. 6; Ude, *Je politična in ideološka uravnoveženost sploh potrebna* (2007), str. 19; Zalar, *Izbiranje ustavnih sodnikov* (2008), str. 160-192. O različnih (tudi nasprotujočih) stališčih o tem vprašanju in o vprašanju javnosti postopka imenovanja oz. izvolitve glej tudi Kühn, Kysela, *Nomination of Constitutional Justices in Post-Comunist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic* (2006), str. 187, 201, 205 in Zypries, *The Basic Law at 60 - Politics and the Federal Constitutional Court* (2010), str. 87-98, 97.

⁵³ Tudi v Nemčiji ugotavljajo, da dvotretjinska večina pogosto otežuje izvolitev sodnikov in vpliva na dolgotrajnost volilnega postopka, vendar vidijo prednost v tem, da se izvoli tisti kandidat, ki ima največjo podporo ne samo pri poslancih parlamentarne večine, ampak tudi opozicije. Z vidika večine, ki je potrebna za izvolitev ustavnih sodnikov, nekateri razlikujejo med monokratskim, večinskim in supervečinskim modelom. Prvi je uveljavljen v Franciji, drugi (za izvolitev je predpisana absolutna večina vseh poslancev) v Sloveniji, Litvi, Latviji in na Poljskem,

tretji model pa v Nemčiji, Italiji, Španiji, na Madžarskem, Hrvaškem in na Portugalskem (v teh ureditvah je za izvolitev ustavnih sodnikov zahtevana dvotretjinska ali vsaj tripetinska večina vseh poslancev). Več o tem Podolnjak, Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi (2007), str. 560-561.

⁵⁴ Podoben predlog je bil oblikovan že leta 1992 ob pripravi Zakona o ustavnem sodišču. Predvidel je, da bi Državni zbor izmed poslancev (praviloma s pravno izobrazbo) izvolil po proporcionalnem (*d'Hondtovem*) sistemu 12 elektorjev, ti pa bi volili ustavne sodnike z dvotretjinsko večino vseh svojih članov.

⁵⁵ Več o tem Kaučič, Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča (2006), str. 423-424. Tripartitne kandidatne liste poznata tudi Litva in Španija.

⁵⁶ Širše o tej spremembi Kaučič, Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča (2007), str. 1013-1024.

⁵⁷ O tem vprašanju prim. Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str. 6.

⁵⁸ Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin nadzoruje delovanje zakonodajne oblasti z vidika ustavnosti, izvršilne veje oblasti, tako z vidika ustavnosti kot tudi zakonitosti, in sodne veje oblasti z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

⁵⁹ Temu (mešanemu) modelu je naklonjena tudi Beneška komisija (glej poglavje 4.3. Vademecum on Constitutional Justice, 2007) kot tudi nekateri drugi avtorji (npr. glede uvedbe tega modela na Madžarskem glej Kelemen, Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary (2013), str. 22-23.

⁶⁰ Temu modelu je bil najbližji predlog v Osnutku Ustave Republike Slovenije, ki je predvidel, da bi pet ustavnih sodnikov izvolil Državni zbor, dva Sodni svet, dva pa bi imenoval Predsednik republike, vendar ni bil sprejet. Glej Cerar, Perenič, Nastajanje slovenske ustave - izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja (2001), str. 1188-1190.

⁶¹ Vendar ima tudi ta sistem volitev nekatere slabosti, med katerimi se navaja zlasti to, da vodi do nehomogene sestave sodišča. O tem Nenadić, Ustavni sud Republike Srbije (2009), str. 142.

⁶² Kaučič, Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča (2006), str. 429.

⁶³ Predlog za začetek postopka za spremembe 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona. Ta je vseboval spremembe določb o pristojnosti Ustavnega sodišča in številu predlagateljev postopka, predvideval pa je tudi uvedbo t.i. diskrecijske pravice sodišča pri odločanju o obravnavi ustavnih pritožb po zgledu zveznega vrhovnega sodišča ZDA. Širše o tem Kaučič, Pavlin, Bardutzky, Ustavna reforma ustavnega sodstva (2011), str. 13-46.

⁶⁴ To še zlasti velja za univerzitetne učitelje prava. Ob takratni zamenjavi šestih sodnikov je za to funkcijo kandidiral le eden univerzitetni učitelj, pa še ta je po nekaj mesecih odstopil s funkcije ustavnega sodnika. Zaskrbljujoče je tudi, da doslej za ustavnega sodnika ni bil kandidiran noben odvetnik. Poleg tega pa so nekateri potencialni kandidati opozarjali, da jih tak (pretirano spolitiziran) način izbire sodnikov odvrča od kandidature za ustavnega sodnika. Kljub tem pomislekom se je večina zavzela za ohranitev devetletne mandatne dobe.

⁶⁵ Posebnost slovenske ustavne ureditve namreč je, da Državni zbor ne voli samo ustavnih sodnikov, temveč tudi vse druge sodnike. Poleg tega voli predsednika vlade in imenuje ministre, varuha človekovih pravic, guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije, informacijskega pooblaščenca, generalnega državnega tožilca in druge nosilce javnih funkcij. Volilna funkcija parlamenta je brez primere v primerjalnih evropskih ureditvah.

Literatura / References:

- Beyme von, K. (2002) *Politični sistem Zvezne republike Nemčije* (Koper: Visokošolsko središče v Kopru).
- Cerar, M. & Perenič, G. (eds.) *Nastajanje slovenske ustave - izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- European Commission for Democracy Through Law (1997) *Composition of Constitutional Courts, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-STD(1997)020* (Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law).
- Hausmaninger, H. (2002) *Avstrijski pravni sistem* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Jerovšek, T. (1998) Ustavno sodstvo in funkcija sodstva v luči (prepotrebnih?) ustavnih sprememb, *Podjetje in delo*, 1998) 6-7, str. 1200-1211.
- Kaučič, I. (1998) Volitve sodnikov ustavnega sodišča, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *IV. Dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 143-154.
- Kaučič, I. (2002) Predsednik republike in sodstvo, *Podjetje in delo*, 28(6-7), pp. 1249-1259.
- Kaučič, I. (2006) Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča, in: Javna uprava, 42(2-3), pp. 411-436.
- Kaučič, I. (2007): Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča, *Podjetje in delo*, 28(6/7), pp. 1013-1024.
- Kaučič, I. & Pavlin, P. & Bardutzky, S. (ed.) *Ustavna reforma ustavnega sodstva* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kelemen, K. (2013) Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary, *Acta Juridica Hungarica*, 54(1), pp. 5-23.
- Krivic, M. (1996) Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko večino, *Delo, Sobotna priloga*, January 27, 1996, p. 33.
- Krivic, M. (2002) Kandidiranje in volitve ustavnih sodnikov: odprto pismo predsedniku republike in poslancem, *Pravna praksa*, 21(10/11), pp. 6.
- Krivic, M. (2006) Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoveženja Ustavnega sodišča, *Javna uprava*, 42(2/3), pp. 455-461.
- Krivic, M. (2007) Predlaganje ustavnih sodnikov prehaja v roke pravnika dr. Türka, *Pravna praksa*, 44, pp. 6.
- Kühn, Z. & Kysela, J. (2006) Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic, *European Constitutional Law Review*, 2(2), pp. 183-208.
- Malleson, K. & Russell, P. H. (2006) (eds.) *Appointing Judges in an Age of Judicial Power - Critical Perspectives from around the World* (Toronto: University of Toronto Press).
- Mavčič, A. (1995) *Slovenian constitutional review, Its Position in the World and Its Role in the Transition to a New Democratic System* (Ljubljana: Založba Nova Revija).
- Mavčič, A. (2000) *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili* (Ljubljana: Nova Revija).
- Nenadić, B. (2009) Ustavni sud Republike Srbije, *Revus*, 11, pp. 127-150.
- Pajvančić, M. (2009) *Komentar Ustava Republike Srbije* (Beograd: Konrad Adenauer Stiftung).
- Pavčnik, M. & Mavčič, A. (eds.) (2000) *Ustavno sodstvo* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Pavčnik, M. (2007) Pokončnost ustavnega sodišča, *Pravna praksa*, 26(22), p. 19.
- Podolnjak, R. (2007) Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, 57(3), pp. 547-575.
- Sadurski, W. (2008) *Rights Before Courts - A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer).

- Testen, F. (2002) Komentar k 163. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1149.
- Ude, L. (2007) Je politična in ideološka uravnoteženost sploh potrebna, *Pravna praksa*, 26(28), pp. 19.
- Volcansek, L. M. (2000) *Constitutional Politics in Italy - The Constitutional Court* (New York: St. Martin's Press).
- Volcansek, L. M. (2006) Appointing judges the European way, *Fordham Urban Law Journal*, 34(1), pp. 361-385.
- Wedam Lukić, D. (2007) Ustavno sodstvo med pravom in politiko, *Javna uprava*, 43(2), pp. 35-46.
- Zagorc, S. (2005) Pravni akti predsednika republike, *Zbornik znanstvenih razprav*, 65, pp. 323-344.
- Zalar, B. (2008) Izbiranje ustavnih sodnikov, *Dignitas*, 37/38, pp. 160-192.
- Zypries, B. (2010) The Basic Law at 60 - Politics and the Federal Constitutional Court, *German Law Journal*, 11(1), pp. 87-98.

Položaj predsednika republike pri postopkih predlaganja in izvolitev sodnikov mednarodnih in naddržavnih sodišč

SAMO BARDUTZKY

Povzetek Namen tega prispevka je prikazati vlogo, ki jo ima v slovenskem ustavnem pravu predsednik republike pri postopkih, s katerimi država sodeluje pri določanju sodnikov mednarodnih in naddržavnih sodišč. Prispevek se ukvarja zlasti s pristojnostmi, ki jih je predsedniku republike dodelil Zakon o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS). Pri tem se posveti vprašanju, kaj sistemsko pomeni vloga predsednika republike v postopku imenovanja na določeno funkcijo. Osrednja kritika prispevka je, da je področje, ki ga ureja ZPKSMS, zastavljeno preširoko. Ne le zato, ker ima država Slovenija pri imenovanju kandidatov za različna sodišča različen položaj, temveč tudi, ker veljavna ureditev ne razlikuje med različno naravo organizacij in pravnih sistemov, ki jim sodišča pripadajo.

Ključne besede • predsednik republike • šef države • imenovanje in izvolitev sodnikov • mednarodna sodišča • imenovanja sodnikov mednarodnih sodišč • Sodišče Evropske Unije • Evropsko sodišče za človekove pravice • delitev oblasti

NASLOV AVTORJA: dr. Samo Bardutzky, podoktorski raziskovalec, University of Kent, Canterbury CTN 7NZ, Združeno kraljestvo, epošta: s.bardutzky@kent.ac.uk.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.24 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The Position of the President of the Republic in the Procedures of Nomination and Election of Judges of International and Supranational Courts and Tribunals

SAMO BARDUTZKY

Abstract The aim of this chapter is to depict the role that is played in the Slovenian constitutional system by the President of the Republic in procedures of nominations or appointments of judges of international and supranational courts and tribunals. The chapter focusses on the powers of the President by the Act on the nomination of candidates for judges at international courts (ZPKSMS). The inquiry is into the question of the systemic relevance of giving the President a role in the procedure of nomination or appointment of a candidate for a certain function. The central claim is that the scope of application of ZPKSMS is too wide. Not only because Slovenia has a different position when it comes to nominating or appointing candidates for judges of different courts and tribunals, but also because ZPKSMS makes no distinction between the different the organisations and legal systems that the individual court is a part of.

Keywords: • president of the republic • head of state • judicial nominations and appointments • international courts and tribunals • nominations of judges of the international judiciary • Court of justice of the European Union – European Court of Human Rights • separation of powers

CORRESPONDENCE ADDRESS: Samo Bardutzky, Ph.D., Postdoctoral Researcher, University of Kent, Canterbury CTN 7NZ, UK, email: s.bardutzky@kent.ac.uk.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.24

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvodno

Namen tega prispevka je prikazati vlogo, ki jo ima v slovenskem ustavnem pravu predsednik republike pri postopkih, s katerimi država sodeluje pri določanju sodnikov mednarodnih in naddržavnih sodišč. Prispevek se ukvarja zlasti s pristojnostmi, ki jih je predsedniku republike dodelil Zakon o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS)¹. Sodelovanje predsednika pri predlaganju in izvolitvi sodnikov mednarodnih in naddržavnih sodišč namreč ni izrecno urejeno v ustavi.

Omeniti velja, da je personalno oblikovanje mednarodnih sodišč stvar dveh (pravzaprav dvojih) pravnih sistemov, lahko bi rekli tudi dveh ravni prava, kar je povezano z ugotovitvijo, da praviloma in nekoliko poenostavljeno personalno oblikovanje poteka v dveh fazah. V prvi fazi države imenujejo kandidate, v drugi fazi pa mednarodna politična telesa izvolijo sodnike². Tudi z vsebinskega vidika tako na personalno oblikovanje mednarodnih sodišč vpliva na eni strani pravo države, kjer se imenuje določeni kandidat, in na drugi strani merila ter pravila, ki veljajo za konkretno mednarodno sodišče³.

ZPKSMS je odprt do pravil mednarodnega prava, saj določa, da se pravila relevantnega mednarodnega sodišča oziroma mednarodna pogodba upoštevajo tako pri pogojih za sodnika (pogoji po ZPKSMS se tako kumulirajo s pogoji iz mednarodnega prava) kot tudi pri postopkovnih vidikih, to je pri izvedbi razpisa, načinu predlaganja in kandidiranja, številu kandidatov in postopku izvolitve (2. člen). Značilen primer pogojev, postavljenih že v okviru mednarodne pogodbe oziroma sodišča, so sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice, kjer mora država Parlamentarni skupščini Sveta Evrope predlagati tri kandidate (22. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Poleg tega je Parlamentarna skupščina sama postavila zahtevo, da naj bodo na takšni kandidatni listi kandidati obeh spolov⁴.

Prispevek je zastavljen tako, da v prvem delu sumarno prikaže postopek predlaganja in imenovanja sodnikov mednarodnih in evropskih sodišč ter vlogo predsednika republike v tem postopku. V nadaljevanju pa vlogo predsednika republike de lege lata problematizira in poskuša izpeljati nekaj zaključkov o predsedniku republike v postopku predlaganja in imenovanja sodnikov, ki so lahko tudi podlaga za razmišljanje o ureditvi de lege ferenda. To razmišljanje pa utegne postati aktualno glede na kar nekaj nedavnih pozivov k spremembi ureditve⁵.

2 Historiat

Prvič v zgodovini je pristojnost predsednika republike pri predlaganju kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč leta 1994 podelil Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS) in sicer zgolj v zvezi s sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice (EKČP)⁶. Zakon

se je pri ureditvi predlaganja slovenskih kandidatov za sodnika EKČP pravzaprav v celoti oprl na ureditev imenovanja sodnikov Ustavnega sodišča in določil smiselno uporabo 12. in 13. člena ZUstS (80. člen ZUstS). Čeprav urejata 12. in 13. člen ZUstS v zvezi s sodniki Ustavnega sodišča le postopek pri predsedniku republike (objava poziva za zbiranje predlogov, najkrajši rok) in določa nevezanost predsednika republike na zbrane "nominacije", medtem ko je predlagalna pristojnost določena že v Ustavi, pa je z določitvijo smiselne uporabe pri sodnikih EKČP zakon določil tudi predlagalno pristojnost predsednika. Podobno si je z napotitvijo na 14. člen ZUstS Državni zbor določil pristojnost imenovanja (oz. "določitve") kandidata za sodnika. ZPKSMS je leta 2001 razveljavil 80. člen ZUstS.

3 Ureditev predlaganja kandidatov za sodnike mednarodnih in naddržavnih sodišč po ZPKSMS

3.1 Področje uporabe zakona

ZPKSMS je predlaganje kandidatov uredil za širok krog različnih sodišč⁷. Po 1. členu se namreč ta zakon uporablja za vse sodnike, ki na mednarodnih sodiščih v skladu z mednarodno pogodbo predstavljajo Republiko Slovenijo, ne glede na to, ali država kandidata le predlaga ali ga neposredno izvoli. Če ni drugače določeno, se zakon uporablja tudi pri "drugih mednarodnih pravosodnih organih" in pri članih mednarodnih arbitraž.

Kot že omenjeno, se na podlagi ZPKSMS volijo (vsakokrat po trije) kandidati za sodnika Evropskega sodišča za človekove pravice⁸. Zakon se je uporabil tudi za izvolitev slovenskih kandidatov za sodnika in generalno pravobranilko Sodišča Evropske unije⁹ ter sodnika Splošnega sodišča¹⁰. Na podlagi ZPKSMS je bil izvoljen kandidat za sodnika Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando, Mednarodnega sodišča za pomorsko pravo in Mednarodnega kazenskega sodišča¹¹.

Na podlagi ZPKSMS je državni zbor izvolil tudi kandidata za člana Stalnega arbitražnega sodišča in člana arbitražnega sodišča po arbitražnem sporazumu med Slovenijo in Hrvaško¹². Med "druga mednarodna pravosodna telesa", pri katerih se tudi uporablja ZPKSMS, pa lahko verjetno štejemo Eurojust in skupno nadzorno telo za varstvo osebnih podatkov¹³.

Da je področje uporabe ZPKSMS preširoko, je poudarila predvsem Simona Drenik in kot glavni argument navedla različen položaj države pri različnih mednarodnih sodiščih. Na Sodišču Evropske unije in ESČP vsaki državi članici pripada en sodnik, četudi ga mora nato še potrditi organ na mednarodni oziroma naddržavni ravni. Pri številnih mednarodnih sodiščih pa država s svojim "favoritom" tekmuje z drugimi državami za

sodniško mesto. Situacija, zlasti z vidika časovne dinamike, je v slednjih primerih povsem drugačna¹⁴.

3.2 Postopek

Prvi državni organ v postopku po ZPKSMS je ministrstvo za pravosodje, ki glede na poziv mednarodnega sodišča oziroma vsaj šest mesecev pred iztekom mandata trenutnega sodnika, v drugih primerih, pa najpozneje v 15 dneh po nastopu razloga za razpis objavi razpis, zbere prijave kandidatov in preveri pravočasnost in izpolnjevanje pogojev, določenih v razpisu. Prijave, ki jih ne zavrže oziroma zavrne, posreduje ministrstvo predsedniku republike (4. in 5. člen). Predsednik republike se do kandidatur opredeli, vendar šele po pridobitvi mnenja vlade in sodnega sveta (6. člen)¹⁵. Nato oblikuje predlog in ga pošlje v Državni zbor. Predlaga lahko več kandidatov, kot je treba. Državni zbor glasuje o predlogu predsedniku republike. Zahteva se absolutna večina. Če kandidat ni izvoljen, se opravijo “nove volitve na podlagi novih kandidatur” (7. člen).

3.3 Vloga predsednika republike

Kljub temu, da v postopku sodeluje kar pet državnih organov, štirje od teh vsebinsko, pa je predsednik dejansko tisti, ki opravi izbiro med prijavljenimi kandidati. Mnenji vlade in sodnega sveta namreč ne obvezujeta, Državni zbor pa praviloma kandidate, ki jih je imenoval predsednik republike, le izvoli ali pa ne. Res je, da lahko s predlaganjem več kandidatov, kot je treba, predsednik republike izbiro delno preloži tudi na Državni zbor¹⁶. Vendar je tudi odločitev, ali bo predlagal daljšo kandidatno listo, predsednikova.

Predsednik republike je poleg tega v svoji praksi tudi že dosegel, da je prišlo do ponovitve razpisa, ker je ocenil, da na podlagi prijav, zbranih v prvem poskusu, ni mogoče oblikovati kandidatne liste za sodnika ESČP¹⁷. Zakonitost tovrstnega ravnanja je že bila postavljena pod vprašaj¹⁸. Glede na omenjeno odprtost ZPKSMS do zahtev, ki prihajajo iz mednarodnega prava, lahko ugotovimo, da predsednik republike mora imeti na voljo postopkovne možnosti, da po najboljših močeh zagotovi, da bo dokončna odločitev države Slovenije ustrezala zahtevam iz mednarodnega prava. Za primer, da so vsi prijavitelji na razpisu za sodnika ESČP istega spola, ki obenem ni na splošno premalo zastopan, mora obstajati tudi možnost, vnovič poskusiti pridobiti še dodatne prijavitelj(ic)e.

Poleg tega se je predsednik republike pred oblikovanjem kandidatne liste za sodnika ESČP, pa tudi pred predlaganjem kandidata za sodnika Sodišča Evropske unije tudi posvetoval z vodji poslanskih skupin¹⁹. Posvetovanje predsednika republike, očitno praksa, prevzeta iz postopka oblikovanja vlade po državnozbornih volitvah (111. člen URS), v ZPKSMS ni predpisana. Samo zaradi tega ni nezakonita. Res pa je, da s tem v postopek izbire, ki poteka pri predsedniku republike, vstopa še en vir informacij, ki se

postavlja ob bok dvema, ki jih zapoveduje ZPKSMS: mnenjema vlade in sodnega sveta. Vprašanje je prej, ali mnenja, ki jih pridobi predsednik v posvetovanjih s poslanci, ne zasenčijo povsem mnenj, ki sta jih podala vlada in sodni svet. Če je temu tako, bi morda de lege ferenda veljalo premisliti o ohranitvi zahteve po pridobitvi mnenj teh dveh organov odveč.

Strinjati se gre z ugotovitvijo, s podelitvijo teh pristojnosti zakon predsedniku republike pravzaprav dodeljuje osrednjo vlogo v tem postopku. Iz tega Zoran Skubic sklepa, da bi moral predsednik republike oziroma njegov urad aktivno voditi oz. usklajevati celoten postopek (biti "gospodar postopka"), a zaključuje tudi, da te naloge doslej v praksi ni bil pripravljen prevzeti²⁰.

4 Razprava

Pri oceni vloge predsednika pri predlaganju kandidatov za sodnike po ZPKSMS in razmisleku o vlogi de lege ferenda se moramo najprej vprašati, kaj zakonodajalec zasleduje (oziroma naj bi zasledoval) s podelitvijo določene vloge predsedniku republike. Na splošno velja, da v demokratičnem sistemu nosilci funkcij javne oblasti z imenovanjem ali izvolitvijo pridobijo legitimnost za opravljanje funkcije. Ta trditev velja tudi za mednarodno in naddržavno sodstvo, četudi je razumevanje legitimnosti po eni strani morda bolj kompleksno kot je to na ravni države. Po drugi strani pa je druga faza personalnega oblikovanja mednarodnega in naddržavnega sodstva, faza, ki poteka med državami, praviloma manj transparentna, v njej prihaja do kompromisov in trgovanj, ki so od javnosti v nacionalnih državah oddaljeni, če že ne povsem skriti. Tako je prav, da poskušamo za ta primanjkljaj vsaj delno najti nadomestilo v prvi fazi in si zamisliti demokratično legitimen postopek.

Kot izhodišče lahko ugotovimo, prvič, da predsednik republike kot eden od le dveh neposredno od ljudstva izvoljenih državnih organov nedvomno ima določen legitimizacijski potencial. Ta ostaja v veliki meri neizkoriščen, saj ima predsednik republike zelo omejene pristojnosti, bolj primerljive s posredno voljenimi šefi držav (ali celo monarhi). Drugič, predsednika republike sicer razumemo kot del izvršilne veje oblasti, vendar mu Ustava pristojnosti v odnosu do vlade (z izjemo vloge pri izvolitvi predsednika vlade), kaj šele v odnosu do državne uprave, ne daje. Tretjič, pomembni izjemi od prejšnje ugotovitve se nanašata na dve področji, klasično zaupani izvršilni veji oblasti in ključni za odnose države z drugimi državami: vojska in zunanje zadeve²¹. Po Johnu Lockeu bi šlo za federativno vejo oblasti²².

Četrtič, pristojnosti predsednika republike so posebej izrazite na področju zunanjih zadev, kar ni le odločitev ustavodajalca, temveč tudi odraz položaja šefa države v mednarodnem pravu²³. Že Ustava denimo določa, da predsednik republike postavlja in

odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike, izdaja pa tudi listine o ratifikaciji mednarodnih pogodb²⁴.

Posebej pa velja tu poudariti, da lahko predsednik republike zahteva mnenje ustavnega sodišča o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo. S primerjalnega vidika namreč še zdaleč ni samoumevno, da lahko ustavno sodišče oz. sploh sodna veja oblasti posega v urejanje odnosov z drugimi državami. Skromnejši odraz tovrstne zadržanosti do sodnega nadzora v slovenski ureditvi je po mojem mnenju zožen (in izjemoma že v Ustavi določen) krog predlagateljev postopka pred Ustavnim sodiščem. In prav v tem zoženem krogu predlagateljev se pojavi predsednik republike, ki pa sicer tovrstne pristojnosti sicer sploh nima. (Izvzeti so spori o pristojnosti.) Glede na to, da se tovrstno mnenje zahteva v postopku ratifikacije, ima predsednik republike s temi pristojnostmi v rokah nekakšen približek ustavnemu vetu²⁵.

Ugotovili bi torej lahko, da je v Ustavi pri funkciji predsednika republike poudarjena vloga (so-)varuha ustavnosti in zakonitosti na področju zunanjih zadev. Sklepamo lahko torej tudi, da je zagotoviti mesto predsedniku republike pri predlaganju in imenovanju kandidatov za mednarodno sodstvo v duhu načela delitve oblasti, kakor je le-to konkretizirano v Ustavi. Tak sklep pa je vendarle treba dopolniti še z dvema ugotovitvama.

Prvič, kot jasno poudari komentator Ustave: teoretiki podeljevanju predlagalnih funkcij predsedniku republike niso naklonjeni²⁶. Predlaganja kandidatov za različne funkcije tudi ni med pristojnostmi predsednika republike, naštetimi v 107. členu URS²⁷. Na primeru predlaganja kandidatov za mednarodno sodstvo je dokaj jasno, da se za tovrsten pomislek hitro najdejo potrditve tudi v praksi. S tem, ko zakon predsedniku nalaga, da kandidate predlaga v izvolitev Državnemu zboru, predsednika republike posredno pripravi tudi do tega, da vstopi v politično razmerje do Državnega zbora in si s posvetovanji s poslanci zagotavlja podporo za svoj predlog. Ob tem, da sicer Ustava ne vzpostavlja intenzivnejšega razmerja med predsednikom republike in Državnim zborom, se po moji oceni za vsako posamezno politično razmerje, ki bi se vzpostavilo med predsednikom republike in Državnim zborom, pojavi vprašanje, koliko je sistemsko sploh vzdržno. Ob tem, da obstajajo transparentnejši in bolj uveljavljeni vzvodi preverjanja in zagotavljanja podpore vladi v Državnem zboru, se zdi vzpostavljanje vzporednih razmerij še s predsednikom republike odveč.

Drugič, področje, ki ga ureja ZPKSMS, je zastavljeno preširoko ne le zato, ker ima država Slovenija pri imenovanju kandidatov za različna sodišča različen položaj. Moja ocena je, da so ti "zamahi čopiča" pri vzpostavljanju sistema za imenovanje slovenskih kandidatov, preširoki in pregrobi zlasti zato, ker niti najmanj ne razlikujejo med različno naravo "organizacij" in pravnih sistemov, ki jim sodišča pripadajo. Pri tem mislim zlasti na Sodišče Evropske unije, pa tudi na ESČP.

Obe sodišči se od večine drugih mednarodnih sodišč – iz perspektive ZPKSMS – razlikujeta že na prvi pogled, saj sodita med sodišča, kjer ima Slovenija zagotovljeno sodniško mesto. Stalna prisotnost “slovenskega” sodnika pomeni seveda tudi, da mora Slovenija pravočasno izpeljati postopke, da ob izteku mandata ne pride do prevelikih zamud²⁸. Po drugi strani imata obe sodišči v drugi (mednarodni oz. naddržavni) fazi imenovanja vzpostavljen lasten sistem preverjanja strokovnosti kandidatov. Pri Sodišču Evropske unije je to odbor sedmih iz 255. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, pri ESČP pa odbor za volitve sodnikov Parlamentarne skupščine²⁹. Svetovalno telo pri Odboru ministrov Sveta Evrope je seveda tudi del sistema za zagotavljanje strokovnosti, a pravzaprav posega že v prvo, nacionalno fazo izbora. Obstoj vzvodov za primerjanje strokovnosti v drugi fazi ne pomeni, da se lahko Slovenija v prvi fazi odreče elementu postopka, s katerim se zagotovi ustrezna strokovnost kandidatov, kvečjemu nasprotno: da bi se izognila izgubi ugleda, do katere bi prišlo, če bi se njen kandidat v drugi fazi izkazal za strokovno neprimernega, mora država budno paziti na strokovno primernost kandidatov³⁰.

Vzpostavitev tovrstnih mehanizmov zagotavljanja strokovnosti v drugi fazi pa je kvečjemu sindrom prave razlike med Sodiščem EU in ESČP na eni in drugimi mednarodnimi sodišči na drugi strani. Ta, prava razlika je naddržavna prvina tako Evropske unije kot tudi regionalnega sodstva za varstvo človekovih pravic (ESČP)³¹.

Če smo pri mednarodnih pogodbah in področju zunanje politike prišli do zaključka, da predsednik republike opravlja naloge (so-)varuha ustavnosti in zakonitosti, kar prispeva tudi k primernosti njegove vloge pri predlaganju kandidatov za mednarodne sodnike, pa moramo priznati, da je situacija pri naddržavnih sodiščih drugačna. V ustavnih sistemih, ki so se prilagajali situaciji članstva države v Evropski uniji, se je praviloma začelo zadeve Evropske unije razlikovati od zunanje politike. Razlogi so razmeroma jasni: sprejemanje zakonodaje na naddržavni ravni, ki neposredno učinkuje v državnem pravnem sistemu, je nekaj povsem drugega od običajnih odnosov med enakopravno suverenimi državami v klasičnem mednarodnem javnem pravu. K temu lahko dodamo še povsem drugačno razmerje posameznika (državljana) do naddržavnega pravnega in političnega sistema.

Ponekod so se ti premiki manifestirali tudi v trenjih med šefom države in vlado. Na Finskem, denimo, je prevladalo mnenje, da bi vključitev vseh zadev EU med zunanje zadeve glede na pristojnosti predsednika republike na področju zunanjih zadev pomenila korenito preobrazbo ustavnega sistema v polpredsedniški ali predsedniški sistem; odločili so se za “osamosvojitev” zadev EU, s tem pa tudi za ohranitev omejenih pristojnosti šefa države³².

Mislím, da je v slovenskem kontekstu povsem jasno, da predsednik republike v zadevah EU nima nobene vloge razen morda protokolarne. 3.a člen Ustave, v katerem je bil sicer

verjetno storjen izvirni simbolni greh z odločitvijo za mednarodnopravno koncepcijo EU³³, je po drugi strani dokaj odločen pri institucionalnih vidikih zadev EU in jih povsem prepušča vladi in Državnemu zboru. Ne le, da ne omenja predsednika republike; tudi Državni svet je povsem neviden. Zato lahko tudi podvomimo v primernost odločilne vloge predsednika republike pri predlaganju kandidatov za sodnike Sodišča EU. Osrednji položaj bi morala tu zavzeti vlada in Državni zbor.

Četudi ESČP oziroma Konvencija nimata “svoje” ustavne določbe, ki bi bila primerljiva s 3.a členom, pa trdim, da lahko v zvezi s strasbourškimi sodniki naredimo podoben sklep. Tudi sistem varstva človekovih pravic po Konvenciji je od pojma “zunanjih zadev” tako oddaljen, da lahko podvomimo o primernosti poudarjene vloge predsednika republike pri personalnem oblikovanju sodišča.

5 Sklep

Povzamemo in izpeljemo lahko določene zaključke, ki so namenjeni sistemskemu premisleku o vlogi predsednika republike na obravnavanem področju in morda diskusiji o ureditvi de lege ferenda.

Pri urejanju predlaganja slovenskih kandidatov za mednarodna in naddržavna sodišča je treba zlasti razlikovati ti dve vrsti sodišč. Ne le zato, ker se postopki zelo razlikujejo, kar je seveda povezano tudi z značajem sodišča, temveč tudi zato, ker so vloga države, pomen odločitev sodišča za pravni sistem države in njene državljanke ter zahteve po demokratični legitimaciji posledično različni. Zlasti diskusija o demokratični legitimaciji sodišča je pomembna za osrednje vprašanje tega prispevka: vlogo posameznih državnih organov v postopku imenovanja kandidatov, konkretno pa vlogo predsednika republike.

Ugotovili smo, da ima predsednik republike na splošno v zunanji politiki države pomembno vlogo. Temu naj sledi tudi ureditev predlaganja slovenskih kandidatov za mednarodno sodstvo. Pomembno pa je razlikovati sodišča naddržavnih organizacij in sistemov. Tu je podeljevanje pristojnosti predsedniku republike manj primerno.

Zato mora biti ureditev predlaganja kandidatov dovolj prožna, da so za različna sodišča in različne zahteve po demokratični legitimaciji na voljo tudi različne postopkovno-institucionalne rešitve. Prožnosti pa ne terja le trenutni “prerez” sodišč, za katere se uporablja ZPKSMS. Namreč, kot primera naddržavnih sodišč smo omenili Sodišče EU in ESČP. Vendar pa gre opozoriti, da se strukture in organi mednarodnega in globalnega prava in politike razvijajo na različne načine. Krepi se tudi vpliv, ki ga imajo na pravo, politiko in gospodarstvo v državah (npr. investicijski tribunali). Slovenske zakonodajne rešitve morajo biti pripravljene ustrezno odgovoriti tudi na spremembe v značaju in pomenu različnih sodnih organov.

Opombe / Notes:

¹ Ur. l. 64/01 in 59/02.

² Mackenzie, Malleson, Martin in Sands, *Selecting International Judges*, str. 3.

³ Mackenzie, Malleson, Martin in Sands, *Selecting International Judges*, str. 25; ne omenjamo pa (kakor Mackenzie in dr.) posebej političnih dejavnikov, ki imajo zlasti v mednarodni skupnosti poseben vpliv.

⁴ Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Priporočilo 1649 (2004) z dne 30. 1. 2004, tč. 19.

⁵ Drenik, *Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi* (2015), str. 10 – 12.

⁶ Zakon o ustavnem sodišču, Ur. l. 15/94.

⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča U-I-120/04, tč. 7, Ur. l. 82/04.

⁸ Sklep DZ, Ur. l. 107/2007.

⁹ Sklep DZ, Ur. l. 27/06 (generalna pravobranilka); Sklep DZ (sodnik), Ur. l. 23/2015.

¹⁰ Sklep DZ, Ur. l. 44/13.

¹¹ Sklep DZ, Ur. l. 92/2002 (Mednarodno kazensko sodišče za Ruando); Odlok DZ, Ur. l. 7/02 (Mednarodno sodišče za pomorsko pravo); Sklep DZ, Ur. l. 92/02 (Mednarodno kazensko sodišče).

¹² Sklep DZ, Ur. l. 52/2011 (Stalno arbitražno sodišče); Sklep DZ, Ur. l. 76/11 (Slovensko-hrvaški arbitražni tribunal). Vendar gl. Drenik, *Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi* (2015) za primere arbitražnih sodišč, kjer se ni uporabil ZPKSMS. Omeniti velja, da po odstopu slovenskega člana arbitražnega sodišča poleti 2015 petnajstdnevni rok za imenovanje novega slovenskega člana ni zadostoval za izpeljavo postopka po ZPKSMS, zato je arbitra imenovala vlada, kar ji je s sklepom priporočil tudi Odbor Državnega zbora za zunanjo politiko. Gl. sklep Odbora 700-11/15-0002/1, sprejet na 27. nujni seji dne 25. 7. 2015.

¹³ Sklep DZ, Ur. l. 54/2009 (Eurojust); Sklep DZ, Ur. l. 35/2005 (nadzorno telo). Gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-120/04.

¹⁴ Drenik, *Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi* (2015).

¹⁵ Zoran Skubic piše, da po običaju vladno mnenje pripravi ministrstvo za pravosodje, kar pa je po njegovi oceni neprimerno z vidika delitve dela in razmejitve pristojnosti med vlado in ministrstvom. Skubic, *Blišč in beda* (2014), str. 8 – 10.

¹⁶ “V posvetovanjih z vodji poslanskih skupin državnega zbora o možnih kandidatih je predsednik republike ugotovil zelo različna, tudi nasprotujoča si pričakovanja. Glede na to po njegovem mnenju predlagani seznam štirih kandidatov *omogoča poslankam in poslancem izbor* treh najprimernejših kandidat in kandidatov za to pomembno funkcijo.” Predsednik republike, *Sporočilo za javnost* z dne 9. 11. 2015 (poudaril avtor).

¹⁷ Predsednik republike, *Sporočilo za javnost* z dne 1. 7. 2015.

¹⁸ Ravnanje je v pismu poslancem Državnega zbora problematiziral sodnik Vrhovnega sodišča, ki se je prijavil na razpis za sodnika ESČP, a ga predsednik republike ni predlagal Državnemu zboru, pa čeprav je kot kandidat prejel pozitivno mnenje tako vlade kot sodnega sveta. Vukelić, *Sodnik Đorđević: Pahorjev izbor je politično orientiran* (2015).

¹⁹ Predsednik republike, *Sporočilo za javnost* z dne 12. 3. 2015.

²⁰ Skubic, *Blišč in beda* (2014), str. 8 – 10.

²¹ Prim. Prispevek Petra Pavlina v tem zborniku o predsedniku republike na obrambnem področju. Pavlin, *Predsednik republike kot vrhovni poveljnik obrambnih sil*.

²² Locke, *Dve razpravi o oblasti* (2010), str. 219 – 220.

²³ “Predsednik republike predstavlja republiko [...]” (102. člen Ustave). Več o predstavljalni funkciji predsednika republike gl. Kaučič, Predsednik republike – uvodni komentar (2011) in Kaučič, 102. člen (2011).

²⁴ V praksi so se predsedniki republike otepali formalističnega branja te določbe, po kateri bi predsednik republike brez kakršnega koli preizkusa zgolj podpisali odlok o imenovanju. Gl. Trampuš, Iskanje reda v diplomaciji (2008); Potič, Pahor bo imenoval nove veleposlanike (2015).

²⁵ O pojmu ustavnega veta gl. denimo Ribičič, Z damoklejevim mečem nad neustavnost (2013). Vlada mnenja od ustavnega sodišča ne zahteva, ker sama sodi, da je pogodba protiustavna, temveč iz drugih razlogov (gl. Mnenje US Rm-1/09, tč. 10.) Tretjina poslancev Državnega zbora pa bi lahko, tako kot predsednik republike, želela preprečiti ratifikacijo mednarodne pogodbe, za katero sodi, da je protiustavna, in je tako v podobni vlogi kot predsednik republike. Vendar pa je predsednik republike z izdajo ratifikacijske listine postopkovno “navzoč” pri ratifikaciji **vseh** mednarodnih pogodb (76. člen Zakona o zunanjih zadevah, poslanci pa le, ko gre za ratifikacijo pogodb v Državnem zboru

²⁶ Kaučič, Predsednik republike (2011), str. 1206.

²⁷ Gl. tudi Mavčič in Jambreč, 107. člen (2011).

²⁸ Prim. Drenik, Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi (2015).

²⁹ V zvezi z odborom po 255. členu gl. denimo de Waele, Not Quite the Bed that Procrustes Built (2015), v zvezi s postopkom pred Parlamentarno skupščino pa Kosar, Selecting Strasbourg Judges (2015).

³⁰ Vprašanje primernosti sodnega sveta za presojo strokovnosti kandidatov za mednarodna in naddržavna sodišča presega domet te razprave, a ni sicer nič manj vredno pozornosti. Tudi tu lahko ugotovimo, da se strokovno znanje, potrebno za kakovostno sojenje na sodiščih, ki sodijo na področje uporabe ZPKSMS, med sodišči razlikuje. Skladno s tem pa je tudi tisti, ki presoja strokovno usposobljenost kandidatov, za to bolj ali manj primeren – glede na lastno poznavanje relevantnega področja.

³¹ O Sodišču EU in ESČP kot naddržavnih sodiščih gl. denimo Douglas-Scott, A Tale of Two Courts (2006).

³² Ojanen in Salminen, Finland (2016).

³³ Avbelj, Ustavni pluralizem v EU in Sloveniji (2012); Bardutzky, Slovenia (2016).

Literatura / References:

- Avbelj, M. (2012) Ustavni pluralizem v EU in Sloveniji, *Pravna praksa*, 31(6), pp. 6 – 9.
- Bardutzky, S. (2016) The future mandate of the Constitution of Slovenia: A potent tradition under strain, In: Albi, A. & Bardutzky, S. (eds.) *The Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance* (Haag: TCM Asser Press).
- De Waele, H. (2015) Not Quite the Bed that Procrustes Built: Dissecting the System for Selecting Judges at the Court of Justice of the European Union, In: Bobek, M. (ed.) *Selecting Europe's Judges* (Oxford: Oxford University Press).
- Douglas-Scott, S. (2006) A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis, *Common Market Law Review*, 43, pp. 629-665.
- Drenik, S. (2015) Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi - zakaj bi bila vendarle dobrodošla novela ZPKSMS, *Pravna praksa*, 34(1), pp. 10 – 12.
- Kaučič, I. (2011) Predsednik republike – uvodni komentar, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1206 – 1208.
- Kaučič, I. (2011) 102. člen (funkcija predsednika republike), In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1208 – 1211.
- Kosar, D. (2015) Selecting Strasbourg Judges: A Critique, In: Bobek, M. (ed.) *Selecting Europe's Judges* (Oxford: Oxford University Press).
- Locke, J. (2010) *Dve razpravi o oblasti – Pismo o toleranci* (Ljubljana: Krtina).
- Mackenzie, R. (ed.) (2010) *Selecting International Judges - Principle, Process, and Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Mavčič, A. & Jambrek, P. (2011) 107. člen (pristojnosti predsednika republike), In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1231 – 1239.
- Ojanen, T. & Salminen, J. (2016) Finland: European Integration and International Human Rights Treaties as Sources of Domestic Constitutional Change and Dynamism, In: Albi, A. & Bardutzky, S. (eds.) *The Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance* (Haag: TCM Asser Press).
- Potič, Z. (2015) Pahor bo imenoval nove veleposlanike, *Delo*, August, 28, 2015.
- Ribičič, C. (2013) Z damoklejevim mečem nad neustavnost, *Delo*, August 1, 2013.
- Skubic, Z. (2014) Blišč in beda razpisnih postopkov za imenovanje sodnic in sodnikov mednarodnih sodišč, *Pravna praksa*, 33(46), pp. 8-10.
- Trampuš, J. (2008) Iskanje reda v diplomaciji. Novi predsednik zahteva novi red pri imenovanju veleposlanikov, *Mladina*, 43, October 23, 2008.
- Vukelić, M. (2015) Sodnik Đorđević: Pahorjev izbor je politično orientiran, *Delo*, November 11, 2015.

Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi

MATIJA ŽGUR

Povzetek Avtor se v prispevku osredotoča na nekatere vidike vloge Predsednika republike v povezavi z izrednim stanjem. Na podlagi predstavljene ureditve izrednega stanja in Predsednikovih pristojnosti na tem področju zaključí, da omenjena ureditev vsebuje številne pojmovne nedoločnosti. Nato na nekaj primerih – začevši s samim pojmom »izredno stanje« – pokaže problematičnost te pojmovne nedoločnosti. V osrednjem delu besedila prikaže tri mogoče razlage pristojnosti Predsednika v času izrednega stanja. Zavzame se za tisto, ki je po njegovem mnenju najbolj uravnotežena z vidika načel učinkovitosti, samostojnosti in odgovornosti (Predsednika). Na koncu naslovi še vprašanje odgovornosti Predsednika za ravnanja v času izrednega stanja.

Ključne besede: • izredno stanje • predsednik republike • (izredna) pooblastila predsednika • odgovornost predsednika

NASLOV AVTORJA: mag. Matija Žgur, doktorski kandidat, Univerza v Palermu, Piazza Marina 61, 90133 Palermo, Italija, e-pošta: matija.zgur@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.25 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

State of Emergency: Powers and the Responsibility of the President Under the Slovenian Constitution

MATIJA ŽGUR

Abstract The author focuses on certain aspects of the role of the President of the Republic in relation to the State of Emergency. After presenting the regulation of the State of Emergency and the President's powers in that area, he concludes that the said regulation is often indeterminate. He furnishes some examples – beginning with the very notion of »State of Emergency« – in order to show why this is a problem. In the central part of the text he presents three possible interpretations of the powers of the President in a State of Emergency, and supports the one he considers to be the most balanced insofar as the principles of efficiency, independency and responsibility (of the President) are concerned. Finally, he addresses the issue of President's responsibility for acts committed during the State of Emergency.

Keywords: • state of emergency • president of the republic • (emergency) powers of the president • responsibility of the president

CORRESPONDENCE ADDRESS: Matija Žgur, M.Sc., Ph.D. Candidate, University of Palermo, Piazza Marina 61, 90133 Palermo, Italy, email: matija.zgur@gmail.com.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.25 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Izredne razmere¹ predstavljajo eno najbolj zahtevnih in aktualnih ustavnopravnih tem. Razlogi so očitni: izredne razmere predstavljajo »trenutek resnice« za vsak pravni red – soočen z izrednimi okoliščinami, ki ogrožajo njegov obstoj lahko pravni red bodisi klone, prizna svojo nezmožnost razrešiti krizo z vnaprej predvidenimi sredstvi in se umakne ne-pravu (arbitrarnosti, sili) ali pa se izkaže kot ustrezno prilagodljiv, vključujoč mehanizme, ki omogočajo hitro in učinkovito pa tudi pravnoustrezno razrešitev krize.² Izredne razmere predstavljajo tudi stičišče nekateri najpomembnejših problemov ustavne teorije, kot so delitev oblasti (sistem zavor in ravnovesij), legitimnost omejevanja temeljnih pravic, izredne oblike zakonodajnega postopka, odgovornost nosilcev oblasti za zakonito izvrševanje pooblastil itd. Končno o aktualnosti teme ni potrebno izgubljeni besed: vse od terorističnih napadov 11. septembra 2001 je vprašanje izrednih razmer ustavnopravna in pravnofilozofska tema par excellence.³ Pomembnosti in aktualnosti navkljub pa (ustavno)pravna ureditev izrednega stanja v domači pravni znanosti še ni doživela natančnejše obravnave.

Pričujoča razprava vseh problemov ureditve izrednega stanja v slovenskem ustavnem redu ne more nasloviti. Osredotoča se na manjši del te problematike, tj. na nekatere ustavnopravne vidike vloge, ki jo ima v povezavi z izrednimi razmerami predsednik republike (v nadaljevanju: Predsednik). Glede na umanjkanje predhodne obravnave omenjene teme pri nas je namen tega zapisa predvsem v tem, da z zastavitvijo vrste vprašanj – in orisom nekaterih možnih odgovorov – ponudi iztočnice za nadaljnjo razpravo o obravnavanih vprašanjih.

Nadaljevanje tega poglavja je iz treh delov: najprej (2.) na kratko predstavim normativno ureditev pristojnosti Predsednika na obravnanem področju; nato (3.) odprem tri sklope vprašanj, ki se porajajo v povezavi s pravno ureditvijo izrednega stanja in vlogo, ki jo ima pri tem Predsednik. Zaključim v razdelku (4.).

2 Izredno stanje in pristojnosti predsednika republike

Ustava RS (URS)⁴ v 102. členu določa, da Predsednik predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil, v 107. členu pa natančneje določa njegove pristojnosti.⁵ Velja ugotoviti, da Predsednik v slovenskem ustavnem sistemu, predvsem z vidika izvršilnih pristojnosti, nima pomembnejše vloge in zato velja za »šibkega« predsednika, katerega funkcija je predvsem predstavniške narave.⁶

A 107. člen URS ureja Predsednikove »mirnodobne pristojnosti«, tj. pristojnosti, ki veljajo v času normalnih, ne-izrednih razmer. Večina sodobnih pravnih sistemov pa poleg teh vsebuje tudi pravne norme, ki veljajo v času ne-normalnih oz. izrednih razmer. Norme, ki veljajo v času izrednih razmer navadno omogočajo (začasni) suspenz

(dela) veljavnega pravnega reda in vzpostavljajo povečana pooblastila tistega organa, ki v času izrednih razmer vrši vrhovno oblast.⁷

URS izredno stanje ureja v 92. členu, ki določa:

- (1) Izredno stanje se razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor.
- (2) Državni zbor odloči o uporabi obrambnih sil.
- (3) Kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o zadevah iz prvega in drugega odstavka predsednik republike. Odločitve mora dati v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

V povezavi s tretjim odstavkom tega člena 108. člen URS opredeljuje Predsednikova pooblastila v času izrednega stanja in način njihovega izvrševanja:

- (1) Kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo.
- (2) Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine, kakor to določa 16. člen te ustave.
- (3) Predsednik republike mora uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

V luči splošnih značilnosti ureditve izrednega stanja je posebnega pomena drugi odstavek tega člena, ki odkazuje na 16. člen URS in daje Predsedniku pooblastilo, da v vojnem ali izrednem stanju z uredbami z zakonsko močjo začasno razveljavi ali omeji ustavne pravice.⁸ Temu problemu se posvetim v nadaljevanju (3.2. & 3.3.)

Delovanje Predsednika in drugih najpomembnejših državnih organov v času izrednega stanja ureja še vrsta zakonov in podzakonskih aktov.⁹ Za to razpravo je posebno pomembno VII. poglavje Poslovnika Državnega zbora,¹⁰ ki v 279. členu določa, da je predsednik Državnega zbora tisti, ki v vojnem ali izrednem stanju ugotavlja in obvešča vladu in predsednika republike, da se Državni zbor ne more sestati oziroma da so prenehale okoliščine, zaradi katerih se Državni zbor ni mogel sestati.¹¹

Ustavna ureditev izrednega stanja ter pristojnosti Predsednika se na prvi pogled kaže kot pomanjkljiva in nedoločna ter odpira več vprašanj kot ponuja odgovorov. V nadaljevanju zato najprej (3.1.) naslovim problem pomenske nedoločnosti pojmov uporabljenih v 92. členu URS. Kaj pomeni »velika in splošna nevarnost, ki ogroža obstoj države«? Ali lahko v okvir te besedne zveze uvrstimo, na primer, pojav žleda z začetka leta 2014, ki je začasno ohromil velik del države in povzročil ogromno materialno škodo? Kaj pa, hipotetično, stalitev sredice v jedrski elektrarni Krško (JEK)? Ali drugače: kakšne pomene je mogoče pripisati besedam, ki določajo, kdaj naj se razglasijo izredne razmere? Podobno se lahko vprašamo glede razmerja med pojmom »izredno« in »vojno« stanje (3.1.1.): gre za pojma, ki se nanašata na raznovrstne ali na

istovrstne pojave? Nato (3.2.) se lotim problema razmerij med osrednjimi organi oblasti v času izrednega stanja. Da razglasitev izrednega stanja povzroči pomembne sprememb v sistemu delitve oblasti smo že omenili. Vendar pa URS ne daje jasnih odgovorov na ključna vprašanja, kot je na primer ali lahko Predsednik odločitve sprejema zgolj na predlog vlade ali tudi na lastno iniciativo; le na podlagi ustavnega besedila tudi ni mogoče odgovoriti na vprašanje ali lahko Predsednik, če bi se ne strinjal s predlogom vlade, zavrne izdajo posamezne uredbe. Slednji problem je neposredno povezan s tretjim in zadnjim sklopom vprašanj, ki jih obravnavam v nadaljevanju, in sicer z odgovornostjo Predsednika za ustavnost in zakonitost odločitev sprejetih v času izrednih razmer (3.3.). Ustava določa, da mora Predsednik vse odločitve poslati v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane – molči pa o posledicah morebitne zavrnitve predsednikovih uredb s strani Državnega zbora. Končno: je mogoče Predsednika zaradi domnevnih kršitev Ustave po izteku izrednega stanja obtožiti pred Ustavnim sodiščem?

3 Nekateri odprti problemi (ustavno)pravne ureditve izrednega stanja

3.1 O pojmu izredno stanje

V vsakdanjem življenju je pogosto govora o »izrednem stanju« ali »izrednih razmerah« pravimo, da so zaradi dolgih kolon vozil na primorski avtocesti poleti izredne razmere ali pa da zaradi pomanjkanja kadrov v slovenskih bolnišnicah že vrsto let vlada izredno stanje. V okviru ustavnopravnega diskurza ti izrazi privzamejo svojevrsten pomen: z njimi se nanašamo na posebno stanje pravnega sistema, za sprožitev katerega morajo biti izpolnjeni posebni, vnaprej določeni pogoji in ki ga zaznamuje začasen suspenz določenega dela pravnega sistema z namenom, da se razlog, ki je izrednemu stanju botroval, čim hitreje odpravi, delovanje sistema pa povrne v prvotno stanje.

Izredno stanje je tako pravzaprav šele tretja in končna faza, ki jo znanamujejo ravnokar omenjene spremembe pravnega sistema. Izrednemu stanju (njegovi razglasitvi) predhodita: i) izredno dejstvo oz. izredni dogodek ter ii) sodba o nujnosti razglasitve izrednega stanja (tj. sodba o nujnosti ukrepanja z izrednimi sredstvi).¹²

Dejstva oziroma dogodki, ki jih navadno pojmujejo kot »izredna« v relevantnem pomenu besede, opredeljujejo naslednje splošne značilnosti:

- i) pojavijo se v določenem trenutku;
- ii) so začasne narave;
- iii) niso predvideni s sicer veljavnim pravnim redom in
- iv) ogrožajo določene pravno varovane interese.¹³

Doktrina in tuje pravne ureditve v ta okvir navadno umeščajo naslednje tipe dogodkov: a) naravne dogodke (potresi, vulkanski izbruhi, požari, poplave, epidemije itd.); b) politične dogodke (notranje ali zunanje vojne, teroristični napadi, množične migracije ipd.) in c) ekonomske dogodke (nenadna in ekstremna inflacija, recesija itd.).¹⁴

Ne glede na tip posameznega dogodka, je njegova pravna pomembnost vedno relativna, tj. odvisna od konkretnih okoliščin primera ter od posameznega pravnega reda.¹⁵ Vzemimo za primer že omenjeni pojav žledu. Ko je januarja 2014 prekril večji del Slovenije, je žled poškodoval približno 40% vseh gozdnih površin ter za več tednov popolnoma ohromil železniški promet – potniški promet na trasi Ljubljana-Koper, po skoraj dveh letih še vedno ne teče nemoteno. Zaradi žledu je dlje časa brez električne energije ostalo okoli 250.000 ljudi, velika območja države pa so bila dolgo nedostopna – reševalci so se do najbolj odročnih krajev prebijali s pomočjo vojaških vozil. Materialna škoda, ki jo je povzročil, je znašala več kot 400 milijonov EUR.¹⁶ Tovrsten pojav v državi, ki leži na izrazito mrzlem in zasneženem območju, najverjetneje ne bo pojmovan kot izreden, medtem ko bo kot takšen bržkone veljal v državi s suhim in vročim podnebjem, kjer se temperature sicer ne spustijo pod ledišče. Slovenija, s svojim zmerim celinskim podnebjem, ne ustreza v celoti ne prvemu ne drugemu opisu. Zato je še toliko bolj kompleksno vprašanje ali je v Sloveniji žled, v obsegu kot se je pojavil leta 2014, že sam po sebi mogoče – oziroma bi ga bi bilo potrebno – razumeti kot »izreden dogodek«.

Kdaj bo nek dogodek v konkretnem pravnem redu razumljen kot razlog za razglasitev izrednih razmer je tako odvisno predvsem od vrednostne odločitve v vsakem posamičnem primeru (sodba o nujnosti razglasitve izrednega stanja).¹⁷ Seveda pa je ta odločitev v večji ali manjši meri odvisna tudi od pogojev, ki jih za razglasitev izrednega stanja določa posamezni pravni red.¹⁸

URS v prvem stavku prvega odstavka 92. člena določa, da mora določen dogodek, zato da bi se razglasilo izredno stanje predstavljati (1) nevarnost, ki je (2) velika in (3) splošna, ta nevarnost pa mora (4) ogrožati (5) obstoj (6) države.¹⁹ Izrazi »velika«, »splošna«, »nevarnost« in drugi, ki jih uporablja URS v tem kontekstu so po svoji naravi ohlapni.²⁰ Ali drugače: gre za izraze, ki imajo poleg določenega trdnega pomenskega jedra tudi večje ali manjše število mejnih primerov uporabe. Natančnejša analiza mogočega pomena vseh omenjenih pojmov je tu nemogoča, zato vzemimo kot primer izraz »nevarnost«. SSKJ npr. pravi, da nevarnost pomeni »možnost nesreče, škode ali česa slabega, neprijetnega sploh« pa tudi »razmere, okoliščine zaradi katerih lahko pride do nesreče, škode ali česa slabega, neprijetnega sploh«. Tako bi npr. stalitev sredice v JEK zagotovo predstavljala nevarnost v zadevnem pomenu besede; ta nevarnost bila poleg tega najbrž tudi velika in splošna, lahko bi predstavljala tudi grožnjo za obstoj države.²¹ Težje bi se strinjali ali tudi že sam obstoj JEK predstavlja »možnost nesreče, škode ali česa slabega«; še toliko težje pa ali je ta nevarnost tudi velika in splošna in ali ogroža obstoj države.²²

Osrednji domači normativni vir s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami²³ kot »druge nesreče«²⁴ opredeljuje tudi »vojno« in »izredno stanje«. Menim, da gre pri tem za neposrečeno rabo omenjenih pojmov: pri nesrečah gre namreč za dogodke, tj. empirične pojave,²⁵ ki jih je mogoče zaznati s čutili, medtem ko gre pri

izrednem in vojnem stanju za pravne pojme oziroma institute, ki sami po sebi niso zaznavni v svetu, obstajajo zgolj kot (pravne) fikcije in delujejo kot (logični) vezni členi med določeno množico pravno relevantnih dejstev (empiričnih pojavov) ter množico pravnih posledic, ki jih pravni red veže na te dogodke.²⁶ Zato menim, da omenjenega zakonskega besedila v tem primeru ne gre jemati za avtoritativen razlagalni vir. Ne glede na to pa se zdi, da omenjeno besedilo vendarle kaže na določeno vsebinsko povezavo med pojmom izredno stanje in dogodka, ki jih zakon sicer pojmuje kot nesreče, zato lahko služi kot pomožno razlagalno sredstvo. Posledično je mogoče sklepati, da dejavnosti, ki lahko privedejo do zgoraj navedenih »drugih nesreč« pod določenimi pogoji predstavljajo tudi »nevarnost« v za nas relevantnem pomenu besede.

3.1.1 Izredno in vojno stanje

Medtem ko prvi stavek prvega odstavka 92. člena URS govori zgolj o izrednem stanju, vpeljuje drugi stavek nov pojem, tj. vojno stanje. Spomnimo: omenjena določba pravi, da »[o] razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor.« Kakšen je pomen izraza vojno stanje? Kakšna je njegova povezava s pojmom izredno stanje? URS nam na ta vprašanja ne daje odgovora: za razglasitev vojnega stanja ne določa pogojev tako kot jih za izredno stanje, prav tako vojnega stanja kakor koli drugače ne opredeljuje. Vendar bi veljalo »voljo ustavodajalca« razlagati blagohotno in že uvodoma skleniti, da raba teh dveh različnih pojmov ni naključna in da vojnega in izrednega stanja ne gre uporabljati medsebojno zamenljivo. A če je temu tako, se zastavlja nadaljnje vprašanje ali se pojma nanašata na vsebinsko različne ali vsebinsko sorodne tipe pojavov. URS tudi na to vprašanje ne daje odgovora. Po drugi strani Zakon o obrambi (ZObr) natančneje opredeljuje razloge za razglasitev izrednega in vojnega stanja.²⁷ Tako v četrti točki 5. člena določa, da se izredno stanje »lahko razglasi, če grozi povečana nevarnost napada na državo oziroma nastane neposredna vojna nevarnost.«²⁸ To besedilo podpira zožujočo razlago besedila URS in kaže, da je imel zakonodajalec tudi za primere razglasitve izrednega stanja v mislih predvsem situacije, povezane z vojaškimi napadi na državo. Besedilo pete točke 5. člena, ki pravi, da se vojno stanje razglasi ob vojaškem napadu na državo pa le še krepi argument, da gre po mnenju zakonodajalca v odnosu med obema pojmomoma zgolj za vprašanje razlike v intenzivnosti vsebinsko sicer istega tipa situacij.²⁹

Menim, da takšna razlaga okoliščin, ki pogojujejo razglasitev izrednega stanja ni najprimernejša. Nasprotno se zavzemam za širšo razlago, ki govori v prid večji diskreciji pristojnih organov pri razlagi situacij, ki lahko predstavljajo podlago za razglasitev izrednega stanja in sicer iz treh razlogov. Prvič zato, ker se zdi neprimerno o vsebini ustavnopravne materije v celoti sklepati zgolj na podlagi razlage zakonske ureditve. Primer ZVNDN kaže, da je zakonska ureditev pogosto problematična in privede tudi do nesmiselnih situacij, ko zakon izredno stanje pojmuje kot vrsto nesreče. Drugič zato, ker takšno zožujoče pojmovanje izrednega stanja, kot ga ponuja zgornja razlaga ZObr onemogoča, da bi pomembno število nepredvidljivih in za pravni sistem

potencialno škodljivih dogodkov, kot npr. omenjena pojava žledu in stalitve jedrskega reaktorja, razumeli kot razloge za razglasitev izrednega stanja. In končno, zaradi namena instituta izrednih razmer, kakor smo ga opredelili zgoraj in ki je predvsem v tem, da omogoči hitro in učinkovito razrešitvi določene kritične situacije, za katero pristojni organ presodi, da je na podlagi »normalnih« pravnih pravil in postopkov ni mogoče primerno razrešiti.

Prav presoja odgovornega organa je, kot smo videli, ključni trenutek v procesu razglasitve izrednega stanja. Zato menim, da bi morala biti razlagalna svoboda pristojnega organa glede tega, katere dogodke bo štel kot takšne, ki terjajo razglasitev izrednega stanja, širša in vsekakor ne omejena zgolj na primere, na katere napeljuje zgornja razlaga ZObr.³⁰

3.2 Pooblastila predsednika republike v izrednem stanju: nekaj mogočih scenarijev

Uvodoma lahko iz navedenih (ustavno)pravnih podlag ugotovimo, da je vloga Predsednika v povezavi z izrednim stanjem zamišljena kot subsidiarna oz. nadomestna:³¹ ustavodajalec je kot temeljni organ odločanja o razglasitvi izrednega stanja, kot tudi odločanja o vseh drugih vprašanih povezanih z izrednim stanjem, predvidel Državni zbor.³² »Izredna pooblastila« pridejo na Predsednika zgolj v primeru, ko se Državni zbor zaradi nastalih razmer ne more sestati.³³ V primeru, ko moč odločanja preide na Predsednika, pride do nekaterih sprememb v sistemu delovanja oblasti, med katerima sta ključni dve: bistveno je spremenjen zakonodajni postopek,³⁴ saj lahko sedaj odločitve z zakonsko močjo sprejema monokratični organ, ki mu ni potrebno slediti klasičnemu zakonodajnemu postopku in njegovim omejitvam (Predsednik kot nadomestni zakonodajalec); poleg tega pa je dopustno s podzakonskimi akti (uredba z zakonsko močjo) omejiti ali razveljaviti tudi temeljne ustavne pravice.

Z vidika sistema delitve oblasti (sistema zavor in ravnovesij) izstopa dejstvo, da URS načeloma poverja tako pristojnost razglasiti izredno stanje kot pristojnost odločati v tem času in končno tudi pristojnost razglasiti prenehanje izrednega stanja istemu organu.³⁵ Tovrstna koncentracija moči lahko po eni strani predstavlja veliko nevarnost njene zlorabe v času, ko je pomemben del sistema (ali sistem v celoti) že tako ogrožen in ranljiv. A je odločitev ustavodajalca, da to moč zaupa Državnemu zboru po drugi strani razumljiva: v slovenskem ustavnem sistemu je Državni zbor osrednji organ oblasti, vrhovno predstavniško telo, ki je izvoljeno neposredno in kot tako uživa najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti.³⁶ Dejstvo, da gre za kolegijski organ dodatno zagotavlja, da obstaja za sprejete odločitve določena mera soglasja, kar predstavlja (prvo) varovalko pred zlorabo oblasti v času izrednega stanja. Poleg tega pa URS predvideva še dodatno varovalko, ki pomembno omejuje možnost zlorabe oblasti s tem, ko nalaga, da pristojni organ – bodisi Državni zbor bodisi Predsednik – svoje odločitve povezane z izrednim stanjem sprejema »na predlog vlade«. Končno, URS zavoro

pristojnostim Predsednika v času izrednega stanja postavlja tudi s tem, ko nalaga, da Predsednik vse svoje odločitve, ki jih sprejme v povezavi z izrednim stanjem, pošlje v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

Medtem ko se slednja zahteva nanaša predvsem na vprašanje odgovornosti Predsednika za sprejete odločitve (glej spodaj 3.3), nas tu zanima predvsem vprašanje možnih pomenov ustavnega besedila, ki narekuje, da Predsednik v času izrednih razmer odločitve sprejema na predlog vlade. Pri tem se postavlja vrsta vprašanj glede razmerja med vlado in Predsednikom, predvsem z vidika samostojnosti Predsednika pri sprejemanju odločitev.³⁷ Iz tega gledišča je mogoče izluščiti vsaj tri razlage (R) omenjenega ustavnega določila:

R1: Predsednik je v celoti vsebinsko in formalno vezan na predloge vlade in vanje ne more na noben način posegati niti ne more nobene odločitve sprejeti na lastno iniciativo. Vloga Predsednika je v času izrednega stanja v celoti formalna: podpisuje in s tem daje pravno moč vladnim predlogom. Po tej razlagi je odločanje v času izrednega stanja v celoti zaupano vladi, funkcija Predsednika pa je – podobno kot v normalnih razmerah – omejena na razglašanje s strani vlade sprejetih odločitev.

R2: Predsednik je pri sprejemanju odločitev sicer formalno omejen na vladne predloge – odločitev ne more sprejemati na lastno iniciativo, vendar pa lahko, če meni, da vladni predlogi vsebinsko niso primerni za razrešitev krizne situacije (ker npr. nesorazmerno posegajo v temeljne pravice ali druge (ustavno)pravno varovane dobrine) podpis takšnega predloga zavrne in od vlade zahteva, da mu pošlje novo, ustavnoskladno rešitev. Vlogo Predsednika je v tem primeru mogoče opisati kot neke vrste presojo ustavnosti vladnih predlogov.

R3: Predsednik ni izključno vezan na vladne predloge: tako kot po predhodnem scenariju lahko zavrne podpis vladnega predloga za izdajo uredbe z zakonsko močjo in od vlade zahteva nov, drugačen predlog, če meni, da je prvotni neskladen z ustavo; poleg tega pa lahko odločitev v konkretni zadevi kadar koli sprejme tudi na lastno iniciativo.³⁸

Navedene razlage gledano z različnih zornih kotov in na podlagi različnih kriterije presoje, posedujejo različne prednosti in slabosti. Menim, da sta za našo analizo poleg kriterija samostojnosti pomembna vsaj še učinkovitost (tj. sposobnost sistema, da hitro in uspešno razreši krizno situacijo) ter odgovornost (tj. možnost uveljavljanja pravne in/ali politične odgovornosti za sprejete odločitve v času izrednega stanja). Vzemši v obzir omenjene tri kriterije menim, da obstajajo dobri razlogi za zavrnitev R1 in R3 ter za sprejem R2.

Ponazorimo z naslednjim (izmišljenim) primerom: v manjše slovensko mesto se naseli skupina ekstremističnih borcev, ki uspejo v nekaj dneh prevzeti nadzor nad mestom, ga

popolnoma odrezati od preostalega sveta, na njegovem ozemlju pa razglasijo samostojno državo ter zagrozijo oblastem, da bodo v primeru neizpolnitve njihovih zahtev pričeli s pobijanjem lokalnega prebivalstva. Vlada se nemudoma odzove, napad opredeli kot (teroristični) napad na državo in pozove Državni zbor, da razglasi izredno stanje. Državni zbor kmalu zatem z večino glasov poslancev razglasi izredno stanje, vendar se že kmalu zatem zaradi porasta nasilnih javnih shodov tako podpornikov omenjene organizacije kot njihovih nasprotnikov ne uspe več sestati v potrebni zasedbi (kvorum), o čemer predsednik Državnega zbora obvestil vlado in Predsednika. Na podlagi tretjega odstavka 92. člena URS tako pristojnosti odločanja preidejo na Predsednika, kateremu vlada nemudoma predlaga sprejetje uredbe z zakonsko močjo, s katero bi (skladno s 16. členom URS) zaradi zagotovitve javne varnosti začasno omejili večje število pravic, med drugim prepoved mučenja (18. člen URS) ter pravico do zbiranja in združevanja (42. člen URS).

Omenjeni vladni predlog predstavlja z vidika učinkovitosti verjetno povsem primerno reakcijo a je tudi očitno protiustaven, saj predvideva omejitev ustavnih pravic, za katere drugi odstavek 16. člena URS izrecno določa, da jih ni mogoče začasno razveljaviti ali omejiti niti v času vojnega ali izrednega stanja. Na podlagi tega primera si sedaj pogledjmo, zakaj se druga (R2) razlaga pristojnosti Predsednika iz prvega odstavka 108. člena URS kaže kot najprimernejša.

Z vidika učinkovitosti odločanja bi bila R1 razmerja med vlado in Predsednikom najverjetneje najboljša rešitev, saj v obravnavanem primeru vlada predlaga omejitev dveh spornih temeljnih pravic, z omejitvijo katerih bi lahko (predpostavimo) s pomočjo policijskih sil hitro in uspešno pridobili ustrezne informacije o teroristični skupini ter hkrati zatrli nasilne nemire in ponovno vzpostavili mir. Vendar pa je ta razlaga z vidika načel samostojnosti in odgovornosti izjemno problematična: z vidika samostojnosti R1 Predsedniku ne daje nobene možnosti zavrnil predloga vlade, čeprav je ta očitno protiustaven. Po drugi strani daje R2 Predsedniku določeno stopnjo samostojnosti, ki mu omogoča, da vladni predlog zaradi njegove protiustavnosti zavrne in od vlade zahteva, da mu v podpis pošlje predlog, ki ne bo protiustavno posegal v temeljne pravice prebivalcev.³⁹ Ta razlaga tako pomembno zavira težnjo izvršilnih organov po hitrem in učinkovitem odločanju, ki gre pogosto tudi na račun varstva temeljnih ustavnih pravic in ki v času izrednih razmer postane osrednja grožnja vrednotam demokracije in pravne države. Zato s tega vidika možnost Predsednika, da zavrne posamezen predlog, če ga razume kot neprimerne za razrešitev situacije, posebno pa, če meni, da protiustavno posega v človekove pravice in druge temeljne ustavnopravne vrednote, predstavlja pomembno zavoro moči vlade in tako pomemben element varstva ustavnosti. Tudi z vidika učinkovitosti predstavlja R2 korekten kompromis med R1 in R3: tako Predsednik po eni strani nima pooblastila za samostojno sprejemanje odločitev (kot po R3), s čimer bi lahko prišel v navzkrižje z ukazi vlade, a po drugi strani postopka odločanja tudi ne zavlačuje pretirano, saj je tudi po R2 prvenstveno vlada tista, ki narekuje tempo odzivanja na krizno situacijo. Končno tovrstno razumevanje odnosa

med vlado in Predsednikom predstavlja tudi razumno podlago uveljavljanja odgovornosti Predsednika za izvršena dejanja oziroma sprejete odločitve v času izrednih razmer.

3.3 Odgovornost predsednika republike za ravnanja v času izrednega stanja

Razglasitev konca izrednega stanja predstavlja trenutek ponovne vrnitev sistema v »normalno stanje«. S tem nastopi tudi trenutek za revizijo legitimnosti in ustavnosti ukrepov sprejetih v času izrednega stanja. Pri tem je bistveno upoštevati posebno naravo izrednih razmer, tj. situacij, zaradi katerih je potrebno norme sicer veljavnega pravnega reda začasno razveljaviti zaradi nujne potrebe po razrešitvi krize, ki je z rednimi sredstvi ni mogoče odpraviti. Gre torej za situacije, ki se že po svoji naravi gibljejo na mejah pravnega. V tej povezavi smo že omenili tendenco izvršilnih organov po razreševanju kriznih situacij na protipravne načine. Navkljub temu pa smo že uvodoma sklenili, da je edini legitimni način iskanja odgovora na krizno situacijo takšen, ki išče ustrezne rešitve znotraj obstoječega sistema in ki ga tudi v izrednih razmerah ni dopustno v celoti suspendirati.⁴⁰ V vsakem primeru mora torej razmislek o odgovornosti nosilcev oblasti za dejanja storjena v času izrednega stanja voditi načelo, da morajo biti tudi v času izrednih razmer vsa ravnanja oblastnih organov skladna z določenimi temeljnimi ustavnimi načeli in demokratičnimi vrednotami.

Doktrina in tuje pravne ureditve poznajo več modelov nadzora oz. presoje ravnanj v času izrednih razmer. Ključni vprašanji pri tem sta kdo in kdaj opravlja navedeni nadzor. V splošnem je mogoče ločiti tri »trenutke« nadzora:

- i) ex ante nadzor – ki se kaže v tem, da sta organ, ki razglasi izredno stanje in organ, ki v izrednem stanju odloča različna (t. i. hetero-investitura);
- ii) ad interim nadzor – ki se odraža v odnosu moči med nosilcem oblasti v času izrednih razmer in drugimi organi oblasti (glej zgoraj, 3.2.);
- iii) ex post nadzor – ki se kaže v prisotnosti sodnega in/ali političnega nadzora sprejetih odločitev po koncu izrednih razmer.⁴¹

V nadaljevanju se osredotočamo le na vprašanje ex post nadzora v slovenskem pravem redu.

Vprašanje odgovornosti Predsednika se zastavi v trenutku, ko ta po koncu izrednega stanja oz. potem, ko se Državni zbor ponovno sestane, slednjemu predloži v potrditev ukrepe sprejete v času izrednega stanja, Državni zbor pa teh ukrepov ne bi želel potrditi. Na tej točki bi verjetno veljalo v grobem razlikovati vsaj med dvema razlogoma, zaradi katerih Državni zbor ne bi potrdil predsednikovih aktov: prvič, zaradi nestrinjanja s sprejetimi odločitvami z vidika njihove vsebinske ustreznosti za odpravo konkretne krize; drugič, zaradi presoje, da so bila s sprejetimi odločitvami kršene temeljne ustavne pravice⁴² oziroma da je Predsednik pri opravljanju svoje funkcije v času izrednih razmer drugače kršil ustavo ali hujše kršil zakon (109. člen URS). Na tem mestu puščam ob

strani vprašanje možnih posledic nepotrditve predsednikov ukrepov s strani Državnega zbora zaradi prvo-omenjenega razloga, saj gre pri tem predvsem za vprašanje politične legitimnosti navedenih ukrepov, ki načeloma ne more imeti neposrednih pravnih posledic ter se posvečam zgolj razmisleku o možnem uveljavljanju odgovornosti Predsednika zaradi domnevnih kršitev temeljnih ustavnih načel ali človekovih pravic.

Da bi rešili problem odgovornosti Predsednika je bistveno, da skušamo najprej odgovoriti na dilemo glede Predsednikovega položaja v odnosu do drugih dveh temeljnih nosilcev oblasti, tj. Državnega zbora in vlade. Vrnimo se za ta namen k zgornjemu primeru: če bi sprejeli R1 po kateri Predsednik nima pravice zavrnil vladnih predlogov in tako tem s svojim podpisom daje zgolj ustrezno pravno veljavo, potem bi bili primorani sprejeti tudi sklep, da je Predsednik navkljub zgolj formalni vlogi v tem postopku po koncu izrednega stanja vseeno lahko polno odgovoren za sprejeto odločitev. Se zdi takšna razlaga prepričljiva?

Edina pravna podlaga za uveljavljanje odgovornosti Predsednika se nahaja v 109. člen URS, ki določa:

Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. Le-to ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko odloči o odvzemu funkcije. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije.

Zavoljo nadaljnje razprave tu predpostavljam, da v splošnem uveljavljanje pravne odgovornosti Predsednika za dejanja storjena v času izrednega stanja ni problematično. Kot rečeno: tudi oblastna dejanja, storjena v času izrednih razmer morajo biti podrejena temeljnemu postulatoma pravne države. Uveljavljanje odgovornosti Predsednika na podlagi 109. člena URS zaradi kršitev ustave ali hujših kršitev zakona (t. i. impeachment) je v resnici mešana oblika uveljavljanja politične in pravne odgovornosti, saj ima lahko za posledico tudi prenehanje funkcije Predsednika.⁴³ Ali drugače: »[s] sprejemom odločitve o obtožbi se DZ opredeli ne samo o tem, da je po njegovem mnenju prišlo do kršitve Ustave ali hujše kršitve zakona, ampak tudi, da je [Predsednik] zaradi teh kršitev politično nesprejemljiv.«⁴⁴

V konkretnem primeru se torej zdi, da bi bilo na podlagi R1 prvega odstavka 108. člena URS zaradi sprejete protiustavne uredbe Predsednika mogoče obtožiti pred Ustavnim sodiščem. Vendar sem mnenja, da bi bilo neprimerno razumeti odnos med Predsednikom in vlado – in s tem tudi odgovornost Predsednika – v času izrednega stanja na tak način, saj tovrstna razlaga povzroča pretirano nesorazmerje med odgovornostjo, ki jo na eni strani nosi Predsednik za sprejete odločitve in njegovo dejansko možnostjo vplivati nanje na drugi strani. Drugačno razumevanje prvega odstavka 108. člena URS – tisto, ki Predsedniku omogoča določeno mero samostojnosti

v odnosu do vlade (R2) – predstavlja po mojem prepričanju primernejšo razlago njegovih pristojnosti: Predsednik ima skladno s to razlago v vsakem trenutku možnost zavrniti vladni predlog, če meni, da je ta protiustaven in od vlade zahtevati, da mu predloži vsebinsko drugačen predlog. S takšnim razumevanjem se zagotavlja uravnotežen odnos med odgovornostjo, ki jo nosi Predsednik za sprejete odločitve in njegovo (relativno) samostojnostjo v odnosu do vlade in njenih predlogov. To pa hkrati pomeni tudi, da v primeru, ko bi se Predsednik navkljub vsemu odločil sprejeti prvotni (protiustavni) vladni predlog in ga sankcioniral s svojim podpisom – s čemer bi zavedno kršil Ustavo – vendarle ne bi bilo ovir za uveljavljanje njegove odgovornosti po koncu izrednega stanja.

4 Zaključek

Izredne razmere predstavljajo enega ključnih ustavnopravnih izzivov s tem, ko razkrivajo ključen paradoks sodobnih liberalnih demokracij: v luči izrednih razmer, ki ogrožajo njihovo preživetje se zdi nujno omejiti ali razveljaviti temeljne liberalne dobrine (vladavina prava, človekove pravice, načelo delitve oblasti itd.). Če naj izredne razmere ne predstavljajo trenutka celovite in nepovratne preobrazbe ustavnega sistema – ki lahko v skrajni situaciji pomeni konec pravne države in demokratičnosti, temveč zgolj njegovo začasno prilagoditev predhodno nepredvidenim razmeram, mora pravni red najti načine, kako izredne dogodke obrzdati z mehanizmi, ki mu dopuščajo ohraniti njegovo bistvo.

V tem zapisu sem skušal načeti nekaj ključnih vprašanj, ki se porajajo v povezavi z ureditvijo izrednega stanja v slovenskem ustavnopravnem redu, posebno v povezavi z vlogo, ki jo ima v teh razmerah Predsednik. Z izpostavitvijo problemov, ki se zdijo posebno zanimiva in predstavivijo nekaterih iztočnic za njihovo razrešitev pa sem želel predvsem sprožiti nadaljnjo razpravo o teh ključnih ustavnopravnih in pravnofilozofskih vprašanjih, ki do sedaj v slovenski pravni znanosti niso doživeli ustrezne obravnave.

Opombe / Notes:

¹ V nadaljevanju izraze izredno in izjemno stanje ter izjemne in izredne razmere uporabljam kot medsebojno zamenljive.

² Ustavnopravna doktrina v grobem loči monistične in dualistične modele soočanja z izrednimi dogodki. T. i. *dualistični modeli* razumejo izredni dogodek kot nekaj, kar prihaja od zunaj pravnega sistema in povzroči prelom v kontinuiteti legalnosti. Poleg »normalnega« pravnega sistema obstaja tudi »izven-pravni« red, ki velja v času krize. Dualistični modeli tako iščejo odgovor na izredne dogodke zunaj veljavnega sistema, ki je v takšnem primeru v celoti suspendiran. Po drugi strani *monistični modeli* vnaprej predvidevajo izredne dogodke in vsebujejo posebne norme za čas izrednih razmer. Slednje povzročijo zgolj začasen in omejen suspenz določenega dela pravnega sistema. Več o tem glej v Marazzita, L' Emergenza Costituzionale (2003), str. 138–142.

³ Med pomembnejšimi deli s tega področja po letu 2001 so npr. Agamben, *Stato di eccezione* (2003); Tushnet, *The Constitution in Wartime* (2005); Ackerman, *Before the Next Attack* (2006); Gross, Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis* (2006); Dyzenhaus, *The Constitution of Law* (2006); Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies* (2009) idr. Nikakor pa ne gre spregledati tudi klasičnih del v razpravi o izrednem stanju izpod rok Carla Schmitta. Glej npr. Schmitt, *Political Theology* (2005/1934).

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

⁵ Predsednikove pristojnosti se v splošnem delijo na klasične, zakonodajne, izvršilne in izredne pristojnosti. Več o tem glej Kaučič, *Grad, Ustavna ureditev Slovenije* (2008), str. 283–266.

⁶ Za zgodovinski vpogled v ureditev pristojnosti Predsednika, glej Cerar, Perenič, *Nastajanje slovenske ustave* (2001). Tudi sicer so omejene pristojnosti na izvršilnem področju značilnost položaja predsednika republike v t. i. parlamentarnih sistemih oblasti. Glej Kaučič, *Grad, Ustavna ureditev Slovenije* (2008), str. 285.

⁷ Prim. Marazzita, *L' emergenza costituzionale* (2003), str. 17. Koristne tipologije mogočih sprememb pravnega reda v času izrednih razmer najdemo v: Ferejohn, Pasquino, *The law of the exception* (2004); Gross, Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis* (2006); Tusseau, *The Concept of Constitutional Emergency* (2011); Nickel, *Two Models of Normative Frameworks for Human Rights during Emergencies* (2016).

⁸ 16. člen URS določa:

(1) S to ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.

(2) Določba prejšnjega odstavka ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja ali omejevanja pravic, določenih v 17., 18., 21., 27., 28., 29. in 41. členu.

⁹ Glej npr. Zakon o obrambi, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zakon o policiji, Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, Uredba o obrambnem načrtovanju idr. A tudi ti akti ne urejajo podrobneje vloge Predsednika v času izrednega stanja.

¹⁰ Uradni list RS, št. 92/07 (UPB-1).

¹¹ Ta pristojnost daje predsedniku Državnega zbora pomemben vpliv, saj je dejansko od njegove odločitve odvisno ali bo pristojnost odločanja v času izrednega oziroma vojnega stanja v rokah Državnega zbora ali pa Predsednika.

¹² Marazzita, *L' emergenza costituzionale* (2003), str. 161.

¹³ Marazzita, *L' emergenza costituzionale* (2003), str. 162.

¹⁴ Glej Tusseau, *The Concept of Constitutional Emergency* (2011), str. 520. Prim. Marazzita, *L' emergenza costituzionale* (2003), str. 162–163 in Nickel, *Two Models of Normative Frameworks for Human Rights during Emergencies* (2016). Glej tudi slovensko raziskavo s področja kriznega upravljanja, ki je med preučevane »krize« vključila, med drugim, osamosvojitveno vojno, potres v Posočju, poplave v jeseni 1998, razlitje naftnih derivatov v skladišču v Ortneku l. 1998 idr.: Malešič (ur.), *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji* (2004).

¹⁵ Marazzita, *L' emergenza costituzionale* (2003), str. 177.

¹⁶

Vir:

http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/vlada_s

e_je_seznanila_s_koncno_oceno_neposredne_skode_zaradi_posledic_poplav_visokega_snega_in_z/.

¹⁷ Več o tem glej Marazzita, L' emergenza costituzionale (2003), str. 179–206.

¹⁸ Primerjalnopravno o tem več Gardašević, graničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima (2010).

¹⁹ ReSNV-1 v tej povezavi določa, da sta trajna življenjska interesa RS »ohranitev neodvisnosti, suverenosti in ozemelske celovitosti države ter ohranitev nacionalne identitete, kulture in samobitnosti slovenskega naroda tako znotraj mednarodno priznanih meja Republike Slovenije kot v zamejstvu in po svetu.«.

²⁰ Uvodno o pojmu ohlapnosti (ang. *vagueness*), glej Sorensen, Vagueness (2012).

²¹ Seveda so tudi navedeni pojmi ohlapni: kdaj je neka nevarnost velika in splošno? Na podlagi katerih kriterijev je mogoče podati takšno oceno? Kaj pomeni, da je ogrožen obstoj države? To, da pride do razpada delovanja celotnega državnega aparata? Ali morda zadostuje, da so ogrožena življenja, premoženje ter delovanje institucij v določeni regiji, na določenem območju?

²² Možnosti za kakršno koli, sploh pa hujšo nesrečo so namreč v JEK izjemno majhne: »Pričakovana verjetnost poškodbe sredice za večino tlačnovodnih elektrarn (PWR), kakršna je tudi jedrska elektrarna Krško, znaša med $1.0 \cdot 10^{-6}$ in $1.0 \cdot 10^{-4}$ na leto (enkrat na milijon let do enkrat na deset tisoč let)«. Vir: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=og13.htm>.

²³ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN). Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 97/10.

²⁴ ZVNDN v prvi točki 8. člena najprej opredeljuje pojem nesreča, ki ga nadalje deli na naravne in druge nesreče.

²⁵ Glej Tusseau, The Concept of Constitutional Emergency (2011), str. 515, ki kritizira ontološki realizem v povezavi z razumevanjem izrednega stanja. Po drugi strani Marazzita zagovarja tezo, da je izredno stanje dogodek, ki ga je mogoče zaznati v družbeni resničnosti in pravnem sistemu. Glej Marazzita, L' emergenza costituzionale (2003), str. 161.

²⁶ Več o t. i. »vmesnih pravnih pojmih« glej npr. Ross, Tù-tù (2008) in Lindahl, Deduction and Justification in the Law (2004).

²⁷ Čeprav tudi tega problema tu ne morem obširno obravnavati, gre vendarle izpostaviti, da je zakonsko opredeljevanje pogojev za razglasitev izrednega (ali vojnega) stanja lahko problematično, saj se s tem omejuje diskrecijski prostor, ki ga pristojnemu organu dopušta URS. Več o tem v nadaljevanju.

²⁸ Poudaril avtor. Poudarjena beseda »lahko« sproža nadaljnja vprašanja glede morebitnega razlikovanja med situacijami, ko se izredno stanje (dozdevno) *mora* razglasiti in situacijami, v katerih se izredno stanje *lahko* razglasi. Tega vprašanja na tem mestu ne morem nadalje obravnavati.

²⁹ K temu zaključku nas vodi tudi branje 82. člena ZObr, ki v prvi točki prvega odstavka določa, da Državni zbor »razglasi izredno stanje na predlog vlade, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države, *predvsem* če grozi nevarnost napada a državo oziroma nastane neposredna vojna nevarnost« (poudaril avtor), v drugi točki pa, da Državni zbor »razglasi vojno stanje na predlog vlade, če je izvršen napad na državo oziroma državo ali države, s katerimi je Republika Slovenija v zavezištvu na podlagi mednarodnih pogodb«.

³⁰ Vprašanje razmerja med dejanskimi predpostavkami (izrednimi dejstvi) ter aktom razglasitve izrednega stanja je posebno zahtevno vprašanje, katerega osnovni problem je naslednji: po eni strani se zdi, da morajo biti za razglasitev izrednega stanja izpolnjene točno določene dejanske predpostavke (tiste navedene v normativnih pravnih aktih), po drugi strani pa ima razglasitev izrednih razmer značilnosti t. i. performativnega govornega dejanja, ki za svojo učinkovitost ne potrebuje nikakršne osnovnosti v dejanskem svetu. Več o tem problemu posebno v Tusseau, The

Concept of Constitutional Emergency (2011), str. 512 in nasl. Več o performativnih govornih dejanjih na splošno pa glej v Austin, Kako napravimo kaj z besedami (1990) in Searle, Speech Acts (1969).

³¹ Tretji odstavek 92. člena URS. Glej Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), str. 839.

³² Zdi se, da je v tem primeru vloga Državnega zbora formalna in da vse odločitve sprejema vlada, Državni zbor pa jih zgolj formalno potrjuje. Ali je to tudi dejansko najboljša razlaga odnosa med Državnim zborom in vlado v času izrednih razmer ni predmet te razprave. Razpravljam pa v nadaljevanju o tem, ali gre tako razumeti tudi odnos med Predsednikom in vlado v času izrednega stanja.

³³ O pomembnosti vloge predsednika Državnega zbora v tem kontekstu glej zgoraj, točka 2. in opomba 11.

³⁴ Tudi na tem mestu zaradi prostorskih omejitev puščam ob strani pomembno vprašanje v zvezi s pristojnostmi Predsednika v izjemnih razmerah in sicer, kako je mogoče razumeti pojem »nujni ukrepi«, ki jih določa prvi odstavek 92. člena URS, posebno v povezavi s 108. členom URS, ki izrecno ne določa, da Predsednik v času, ko se zaradi izrednega stanja Državni zbor ne more sestati sprejema uredbe z zakonsko močjo le za razrešitev krize – da se torej te uredbe nanašajo zgolj na »nujne ukrepe«.

³⁵ To velja le v primeru prvega odstavka 92. člena URS. Temu ni tako, ko so pristojnosti razdeljene med Državni zbor in Predsednika, saj lahko npr. Državni zbor razglasi izredno stanje, kasneje pa se (npr. zaradi poslabšanja okoliščin) ne more več sestati. Moč odločanja v tem primeru preide na Predsednika.

³⁶ Ne gre spregledati, da je v našem ustavnem sistemu poleg Državnega zbora neposredno voljen tudi Predsednik republike.

³⁷ Z drugimi besedami: gre za vprašanje, kdo ima v času izrednega stanja dejansko moč odločanja.

³⁸ V nadaljevanju tej razlagi ne posvečam več posebne pozornosti, saj menim, da najbolj odstopa od ustavnega besedila in že na prvi pogled ne predstavlja primernega modela za izredne razmere, v katerih je jasna hierarhija odločanja ključnega pomena. Tudi v nadaljevanju bo na podlagi predstavljenega primera in predlaganih kriterijev presoje razvidno, da *R3* ne predstavlja verodostojne razlage pristojnosti Predsednika v času izrednega stanja.

³⁹ Zastavlja se vprašanje dodatne razlage pristojnosti Predsednika (*R2**) po kateri bi lahko, podobno kot Državni zbor v rednem zakonodajnem postopku, besedilo vladnega predloga uredbe amandmiral. Menim, da je ta razlaga tako z vidika načela odgovornosti (kdo nosi odgovornost za protiuustavnost uredbe) kot z vidika načela učinkovitosti (mora vlada potrditi spremembe storjene s strani Predsednika? Ali lahko Predsednik posega v celotno besedilo ali le v določene dele? Je mogoče to pooblastilo zlorabiti za zavlačevanje postopka?) slabša izbira v odnosu do *R2* (pa tudi do *R1*).

⁴⁰ Glej Marazzita, *L'emergenza costituzionale* (2003), str. 140.

⁴¹ Več v Mindus, *Emergenza, costituzione, diritti fondamentali* (2009) str. 50–61; Ferejohn, Pasquino, *The law of the exception* (2004); Manin, *The emergency paradigm and the new terrorism* (2008).

⁴² Pri tem gre bodisi za situacije, v katerih so bile z uredbami Predsednika (dozdevno) neupravičeno razveljavljene oziroma nesorazmerno omejene človekove pravice, ki jih je na podlagi 16. člena URS mogoče omejiti v času izrednega stanja in situacijami, v katerih so bile s temi uredbami kršene pravice, ki jih skladno s 16. členom URS ni dopustno omejevati niti v času izrednega stanja.

⁴³ Ribarič zagovarja stališče, da ima obtožba Predsednika ustavnopravni značaj, in ne kazenskopravni niti civilnopravni. Glej Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (2002), str. 841.

⁴⁴ Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (2002), str. 842.

Literatura / References:

- Ackerman, B. (2006) *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism* (New Haven: Yale University Press).
- Agamben, G. (2003) *Stato di eccezione* (Torino: Bollati Boringhieri).
- Austin, J. L. (1990) *Kako napravimo kaj z besedami* (Ljubljana: Studia Humanitatis).
- Cerar, M. & Perenič, G. (ed.) *Nastajanje slovenske ustave. Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990 – 1991). III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor RS).
- Dyzenhaus, D. (2009) *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency* (New York: Cambridge University Press).
- Ferejohn, J. & Pasquino, P. (2004) The law of the exception: a typology of emergency powers, *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), pp. 210–239.
- Gardašević, Đ. (2010) *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima* (Zagreb: Pravni fakultet Zagreb).
- Gross, O., Aolain, F. N. (2006) *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice* (New York).
- Kaučič, I. & Grad, F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Lazar, N. (2009) *States of Emergency in Liberal Democracies* (New York: Cambridge University Press).
- Lindahl, L. (2004) Deduction and Justification in the Law. The Role of Legal Terms and Concepts, *Ratio Juris*, 17(2), pp. 182–202.
- Malešič, M. (ed.) *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izziv in priložnost* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Manin, B. (2008) The Emergency Paradigm and the New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight?, In: Baume, S. & Fontana, B.) *Les usages de la séparation des pouvoirs* (Paris: Michel Houdiard), pp. 136–171.
- Marazzita, G. (2003) *L' emergenza costituzionale. Definizioni e modelli* (Milano: Giuffrè).
- Mindus, P. (2007) *Emergenza, costituzione, diritti fondamentali: una guida critica* (Torino: Dipartimento di Studi Politici).
- Nickel, J. (2016) Two Models of Normative Frameworks for Human Rights during Emergencies, In: Criddle, E. J. (ed.) *Human Rights in Emergencies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ross, A. (2008) Tû-tû, *Revus*, 7, pp. 88-100.
- Schmitt, C. (2005) *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Chicago/London: The University of Chicago Press).
- Searle, J. (1969) *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sorensen, R. (2013) Vagueness, In: Zalta, E. N. (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, available at: URL: <http://plato.stanford.edu/archives/win2013/entries/vagueness/> (January 10, 2016).
- Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).

Tushnet, M. (ed.) (2005) *The Constitution in Wartime. Beyond Alarmism and Complacency* (Durham: Duke University Press).

Tusseau, G. (2011) The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 97(4), pp. 498–530.

Akti predsednika republike

SAŠA ZAGORC

Povzetek Pravna narava in učinki aktov predsednika republike so inherentno vezani na pristojnosti in položaj predsednika. V slovenskem pravnem sistemu je ta položaj od osamosvojitve dalje kamen spotike, zato na ustavni in zakonski ravni ni mogoče zaslediti resne koncepcije in umestitve njegovih pravnih aktov. Dileme, ki sem jih predstavil že pred desetletjem, so še vedno nerazrešene ali dvoumne. Najbolj bode v oči, da se še vedno ne spoštuje ustavna določba o zgolj ustavno rezerviranih pristojnostih predsednika republike. Določen napredek predstavljata dve odločbi upravnega in vrhovnega sodišča, ki pa sta zgolj izhodišče za razumevanje in nadaljnje dograjevanje učinka pravnih aktov. Zaradi navedenega se zavzemam za sprejem posebnega zakona o predsedniku republike, ki bi podrobneje opredelil način izvrševanja njegovih ustavnih pooblastil, vključno s postopkovnimi vprašanji, pravnimi učinki aktov in sodnim varstvom zoper te. A imam občutek, da iz te moke ne bo kruha.

Ključne besede: • predsednik republike • pravni akt • protipodpis • sodno varstvo • pomilostitev

NASLOV AVTORJA: dr. Saša Zagorc, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.26 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Acts of the President of Republic

SAŠA ZAGORC

Abstract Author starts his contribution with a premise that legal nature and legal effects of presidential acts are inextricably linked with competences and functions of the president of republic. Since the institutional setting of the President of Republic proves to be a lasting stumbling block in Slovenian constitutional system, no serious effort has been made so far to conceptualize acts which the President adopts. Some dilemmas raised a decade ago remain unsolved or ambiguous. It strikes the eye the most that the constitutional provision on enumerated competences of the President of Republic has never been fully respected. A minor improvement in the direction of a systemic understanding of hierarchical position of president's legal acts has been noted in two recent orders of administrative courts; however, they may only serve as a kick-off for a much needed further development. Author proposes the adoption of the Act on President of Republic which may further and more specifically elaborate carrying out of his/her constitutional competences, resolve procedural issues, determine legal effects of presidential acts and a judicial review thereof.

Keywords: • president of republic • legal act • countersignature • judicial review • pardon

CORRESPONDENCE ADDRESS: Saša Zagorc, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.26 ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvodno

Položaj šefa države pri nas je bil povečini do sedaj obravnavan z vidika pristojnosti, ki so jih avtorji klasificirali na različne načine¹ oziroma glede nevsakdanjega vzvoda med neposrednim načinom izvolitve in dokaj omejenim obsegom pristojnosti predsednika republike. Zelo redka pa so dela, ki se spopadejo z vprašanji, s katerimi akti izvršuje predsednik republike svoje funkcije in pristojnosti in kakšna je pravna narava aktov, ki jih sprejema predsednik republike.² Da bi lažje odgovorili na ta vprašanja, je smiselno na kratko orisati položaj in pristojnosti predsednika republike.

Predsednik republike je izvoljen za dobo petih let, vendar največ dvakrat zaporedoma.³ Položaj predsednika republike v sistemu državne oblasti v Sloveniji se razlikuje od drugih parlamentarnih sistemov po svetu predvsem iz razloga, ker je predsednik republike pri nas neposredno voljen, vendar ima zelo malo pristojnosti.⁴ Tako ima tudi šibkejšo pristojnosti kot šefi držav v parlamentarnih sistemih, ki so voljeni posredno.⁵ Takšna rešitev, po nekaterih mnenjih, »nasprotuje naravi ustavnega mišljenja«.⁶ Ozirajoč se na več kot desetletne izkušnje lahko ugotovimo, da slovenska ureditev nudi večje možnosti, da je predsednik republike zares element stabilnosti v sistemu državne oblasti. Predsednik republike z relativno malo pristojnostmi⁷ namreč ne more avtoritativno in konfliktno posegati v razmerja med dejanskimi nosilci oblasti, kar ga prisili, da sodeluje v iskanju političnega konsenza, s tem pa tudi sam prispeva k stabilnosti lastne funkcije.

Ustava Republike Slovenije vsaj pojmovno loči funkcije in pristojnosti predsednika republike. Za to delitev ni utemeljene podlage, kajti funkcija predstavlja celokup pristojnosti.⁸ Pristojnosti predsednika republike so zapisane v 107. členu ustave, medtem ko sta dve funkciji (predstavljanje in poveljevanje obrambnim silam) določeni v 102. členu ustave, nekatere druge pristojnosti so še omenjene v poglavju o državnem zboru, vladi, sodstvu in ustavnem sodišču. V 107. členu Ustave je sicer določena generalna klavzula, da predsednik republike lahko opravlja še druge pristojnosti, določene z ustavo. Pristojnosti predsednika republike so torej rezervirana ustavna materija, kar pomeni, da zakon ali drugi pravni akt ne sme predsedniku republike določiti povsem novih pristojnosti. Nekatero pristojnosti so bile po sprejemu ustave dodeljene predsedniku republike z zakonom, zlasti ti. predlagalne pristojnosti. Ustava sicer dopušča imenovanje državnih funkcionarjev s strani predsednika republike, če je to določeno z zakonom. Bil sem mnenja, če sme predsednik republike imenovati državnega funkcionarja, ga sme tudi predlagati drugemu organu v imenovanje oziroma izvolitev.⁹ Vendar gre za zmotno uporabo argumenta a maiori ad minus. Pravilnejše je stališče, da je zakonodajalec prekoračil okvire ustavnih pristojnosti predsednika republike¹⁰, vendar zaradi dolgotrajne in še nikoli ustavnopravno formalno problematizirane veljave tovrstnih zakonskih rešitev (npr. 35. člen zakona o Banki Slovenije, 2. člen zakona o varuhu človekovih pravic, idr.) ni povsem enostavno dati končne ocene o neustavnosti teh določb. V vsakem primeru ustava omejuje zakonodajalca s tem, da dopušča »kadrovanje« predsednika republike le za državne

funkcionarje in ne za druge osebe (javne uslužbence na državni in lokalni ravni in podobno). Vendar je tudi glede slednjega prišlo do pretiranega širjenja pristojnosti predsednika republike (imenovanje treh članov uradniškega sveta, imenovanje dveh članov programskega sveta Radiotelevizije Slovenija), saj sploh pri teh položajih sploh ne gre za funkcionarje.

2 Akti predsednika republike

Medtem ko je poimenovanje pravnih aktov drugih temeljnih državnih organov urejeno bodisi s samo ustavo ali zakoni bodisi s poslovníkom organa, za predsednika republike to ne velja. Predsednik republike sicer izdaja tako pravne akte kot tudi opravlja materialna dejanja, na podlagi katerih nastopijo različne pravne posledice. Zaradi predsednikove reprezentativne vloge je za pričakovati, da bo le izjemoma izdajal pravne akte v ožjem smislu.¹¹ V luči izrazito poudarjenih in primerjalno-pravno nevsakdanjih predlagalnih pristojnosti predsednika republike sodijo njegovi akti med tiste, ki prispevajo k temu, da se izda ustrezní pravni akt (pravni akti v širšem pomenu).¹² Tudi stopnja obveznosti upoštevanja takšnih pravnih aktov širšem pomenu (predlog, mnenje, soglasje itd) je za naslovljene državne organe različna. Na primer, zahteva po soglasju predsednika republike k izdaji določenega pravnega akta pomeni, da brez takšnega soglasja akt ne more začeti veljati; predlog kandidata za izvolitev na določeno funkcijo ali predlog za presojo ustavnosti mednarodne pogodbe pa zavezuje državni zbor in ustavno sodišče le v tem, da o takšnem predlogu odločita. Po drugi strani pa mnenja predsednika republike državni zbor ni dolžan upoštevati. Različna stopnja obveznosti upoštevanja aktov predsednika republike kaže na to, da je vloga predsednika republike v deliberativnem procesu različno koncipirana, in sicer glede na pristojnosti, ki jih ima v razmerju do drugih državnih organov. Za učinkovito opravljanje predsedniških pristojnosti morajo predsednik državnega zbora, predsednik vlade, ministri in nosilci drugih javnih funkcij obveščati predsednika republike o zadevah, ki se nanašajo na izvrševanje njegove funkcije in pristojnosti.

Temeljna akta predsednika republike sta ukaz in odlok. Drugi akti so še predlog, poziv, mnenje, zahteva, soglasje, sklep in uredba.¹³ Razlika med ukazom, odlokom in uredbó na eni strani ter ostalimi akti predsednika republike je v osnovnem v tem, da za prve velja, da so akti odločanja, medtem ko ostali akti predstavljajo akte predlaganja. Iz tega sledi, da predsednik republike ni vselej organ, ki bi dokončno odločal o določeni stvari. Dokončno odločanje o stvareh bi sicer izhajalo iz njegove vloge šefa države, vendar sodobne ustave tako pri nas kot v primerjalnih ureditvah temu ne sledijo več v popolnosti.

Nikjer tudi ni določeno, po katerem kriteriju so razvrščeni akti glede na pristojnosti, ki jih ima predsednik republike - treba bo šele ugotoviti, kako se določi pravni akt za neko pristojnost predsednika republike. Doslednega kriterija za razmejitev aktov po mojem mnenju ni mogoče izoblikovati, kolikor že ustava ali zakon ne poimenuje akt predsednika republike. To velja za uredbe z zakonsko močjo, katerih moč in vsebino

okvirno določa že ustava, in pri nekaterih pristojnostih predsednika republike, kjer je v zakonu določen oziroma poimenovan tudi pravni akt, s katerim predsednik republike izvršuje svojo pristojnost (ukaz o odlikovanju, poziv za zbiranje kandidatur) - vseeno pa ni težko ugotoviti, da temu ni tako pri vseh pristojnostih predsednika republike. Deloma lahko pripišemo krivdo, ker ni uveljavljen zakon, ki bi celovito uredil pravni položaj predsednika republike in njegovih aktivnosti.

Velikokrat bo dilemo o poimenovanju aktov razrešila praksa, ko bo prišlo do prve uporabe neke pristojnosti predsednika republike, npr. prvi razpust državnega zbora je bil odrejen z odlokom, čeprav sem se predhodno zavzemal za ukaz o razpustu. A dosedanja praksa poimenovanja pravnih aktov predsednika republike ni bila dosledna. Do leta 2012 je predsednik republike odločal o pomilostitvah z odlokom, po novem z ukazom.

2.1 Ukaz

Ukaz se uporablja za razglasitev zakona, podeljevanje odlikovanj, postavitve in odpoklic veleposlanikov in drugih oseb, odprtje in zaprtje veleposlaništva, pomilostitve¹⁴, povišanje v čin generala ali admiral, za imenovanje in razrešitev predsednika in namestnikov predsednika komisije za preprečevanje korupcije ter treh članov uradniškega sveta. Predsednik izdaja ukaze kot šef države, ki je imel nekoč položaj suverena, zato ne preseneča, da se z ukazom praviloma urejajo zadeve na mednarodnem, zakonodajnem in obrambnem področju, torej na področjih, ki so temeljnega pomena za suverena.¹⁵ Ukaz se izda v tistih primerih, ko predsednik republike zapove določeno ravnanje, katerega izvršitev pa je kasneje v rokah drugih. Tako je jasno, da predsednik republike ne bo neposredno odprl veleposlaništva, ampak bo to praviloma storilo ministrstvo za zunanje zadeve. Ukaz je torej namenjen drugim državnim organom, ki naj izpolnijo zapoved predsednika republike. To pomeni, da ima ukaz dvojno naravo, saj predsednik republike oblikuje neko pravno razmerje in hkrati zapove še izvršitev ukaza, čeprav se iz samega ukaza ne da izrecno ugotoviti, kdo je naslovljenec ukaza.

Predsednik republike je pristojen za odprtje in zaprtje veleposlaništev v tujini ne glede na to, ali gre za državo ali mednarodno organizacijo. Pri tem pa ni samostojen, saj predlog pripravi minister za zunanje zadeve, določi ga vlada po predhodnem mnenju delovnega telesa državnega zbora, pristojnega za zunanjo politiko.¹⁶ Veleposlanika postavi in odpokliče predsednik republike na predlog vlade, ki ga pripravi minister za zunanje zadeve.¹⁷

Odlikovanja v Sloveniji podeljuje predsednik republike z ukazom. Predlog za podelitev odlikovanja lahko dajo državni organi, organi lokalne samouprave, organizacije in državljani Republike Slovenije. Predsednik republike lahko podeli odlikovanje tudi brez predhodnega predloga po lastni odločitvi. Z ukazom se tudi odvzame odlikovanje, ki kot pravna posledica obsodbe nastopi, če je odlikovanec s pravnomočno sodbo sodišča obsojen na nepogojno kazen zavora za kaznivo dejanje zoper temeljne varovane

vrednote. V praksi do odvzema še ni prišlo. Predsednik republike lahko tudi odloči, da ne nastopi pravna posledica odvzema odlikovanja.¹⁸

Slovenska ureditev le na načelni ravni pozna instituta dajanja častnih naslovov. Gre za simbolno dejanje, ki je v pristojnosti šefa države in izhaja še iz monarhičnih časov.¹⁹ Ustava določa, da častne naslove podeljuje predsednik republike, vendar zakonska ureditev ne določa ničesar o vrsti častnih naslovov, morebitnih predlagateljih, podelitvi in odvzemu častnega naslova. Častni naslov bi se podelil z ukazom, podobno kot odlikovanja.

Predsednik republike povišuje generale in admirale na predlog ministra in po predhodnem soglasju vlade (tretji odstavek 63. člena ZObr), in sicer le za prvo povišanje v čin (npr. generalmajor, kontraadmiral). Praksa je določila, da se povišanje v čin določi z ukazom predsednika republike. Akt o povišanju je podpisan le s strani predsednika republike. Predhodno soglasje vlade je navedeno v glavi akta o imenovanju in se ne kaže skozi podpis, torej vlada sprejme poseben sklep o soglasju. Predsednik republike nima nikakršnih pristojnosti glede odvzema čina, o katerem sicer odloča minister za obrambo.

Predsednik republike imenuje in razrešuje tri člane uradniškega sveta izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja.²⁰ Vprašanje je sploh, ali ni ta pristojnost predsednika republike praeter constitutionem, saj je predsednik po ustavi upravičen za imenovanje državnih funkcionarjev, kar pa člani uradniškega sveta niso. Resda je delovanje uradniškega sveta samostojno, vendar je naloga uradniškega sveta skrb za izvajanje izbire najvišje rangiranih državnih uradnikov in dajanje mnenj vladi ter državnemu zboru o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov, kar pomeni, da je njihova neodvisnost in samostojnost vprašljiva, še posebej, ker tretjino članov uradniškega sveta imenuje in razrešuje vlada. Ta pristojnost predsednika republike torej ni na mestu, ker na ta način predsednik republike postaja bolj aktiven v vodenju kadrovske politike v okviru izvršilne veje oblasti, kar naj bi bilo predvsem v pristojnosti vlade. Predsednik republike je sicer v okviru te pristojnosti popolnoma samostojen, zakon kot omejitev postavlja le to, da mora biti kandidat strokovnjak s področja javnega sektorja.

Za razliko od prejšnje pristojnosti je veljavna ureditev oblikovanja komisije za preprečevanje korupcije nedvomno v skladu z ustavnimi pristojnostmi predsednika republike. Predsednik republike imenuje predsednika in dva namestnika predsednika republike na podlagi predloga izbirne komisije, katere člane predlagajo drugi državni organi, nevladni sektor, sodni svet in uradniški svet. Dokaj kompliciran postopek pa je že pokazal, da ne prinaša nujno najboljših rezultatov.

Predsednik republike razglasi zakon z ukazom. V slovenski pravni literaturi se večinsko šteje, da je razglasitev zakona v naši ureditvi dolžnost predsednika republike, ki je ne more odkloniti.²¹ To stališče vnaprej zanika, kakršnokoli možnost presoje predsednika

republike o zakonu po njegovem sprejemu in pred razglasitvijo. Pravilnejše stališče je, da ima predsednik republike možnost presoje formalne ustavnosti zakona.²² Predsednik republike bi sodeloval pri kršenju ustave, če bi moral razglasiti zakon, ki nima formalnih lastnosti zakona. Predsednik republike lahko razglasi le zakon in ne nekaj, kar mogoče sploh ne bo postalo zakon.

2.2 Odlok

Predsednik republike izdaja odloke o ureditvi lastne službe, o razpisu volitev poslancev državnega zbora in v Evropski parlament ter v uradniški svet, o razpustu državnega zbora, o predčasnem odpustu vojakov s služenja vojaškega roka,²³ o imenovanju komisije za odlikovanja.

Odlok naj bi se praviloma uporabljal v tistih zadevah, kjer predsednik republike o neki stvari zgolj odloči. Tako pri razpisu volitev odloči zlasti o datumu razpisa volitev in o datumu izvedbe volitev ter o razpustu državnega zbora. Pri pomilostitvi zniža čas prestajanja kazni ali odpusti pregon. V zvezi z imenovanji odloči o sestavi teles, na katere personalno sestavo ima vpliv. Gre torej za konkretne akte, ki so praviloma tudi individualni. Ti akti so lahko po svoji vsebini v določenih primerih tudi upravni akti. Odlok o razpisu rednih ali predčasnih volitev pa je splošni akt, v katerem se določi poleg dneva razpisa volitev tudi dan glasovanja. Splošni akt je tudi odlok o ureditvi lastne službe, vendar je zanj značilno, da je akt interne narave, kajti le organizacijsko-tehnično ureja notranjo organizacijo urada predsednika republike. Iz tega sledi, da odloki predsednika republike nimajo enotne pravne veljave in jih je treba presojati glede na naravo pristojnosti, ki se izvršuje z izdajo takega akta.

Splošno pravilo je, da razpisuje volitve v predstavniško telo šef države. To velja tako za redne kot tudi za predčasne volitve, saj je ta organ tudi pristojen za razpust predstavniškega telesa. Predsednik republike razpiše redne volitve najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega državnega zbora, predčasne volitve pa z aktom o razpustitvi državnega zbora.²⁴ Na prvi pogled gre za povsem »formalni«, tehnično-procesni akt predsednika republike, vendar temu ni tako. Na akt o razpisu volitev so rokovno vezana vsa volilna opravila, recimo določi se tudi dan glasovanja. Gre torej za akt predsednika republike, ki ima lahko pomembne posledice za politično dogajanje v državi.²⁵ Predsednik republike se praviloma tudi posvetuje z vodji poslanskih skupin o dnevu razpisa volitev in dnevu glasovanja, vendar je na koncu njegova odločitev samostojna in mu dopušča določen manevrski prostor. Predsednik republike je pristojen tudi za razpis volitev poslancev v Evropski parlament in za razpis rednih in nadomestnih volitev članov uradniškega sveta. Gre zgolj za formalni pristojnosti, pri čemer je druga povsem neobičajna, kajti uradniški svet ni organ, ki bi zahteval nujno razpis volitev s strani predsednika republike. Povrhu se le manjši del sestave uradniškega sveta oblikuje z voliltvami, večina članov je imenovanih, trije tudi s strani predsednika republike.

V Sloveniji predsednik republike nima pravih pooblastil, s katerimi bi reševal blokado oblasti, do katere je prišlo zaradi konfliktov med parlamentom in vlado.²⁶ Razpust državnega zbora ni pravica temveč dolžnost predsednika republike, predsednik republike nima možnosti političnega arbitriranja.²⁷ Predsednik republike je dolžan razpustiti državni zbor in razpisati volitve z odlokom, če ni mogoče izvoliti predsednika vlade ali ko po neizglasovani zaupnici ni bil izvoljen novi predsednik vlade oziroma predsedniku vlade ni bila izrečena zaupnica.

2.3 Poziv

Poziv za zbiranje kandidatur je akt, ki nima nekih bistvenih pravnih posledic. V osnovi gre le za »javno vabilo«, procesni akt, s katerim se začne postopek izvolitve ali imenovanja določenega državnega funkcionarja. Le v primeru zbiranja kandidatur za člane računskega sodišča, je s potekom roka navedenega v pozivu onemogočeno širjenje kroga kandidatur, izmed katerih lahko predsednik republike predlaga kandidata državnemu zboru. V vseh ostalih primerih je namreč predsednik republike upravičen predlagati tudi kandidata, ki se ni odzval pozivu.

Malce odstopajoč je le poziv predlagateljem za člane izbirne komisije, katere naloga je predlaganje kandidatov za komisijo za preprečevanje korupcije. Hkrati s pozivom za imenovanje članov izbirne komisije predsednik republike izvede javni poziv za zbiranje kandidatur za predsednika komisije in namestnika predsednika komisije.

2.4 Predlog

S predlogom kandidature predsednik izvršuje svojo izrazito poudarjeno predlagalno funkcijo. Tako predsednik predlaga v izvolitev predsednika vlade, sodnike ustavnega sodišča, sodnike mednarodnih sodišč, varuha človekovih pravic, pet članov sodnega sveta, v imenovanje pa guvernerja, viceguvernerje in člane Sveta Banke Slovenije, člane računskega sodišča ter informacijskega pooblaščenca. Predlog kandidature je vmesni procesni akt, ki ima sicer že nekatere elemente odločitve, saj predsednik republike izbere izmed prijavljenih kandidatov svojega kandidata. Predsednik republike s predlogom vsekakor izloči vsaj tiste kandidate, ki ne izpolnjujejo formalnih pogojev za kandidaturu. Vendar na podlagi samega predloga še niso neposredno nastopile nikakršne pravne posledice. Kandidat, ki meni, da bi moral biti izbran in predlagan, ima sodno varstvo šele na odločitve državnega zbora, kateremu v vseh primerih predsednik republike predlaga kandidate. Predlog kandidature ne more biti samostojno potrjen sodni kontroli.²⁸ Vendar razveljavitev takšne odločitve ni popolnoma zadovoljujoča za kandidata, ki se je uspešno pritožil, ker je bilo zamujeno že eno glasovanje v državnem zboru.

Od predlaganja kandidatov je treba ločiti po vsebini povsem drugačni predlog za predhodno presojo ustavnosti mednarodne pogodbe. V tem primeru predsednik republike deluje samostojno in v primerjavi z ostalima predlagateljema (vlada, tretjina

poslancev) še morebiti bolj izrazito kot varuh ustavnosti, ker je pristojen tudi za izdajo listin o ratifikaciji, zato je zainteresiran, da še pred izdajo listin preveri ustavno skladnost mednarodne pogodbe z ustavo.

Slovenska ureditev v določenih segmentih odstopa od uveljavljenih rešitev parlamentarnega sistema, kar se kaže zlasti pri oblikovanju vlade. Slovenska ureditev daje predsedniku republike le omejene možnosti, da vpliva na oblikovanje vlade. Prvo, predsednik republike ni pristojen za imenovanje mandatarja za sestavo vlade, temveč ima le predlagalno funkcijo, ki pa tudi ni izključna, saj lahko po neuspelem prvem krogu volitev predsednika vlade predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali 10 poslancev. Pred prvim krogom volitev se je tudi dolžan posvetovati z vodji poslanskih skupin, kar nakazuje na to, da ne more izbrati kandidata, ki ne uživa podpore parlamentarne večine. Večja moč predsednika republike se kaže le v izjemnem primeru, ko sta se po volitvah v državni zbor ustvarili dve politični koaliciji, ki imata enako število poslanskih mest.²⁹ Takrat lahko predsednik republike samostojno presoja o tem, katerega kandidata za predsednika vlade bo predlagal državnemu zboru. Tako daje njegova odločitev za mandatarja prednost kandidatu, ki ga je on predlagal, saj je lahko izvoljen že v prvem krogu. Ob tem se pojavi vprašanje, ali je predsednik republike dolžan predložiti kandidata za predsednika vlade. Glede na to, da so v drugem in morebitnem tretjem krogu volitev predvideni kot predlagatelji ob njemu še poslanske skupine in deset poslancev, je jasen namen ustavodajalca, da ima predsednik republike v drugem in tretjem krogu le možnost in ne dolžnost predložiti kandidata za šefa države.³⁰ Predsednik republike tudi ne more preprečiti oblikovanja manjšinske vlade.³¹ Glede imenovanja preostalih članov vlade pa predsednik republike sploh nima nobene možnosti vpliva. Slovenska ureditev oblikovanja vlade je torej koncipirana tako, da so pristojnosti šefa države zelo majhne in neznačilne tudi za parlamentarne sisteme. Šibka vloga predsednika republike se kaže tudi v postopku razrešitve predsednika vlade ali ministrov, kjer nima nikakršnih pristojnosti.

V Sloveniji predsednik republike sodeluje le pri oblikovanju telesa, ki predlaga sodnike državnemu zboru v izvolitev. Sodni svet sestavlja enajst članov. Sodnike voli državni zbor na predlog sodnega sveta. Pet članov sodnega sveta izvoli na predlog predsednika republike državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo (130. in 131. člen Ustave). To pomeni, da pri oblikovanju sodnega sveta sodelujejo zakonodajna oblast, predsednik republike in sodna oblast ter da imajo v njem glede na ustavno določeno sestavo sodniki večino.³² Predsednik republike ne imenuje sodnikov in ne sodeluje v postopku izbire sodnika, temveč ima le omejeno možnost vplivanja na sestavo organa, ki ima izključno predlagalno pravico za sodnike (sodni svet). Vloga predsednika republike pri oblikovanju rednega sodstva je reducirana na »posredno kadrovanje v omejenem obsegu«.

V Sloveniji ima predsednik republike pristojnost predlagati kandidate za vrsto že omenjenih državnih funkcij. Vsi organi opravljajo predvsem nadzorne funkcije, zlasti

nad delom vlade, oziroma funkcije, ki posegajo v politiko vlade (na primer, revidiranje porabe javnih sredstev, nadzor nad delom državnih organov glede spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, monetarna politika Banke Slovenije), zato je še toliko bolj poudarjena potreba po njihovi neodvisnosti in samostojnosti. Temu primerno izvršuje predsednik republike svoje pristojnosti samostojno kot organ, ki ni aktivno vključen v dnevno-politično dogajanje in zaradi tega manj obremenjen z izbiro kandidatov. Predsednik republike ni in ne sme biti vezan na navodila vlade pri izbiri kandidatov. Praviloma sme predsednik republike sme izbrati kandidate le izmed prijavljenih kandidatov na razpisu. Dodatna omejitve je tudi v tem, da mora predsednik republike obrazložiti svoj predlog. Iz tega izhaja, da predsednik republike nima popolne diskrecije pri predlaganju kandidatov. Že krog tistih, izmed katerih lahko izbira kandidata, je praviloma zelo majhen. Še posebej ga omejuje tudi dolžnost obrazložitve svoje izbire, kar pomeni, da mora izbrati kandidata, ki je strokovno in osebno najbolj primeren za opravljanje določene funkcije. Je pa res, da je predsednik republike edini (izključni) predlagatelj kandidatov za te državne funkcije, kar lahko privede do hudega trenja med predsednikom republike in državnim zborom. Lahko bi se dogodilo, da državni zbor vztrajno zavrača kandidate, ki jih predlaga predsednik republike. V takšnem »razkazovanju mišic« najbolj trpi delo teh državnih organov oziroma državnih funkcionarjev.

Posebnosti veljajo pri predlaganju za mesto varuha človekovih pravic in ustavnih sodnikov. Praktično identičen postopku varuha človekovih pravic je tudi postopek imenovanja članov organov Banke Slovenije. V primerjavi s predlagalno funkcijo pri kandidiranju članov računskega sodišča je predsednik republike pri teh kandidaturah bolj prostih rok. Medtem ko je pri predlaganju kandidatur za člana računskega sodišča vezan na prijave ob razpisu, mu zakon v navedenih primerih omogoča pri predlaganju kandidatov, da predlaga tudi druge kandidate, torej tiste, ki se niso odzvali na razpis (seveda, z njihovo privolitvijo). Pri kandidatu za varuha človekovih pravic je takšna svoboda predsednika republike še posebej razumljiva, saj je iskanje primerne kandidata lahko zelo zahtevno, upoštevajoč potrebno dvotretjinsko absolutno večino, s katero je varuh človekovih pravic izvoljen v državnem zboru. Predsednik republike sme predlagati celo več kandidatov za ustavnega sodnika, člane organov Banke Slovenije in varuha človekovih pravic, kot je razpisanih prostih mest. Ta določba je sporna, ker predsednik republike že vnaprej nakazuje, da nekateri od kandidatov ne bodo izvoljeni, s čimer izkaže določeno stopnjo nezaupanja v njihovo kvaliteto. Da takšna določba ni niti smiselna dokazuje tudi večina, ki je potrebna za izvolitev ustavnega sodnika in članov organov Banke Slovenije (večina glasov vseh poslancev državnega zbora) in varuha človekovih pravic. Prednost takšne določbe je samo v tem, da v primeru neizvolitve enega kandidata postopek kandidature ni treba izvesti ponovno od samega začetka, temveč je treba le glasovati o preostalih kandidatih.

Na podlagi povedanega se postavlja vprašanje, ali je predsednik republike dolžan predlagati kandidata za omenjene funkcije, ko se zaključi kandidacijski postopek. Predsednik republike ni dolžan in tudi ne sme predlagati kandidatov, ki ne izpolnjujejo

formalnih pogojev za opravljanje funkcije. Ni pa jasno, ali je dolžan predlagati kandidata, ki sicer izpolnjuje formalne pogoje, vendar po njegovem mnenju ni primeren za opravljanje bolj pomembnih funkcij. Upoštevati moramo, da je predsednik republike edini pristojen za predlaganje kandidatov za te funkcije, iz česar bi se dalo sklepati, da potemtakem mora predlagati kandidata, da se funkcija oziroma prosto mesto zasede. Delovanje organov v polni sestavi je vsekakor v javnem interesu, kar toliko bolj velja za enoosebne organe (varuh človekovih pravic). Po drugi strani predsedniku republike ne moremo kar vsiliti dolžnosti, da mora predlagati kandidata, in zvodeneti njegove funkcije na »sprejemno pisarno za vlaganje kandidatur«. ³³ Temeljni namen predlagalnega postopka ni samo evidentiranje kandidatur, ampak predstavlja tudi odločanje o izbiri kandidatov. Predsedniku republike je dopuščena določena mera politične presoje. Vsekakor ni primerno, da predsednik republike preveč arbitrarno izvršuje svoje predlagalne pristojnosti, vendar sem mnenja, da je predsednik republike upravičen ne predlagati kandidata, če meni in obrazloži, da ni primeren navkljub izpolnjevanju formalnih kriterijev. ³⁴

2.5 Zahteva

Za sklic izredne seje je pristojen ali šef države ali predsednik predstavniškega telesa. ³⁵ Če velja slednje, je praviloma šef države upravičen zahtevati sklic izredne seje. Zahteva za sklic je procesni akt, kateremu se državni zbor ne more zoperstaviti. V Sloveniji ima predsednik republike in četrtina poslancev pravico zahtevati sklic izredne seje državnega zbora, katerega skliče njegov predsednik. ³⁶

2.6 Izdajanje predpisov in sodelovanje pri izdajanju predpisov

2.6.1 Uredba z zakonsko močjo

Predsednik republike v Sloveniji nima pristojnosti, da izdaja podzakonske predpise, razen v primeru izrednega ali vojnega stanja, ko sme izdajati uredbe z zakonsko močjo, to lahko stori le na predlog vlade (92. člen Ustave). Z uredbami z zakonsko močjo lahko predsednik republike razglasi izredno ali vojno stanje ter začasno omeji ali razveljavi določene človekove pravice in temeljne svoboščine. Vendar je takšno ravnanje možno le, če se državni zbor ne more sestati, pa še takrat so uredbe podvržene potrditvi s strani slednjega, ko se ponovno sestane. V primeru, da je bila uredba v nasprotju z ustavo ali pomeni hujšo kršitev zakona, je lahko predsednik republike obtožen pred ustavnim sodiščem (kazenska odgovornost). Glede na možnost zlorabe uredb z zakonsko močjo je takšna sankcija pravilna.

Po drugi strani pa je zakonska uveljavitev ustavne določbe o predsedniku republike kot vrhovnemu poveljniku obrambnih sil, ki je tesno povezana tudi z izdajanjem uredb, problematična. ³⁷ Predsednik republike nima namreč niti ene samostojne pristojnosti odločanja. V nekaterih primerih je vezan na predlog drugega organa, v določenih pa je pristojen šele po izpolnitvi pogoja, da se državni zbor ne more sestati. Zato bi lahko na

prvi pogled trdili, da ustavna določba ni primerno prelita v zakonodajo, saj je izvotlila ustavno določbo o predsedniku republike kot vrhovnemu poveljniku obrambnih sil. Nekateri tako poudarjajo, da je sploh vprašljivo uveljavljanje odgovornosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil.³⁸

2.6.2 Sklep

Sklep je nevsakdanji akt predsednika republike, s katerim odloča o določenih imenovanjih, ker tako določajo področni zakoni.

Zanimivo je, da v uradnem listu ni objavljeno predsednikovo imenovanje dveh članov programskega sveta RTV Slovenija na predlog registriranih verskih skupnosti (4. alineja šestega odstavka 17. člena ZRTVS-1³⁹). Nekateri člani programskega sveta, tudi omenjena, so imenovani z dnem podpisa sklepa o imenovanju, kar nakazuje na to, da ni potrebna objava v uradnem listu. S tem se ne strinjam, saj naj bi bili vsi zavezujoči pravni akti predsednika republike objavljeni (npr. tudi ukaz o podobnem imenovanju članov uradniškega sveta je objavljen). V medijih celo zasledimo, da sta omenjena člana predlagana s strani predsednika republike, kar je seveda napačno. Nedoslednost bi bilo treba v prihodnje odpraviti.

Imenovanje volilne komisije za izvedbo volitev članov uradniškega sveta se opravi s sklepom.

2.6.3 Mnenje

Mnenje je pravni akt (v najširšem pomenu), v katerem predsednik republike izrazi stališče o določenem vprašanju. Mnenje ne zavezuje državnega zbora, da bi ga upošteval pri odločanju. Dajanje mnenj državnemu zboru je tudi edina možnost, da predsednik republike vpliva na zakonodajni postopek.⁴⁰ Predsednik republike v Sloveniji nima tako kot v nekaterih drugih ureditvah možnosti dajati poslanice; sicer pa ima pravico podati mnenje o posameznem vprašanju (223. člen poslovnika državnega zbora), vendar je to mnenje manj dalekosežno kot poslanice, ki v Franciji, ZDA in Italiji posredno pomenijo zakonodajno iniciativo. Po drugi strani je predsednik republike dolžan na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posameznem vprašanju (drugi odstavek 107. člena Ustave).⁴¹ Predsednik republike je upravičen dati mnenje le o posameznem vprašanju, ne pa o urejanju širših vprašanj. Če je predsednik republike pozvan, da izreče mnenje, bi moralo mnenje dejansko imeti večjo težo, saj je državni zbor z zahtevo izkazal interes, da pridobi mnenje predsednika. Predsednik je upravičen dati mnenje tudi v postopku sprejemanja aktov, ki se pripravljajo v izvršilni oblasti.⁴²

2.6.4 Soglasje

Predsednik republike daje soglasje k izdaji določenih predpisov, ki jih sprejmejo drugi organi, zlasti pristojna ministrstva. Predsednik torej ne sodeluje neposredno v pripravi

akta, vendar lahko prepreči z odklonitvijo soglasja njegovo uveljavitev. Soglasje je procesni akt. Minister po predhodnem soglasju predsednika republike podrobneje določi pogoje in postopke seznanjanja vrhovnega poveljnika s stanjem bojne pripravljenosti vojske ter glede drugih pogojev za opravljanje funkcije vrhovnega poveljnika v miru in vojni.⁴³ Predsednik daje soglasje še v dveh primerih, ki pa se ne nanašata na sodelovanje pri izdajanju aktov.⁴⁴

3 Pravna narava aktov predsednika republike

Pravna narava aktov predsednika republike je pomembna zaradi morebitne presoje ustavnosti in zakonitosti aktov, če gre za splošne akte, oziroma zaradi sprožitve upravnega spora v primeru posamičnih aktov ter v okviru morebitnih sporov o pristojnosti med temeljnimi državnimi organi.⁴⁵

Predsednik republike nima pooblastila izdajati abstraktnih in splošnih normativnih aktov, razen izjemoma v izrednem ali v vojnem stanju.⁴⁶ Pristojnosti predsednika tako le izjemoma sežejo na področje izdajanja formalnih pravnih virov, katere na državni ravni zlasti izdajata državni zbor in vlada. Med splošne akte spadata tudi odloka o razpisu volitev v državni zbor in poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament.⁴⁷ Predsednik ima sicer pristojnost izdaje še enega splošnega akta (odlok o organiziranju lastne službe), vendar je ta akt interne narave in ne more imeti učinkov navzven.⁴⁸ Tako ne more biti podvržen vsebinski ustavnosodni kontroli, ker ne prinaša novih pravic in obveznosti. Morebitna narava tega akta bi bila sporna le v primeru, če bi bile na novo (originarno) urejene pravice in obveznosti v tem odloku, na podlagi česar bi se lahko sprožila presoja ustavnosti oziroma zakonitosti takšnega akta pred ustavnim sodiščem. Originarno urejanje bi bilo dopustno le morebiti v okviru avtonomnih upravičenj predsednika republike. Slednja pa so že v veliki meri omejena z ustavnimi in zakonskimi določbami, ki se nanašajo na predsednika republike. Vsi ostali akti, ki jih izda predsednik, so konkretni in individualni. To velja tako za akte v okviru pristojnosti odločanja (ukazi in odloki) kot tudi akte v okviru pristojnosti predlaganja. Razlika med obema vrstama aktov predsednika je v tem, da pri aktih predlaganja a priori ni pravovarstvenih zahtevkov zoper akt predsednika, pri aktih odločanja pa je zahtevek odvisen od vrste pristojnosti.

Možno je, da predsednik s svojim aktom zajame večje število ljudi, takšna je praksa v primeru odlokov o pomilostitvi in imenovanjih, ki so v njegovi pristojnosti. To ne pomeni, da gre za splošni akt, temveč gre za skupek posamičnih aktov, ki so zaradi racionalnosti navedeni v enem odloku.

4 Pravni učinki aktov predsednika republike

Akti predsednika republike imajo praviloma učinek med strankami.⁴⁹ Predsednik namreč praviloma odloča v konkretnih, individualnih zadevah, kjer so še posebej izpostavljene osebne lastnosti tistih, o katerih pravnih razmerjih ali koristih se odloča,

zato ni možno, da bi akti predsednika učinkovali za vse. Posebno vprašanje je, v kolikšni meri, če sploh, je predsednik republike vezan na svoje odločitve v prejšnjih podobnih primerih. Vezanost državnega organa na lastne odločitve prispeva k večji predvidljivosti ravnanja državnega organa in dejansko daje odločitvam učinek erga omnes. Vendar velja za predsednika republike nekaj izjem. Najbolj očitno je, da predsedniku ni potrebno slediti prejšnim odločitvam v primeru izrekanja pomilostitev ter dajanja odlikovanj in častnih naslovov. Izvrševanje teh pristojnosti je v prosti presoji predsednika republike, saj so te izraz njegovega položaja kot šefa države. Vezanost je dejansko otežena, ker gre za pristojnosti, kjer se okoliščine, ki dajejo podlago za odločitev predsednika, razlikujejo od primera do primera. Predsednik republike pa tudi ni zavezan, da obrazloži, na čemu temelji njegova odločitev, kar avtomatično pomeni, da ni mogoče dati njegovih aktov v presojo, ali predsednik sledi prejšnjim odločitvam. Določeno mero vezanosti predsednika republike je zakonodajalec predvidel v primerih predlaganja kandidatov v izvolitev ali imenovanje. V vseh primerih je predsednik dolžan obrazložiti svoj predlog za kandidate. Dolžnost obrazložitve de facto zavezuje predsednika, da spoštuje kriterije za kandidate, ki jih je upošteval v primeru prejšnjih predlogov. Vezanost je bolj izrazita v primeru predlaganja kandidatov v kolegijske državne organe kot pa v individualne.

5 Postopek sprejemanja aktov predsednika republike

Vsako odločanje o pravicah, obveznostih oziroma pravnih koristih predvideva, da je odločitev sprejeta po predvidenem postopku. Določitev vrste postopka vpliva tudi na to, kakšno bo sodno varstvo zoper akt. V določenih primerih bi lahko tudi predsednik republike odločal o upravičenjih fizičnih oseb. Te pristojnosti, po mnenju nekaterih, obsegajo odločanje o upravnih stvareh.⁵⁰ Kolikor predsednik odloča o upravnih stvareh, se uporablja upravni postopek, razen če zakon določa posebna procesna pravila (tedaj pride v poštev subsidiarna uporaba splošnega upravnega postopka).

Slovenski predsednik le izjemoma sprejema odločitve, ki bi temeljile na posameznikovi z zakonom opredeljeni pravici in bi ta bila tudi iztočljiva. Zato ni mogoče v okvir upravnega odločanja šteti odločitev predsednika o pomilostitvah, o podelitvi odlikovanj in častnih naslovov, povišanja v čin generala ali admirala, postavitve in odpoklica veleposlanika,⁵¹ imenovanja članov uradniškega sveta, imenovanja volilne komisije na volitvah za člane uradniškega sveta ter imenovanja komisije za odlikovanja, idr., čeprav prima facie vsebujejo nekaj elementov odločanja o upravnih stvareh. Nihče ne more zahtevati, da predsednik republike izda takšen akt s točno določeno vsebino ali naslovnikom. Predsednik izdaja te akte v skladu s procesnimi pravili in materialnimi omejitvami, ki jih določajo glede posamične pristojnosti zakoni, vendar v teh primerih ne gre za upravno stvar, zato ni vezan na določbe zakona o upravnem postopku. To je še posebej pomembno glede odločanja po prostem preudarku, neobstoja dolžnosti obrazložitve odločitve⁵² in neobstoju kakršnegakoli pravnega sredstva. Prav tako ne spadajo med upravne akte tisti predsednikovi akti, kjer le nekaj predlaga, zahteva, da mnenje ali soglasje. Gre za t.i. vmesne procesne akte, ki pa dejansko lahko vsebujejo

nekatero elemente odločitve. Zoper te akte posledično ni sodnega varstva ter jih ni potrebno niti objaviti.

Posebnost odločanja v upravnem postopku je glede predsednika v tem, ker gre za enoosebni organ, ki je voljen neposredno. To pomeni, da ni mogoče zoper predsednika sprožiti nadzorstvene pritožbe, kajti predsednik je načeloma pravno neodgovoren. Prav tako velja za predsednika republike, da je vezan le na ustavne in zakonske določbe, ne pa na podzakonske predpise kot vsi ostali upravni organi.

6 Protipodpis aktov predsednika republike

Zanimivo je, da se je v manjši meri uvedba protipodpisa v slovenski pravni sistem analizirala že v času sprejemanja zadnje slovenske ustave.⁵³ Predlog ustave je izpustil določbo o protipodpisu zaradi nepotrebnosti in neprimernosti, upoštevaje položaj predsednika republike in njegovo funkcijo.⁵⁴ Iz povedanega lahko sklepamo, da je ustavodajalec namerno izločil uporabo protipodpisa iz našega sistema.⁵⁵ Očitno je z omejitvijo pristojnosti predsednika republike zgolj na protokolarne in predlagalne pristojnosti odpadla tudi potreba po protipodpisu. Hkrati s tem je predsednik republike, ker ni zahtevan protipodpis na njegove akte, bolj neodvisen od vlade in tudi od parlamenta, ker je neposredno voljen in ni politično odgovoren. Karikirano povedano, predsedniku republike smo dodelili najboljši avtomobil (»neposredno voljen«) za vožnjo z neomejeno hitrostjo (»ni politično odgovoren«), s prepovedjo dodatne prtljage (»široko določena nezdržljivost funkcije«) in brez sitnega sopotnika (»protipodpis vlade«), vendar pa ni dobil goriva (»le reprezentativne pristojnosti«).⁵⁶

7 Objava aktov predsednika republike

Akti predsednika republike se objavijo v uradnem glasilu.⁵⁷ Na prvi pogled iz tega izhaja, da se objavijo vsi pravni akti predsednika republike. Takšno postopanje ne bi bilo smotno. Krog aktov predsednika republike, ki se objavijo, mora zadostiti namenu objave. Ni sporno, da se objavijo pravni akti v ožjem pomenu (ukazi, uredbe z zakonsko močjo, večina odlokov, nekateri ukazi). Več težav povzročijo zlasti pravni akti v širšem pomenu. Ni jasno, če zadošča le dostavitev predloga državnemu zboru ali se mora tudi objaviti predlog, s katerim predsednik republike predlaga kandidata v izvolitev ali imenovanje. Ti akti so kvečjemu vmesni procesni akti, ki sami po sebi ne vsebujejo pravic in obveznosti, zato je pravilnejše stališče, da objava v tem primeru ni potrebna. Po drugi strani se poziv k zbiranju predlogov za kandidate mora objaviti, ker je namen objave prav v čim širši razglasitvi dejstva, da se je postopek izvolitve oziroma imenovanja funkcionarja začel in da je treba v določenem roku vložiti kandidaturo.

8 Sodno varstvo zoper akt predsednika republike

V času vrhunca monarhičnih ureditev je bilo nepredstavljivo, da bi akti šefa države bili podvrženi sodni kontroli, saj je bil šef države suveren in tudi sodna oblast je črpala moč

iz njegove suverenosti. V sodobnih ustavnih demokracijah ni več tako. Vsak oblastveni akt, pa tudi predsednikov, je načeloma podvržen sodni kontroli.⁵⁸ Legalitetno načelo in prepoved samovolje vežeta tudi predsednika republike.⁵⁹ Zoper akte predsednika republike sicer ne obstoja institut pritožbe kot rednega pravnega sredstva, saj bi bila v nasprotnem tudi simbolno porušena njegova avtoriteta šefa države.

V Sloveniji bi bilo možno sprožiti le upravni spor zoper posamični akt predsednika. Obseg sodne presoje je odvisen, ali gre pri aktu za politično diskrecijo ter ali so bile z aktom kršene človekove pravice. Pod pojmom politična diskrecija upravno sodišče razume odločanje na podlagi demokratično pridobljenega mandata za izvrševanje oblasti oziroma izdajanje političnih aktov ali aktov vladanja. V vzezi s konkretnim vprašanjem odpoklica veleposlanika je dejalo, da je sprejeta odločitev predsednika republike pravno nevezana, usmerjena je v oblikovanje javnega interesa na podlagi vrednostnih sodb nosilca oblasti. Zaradi navedenih značilnosti akt o odpoklicu veleposlanika, ker je izraz vladanja, izvajanja oblasti, ni podrejen sodni kontroli v rednem upravnem sporu. V primerih akta politične diskrecije je dopusten upravni spor le po 4. členu ZUS-1 glede vprašanja spoštovanja človekovih pravic.⁶⁰ Če bi bile z posamičnim aktom predsednika republike kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, pa se lahko zoper ta akt po izčrpanju vseh pravnih sredstev, če ta obstajajo, vložijo tudi ustavna pritožba. Pravni interes za odločanje v upravnem sporu, torej poseg v pravice ali pravne koristi, bi lahko izkazal tisti, na katerega se nanaša upravni akt predsednika, ter zastopnik javnega interesa v primeru, da je z upravnim aktom bil kršen varovani javni interes.⁶¹ Iz ustavnosodne prakse pa je možno razbrati, da ustavno sodišče ne izključuje vnaprej presoje akta predsednika republike glede ustreznosti njegove odločitve znotraj ustavnih okvirjev⁶², a je malo verjetno, da bi takšno odločitev kadarkoli spoznalo za neustavno.

Zoper uredbo z zakonsko močjo lahko ukrepa že državni zbor s tem, da naknadno ne potrdi uveljavitve uredbe. Možna pa je tudi abstraktna kontrola ustavnosti s strani ustavnega sodišča. Slednja se lahko uporabi tudi za presojo odlokov predsednika republike o razpustu parlamenta in o razpisu volitev.⁶³

9 Namesto sklepa

Pravna narava in učinki aktov predsednika republike so inherentno vezani na pristojnosti in položaj predsednika. V slovenskem pravnem sistemu je ta položaj od osamosvojitve dalje kamen spotike, zato na ustavni in zakonski ravni ni mogoče zaslediti resne koncepcije in umestitve njegovih pravnih aktov. Dileme, ki sem jih predstavil že pred desetletjem, so še vedno nerazrešene ali dvoumne. Najbolj bode v oči, da se še vedno ne spoštuje ustavna določba o zgolj ustavno rezerviranih pristojnostih predsednika republike. Določeni napredek predstavljata dve odločbi upravnega in vrhovnega sodišča, ki pa sta zgolj izhodišče za razumevanje in nadaljnje dograjevanje učinka pravnih aktov. Zaradi navedenega se zavzemam za sprejem posebnega zakona o predsedniku republike, ki bi podrobneje opredelil način izvrševanja njegovih ustavnih

pooblastil, vključno s postopkovnimi vprašanji, pravnimi učinki aktov in sodnim varstvom zoper te. A imam občutek, da iz te moke ne bo kruha.

Opombe / Notes:

¹ I. Kaučič (1989), str. 96-97.

² Pričujoči prispevek je spremenjena in dopolnjena različica članka S. Zagorc (2005).

³ Tretji odstavek 105. člena Ustave Republike Slovenije, v nadaljevanju: Ustava (Uradni list RS, št. 33/1991 s spremembami).

⁴ M. Ribarič (2001), str. 105, razume to kot posebnost slovenskega sistema. To, da je neposredno voljen, bi nas lahko navedlo celo, do pretiranega sklepa, da je pri nas uveljavljen polpredsedniški sistem. Več o tem glej M. Cerar (1997), str. 765. Nekateri avtorji zaradi tega napačno uvrščajo Slovenijo med polpredsedniške sisteme, R. Elgie (1998), str. 14.

⁵ C. Ribičič (2002), str. 4.

⁶ Citirano po M. Cerar (1997), *op. cit.*, str. 768.

⁷ M. Jovičič (1968), str. 22, bi dejal, da je predsednik republike ena lepa figura, katerega vloga se izčrpa v dobrem delu v presekanju trakov in v zdravicah na svečanih banketih.

⁸ Tako tudi I. Kaučič (1995), str. 257–258; M. Ribarič (2002), str. 274.

⁹ S. Zagorc (2005), str.325.

¹⁰ I. Kaučič v: F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc (2016), str 474 in 477; I. Kaučič (1995), str. 258.

¹¹ Več o delitvi na pravne akte v ožjem in širšem pomenu, M. Pavčnik (1999), str. 143–145.

¹² *Ibid.*, str. 144.

¹³ Na spletni strani Uradnega lista RS je bil naveden kot pravni akt predsednika republike tudi »imenovanje« (glej npr. Ur. l .RS, št. 5/2005; Ur. l .RS, št. 52/2006, Ur. l .RS, št. 20/2013). Gre za nomotehnično nedoslednost, saj se imenujejo člani komisije za podeljevanje odlikovanj z odlokom (takšna je bila praksa pred letom 2002), imenovanje članov uradniškega sveta pa se izvede z ukazom. Prakso bi bilo treba vrniti na »stari tir«, kar se je zgodilo le deloma, in sicer glede uradniškega sveta (glej npr. Ur. l. RS, št. 48/2015).

¹⁴ Nekatera izvedbena vprašanja pomilostitve in odgovornosti predsednika republike sem obdelal v S. Zagorc (2005), str. 329.

¹⁵ Ker pa ima predsednik le nominalne, reprezentativne pristojnosti, je njegova moč »ukazovanja« zvedenela bolj ali manj le na formalno podpisovanje aktov, brez neposredne možnosti vpliva na vsebino aktov.

¹⁶ 14. člen zakona o zunanjih zadevah, v nadaljevanju: ZZZ-1 (Ur. l. RS, št. 45/2001 s spremembami).

¹⁷ 17. člen ZZZ-1.

¹⁸ 7. in 11. člen zakona o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 24/1992 s spremembami) in 15. člen zakona o odlikovanjih Republike Slovenije, v nadaljevanju: ZOdl (Ur. l. RS, št. 1/1995 s spremembami).

¹⁹ V primerjalnih ureditvah daje šef države častne nazive na predlog vlade in je njegova funkcija le še formalna, da v imenu države in kot njen predstavnik podeli častni naziv.

²⁰ Prvi odstavek 175. člena zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/2002 s spremembami).

²¹ I. Kaučič (1995), str. 264; M. Dovžan (2000), str. 455.

²² Potem ko državni zbor s predpisano večino zakon sprejme, sta za dokončen nastanek zakona še dve oviri: možnost suspenzivnega veta državnega sveta in možnost naknadnega potrditvenega zakonodajnega referendumu. Tudi naknadni zakonodajni referendum pomeni ustavnopravno oviro za razglasitev zakona. Tistega, kar ni mogoče razglasiti, tudi ni mogoče poslati v razglasitev. Predsednik republike ne more razglasiti kot zakon nekaj, kar morda sploh nikoli ne bo zakon, ker

ga ljudstvo na referendumu ne bo potrdilo. Razglasitev pomeni akt ugotovitve, da je zakon s sodelovanjem vseh po Ustavi upravičenih subjektov nastal in da zato obstaja. Odločba ustavnega sodišča, U-I-104/2001, z dne 18. 6. 2001 (Ur. l. RS, št. 45/2001).

²³ Ta pristojnost je z ukinitvijo vojaške obveznosti postala obsoletna.

²⁴ 15. člen zakona o volitvah v državni zbor, ZVDZ (Ur. l. RS, št. 44/1992 s spremembami).

²⁵ M. Ribarič (1996), str. 82–83.

²⁶ F. Grad (2000), str. 67. Še angleški monarh ima več možnosti političnega reševanja parlamentarne krize kot predsednik republike pri nas. Prim. C. Turpin (1985), str. 115–118.

²⁷ Virant sicer meni, da v primeru »fiktivne zaupnice« (ko vlada dejansko uživa podporo, vendar ji poslanci niso izglasovali zaupnice), predsednik republike ne sme razpustiti državnega zbora, čeprav so formalno izpolnjeni pogoji za razpust. G. Virant, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), str. 862–863. Temu stališču nasprotujem, saj se parlamentarna podpora vladi izraža prek rezultatov glasovanja in ne po intimnih preferencah poslancev. Na primer, v Združenem kraljestvu je takšno ravnanje vlade celo pravilo.

²⁸ Sklep Ustavnega sodišča U-I-310/00 (OdlUS IX, 291).

²⁹ Podobno ugotavlja bolj ali manj za vse vzhodnoevropske države tudi J. Blondel, v: Cabinets in Eastern Europe (2001), str. 7.

³⁰ Glede dolžnosti predložitve kandidata v prvem krogu so možne različne razlage, S. Zagorc (2004), str. 91–92.

³¹ I. Kaučič (1999), str. 59.

³² Odločba ustavnega sodišča, U-I-224/96, z dne 22.5.1997 (Ur. l. RS, št. 36/1997).

³³ S. Zagorc (2004), str. 110.

³⁴ O posebnostih glede predsednikove vloge pri oblikovanju sodnega sveta, S. Zagorc (2004), str. 111.

³⁵ Sklicevanje predstavniškega telesa na zasedanje s strani šefa države je ostanek nekoč neomejene oblasti kralja, ki je po svoji volji skliceval predstavniška telesa, seveda le takrat, ko je potreboval finančna sredstva. Po drugi strani pa je logično, da lahko skliče na zasedanje predstavniško telo le organ, ki je že formiran in opravlja svojo funkcijo.

³⁶ Vlada nima možnosti zahteve po sklicu izredne seje, kritično do te ureditve, S. Zagorc (2004), str. 96.

³⁷ Predsednik republike je pristojen na predlog vlade če je izvršen napad na državo sprejemati v izrednem in vojnem stanju uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo, [...] vendar lahko izvršuje te pristojnosti le, če se državni zbor ne more sestati (83. člen zakona o obrambi, ZObr, Ur. l. RS, št. 103/2004 s spremembo). Če se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, o obsegu in oblikah delovanja policije, na predlog vlade, odloča predsednik republike (četrti odstavek 107. člena zakona o organiziranosti in delu v policiji, Ur. l. RS, št. 15/2013 s spremembami).

³⁸ M. Ribarič (2001), str. 109.

³⁹ Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1, Ur. l. RS, št. 96/2005 s spremembami).

⁴⁰ Mnenje predsednika republike se kvečjemu lahko šteje za pravni akt v širšem pomenu le, če se bo nanašalo na zakonodajni postopek, katerega končni rezultat je sprejet zakon. Z mnenjem se ne začne postopek sprejemanja pravnega akta, prav tako mnenje nima formalnega vpliva na sprejem akta. Mnenje je torej mogoče šteti le med pravne akte v zares najširšem pomenu.

⁴¹ To določbo preveča duh »skupščinskosti«, saj izhaja, da so dolžni vsi državni organi državnemu zboru poročati in predstaviti svoje mnenje. S to dolžnostjo se kaže celo šibka oblika odgovornosti predsednika republike do državnega zbora. Prim. M. Ribarič (1996), str. 81–82.

⁴² Po obveznem predhodnem mnenju predsednika republike lahko minister za obrambo določi generalštabu letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske (tretji odstavek 42. člena ZObr).

⁴³ Deveti odstavek 43. člena ZObr.

⁴⁴ Predsednik republike je pristojen dati soglasje k nastopu določenih funkcij. Tako da soglasje za imenovanje vodje diplomatskega predstavništva tuje države in izda eksekvaturu vodji tujega konzulata (59. in 65. člen ZZZ-1). Slovenski državljan pridobi odlikovanje tuje države le s soglasjem predsednika republike po predhodnem mnenju vlade (4. člen ZOdl). Ta ustavno sporna določba je bila že kritizirana, S. Zagorc (2004), str. 86.

⁴⁵ Prim. M. Pavčnik (1999), str. 149-151.

⁴⁶ Uredbe z zakonsko močjo imajo lahko tako naravo splošnega kot tudi individualnega akta, kot jo torej določa vsebina akta. Za uredbo z zakonsko močjo namreč veljajo smiselno omejitve, ki veljajo za zakon. Glej tudi *ibid.*, str. 151.

⁴⁷ Iz enakih razlogov, kot velja za odlok o razpisu referendum, odločba ustavnega sodišča Up-130/96, z dne 23. 5. 1996.

⁴⁸ Odlok formalno izda generalni sekretar Urada predsednika republike s soglasjem predsednika republike. Ker je prvi drugemu odgovoren, je izdaja akta *de facto* v rokah predsednika republike.

⁴⁹ Le v primeru izdaje uredbe z zakonsko močjo ima predsednik možnost vplivati na pravni položaj najširšega kroga naslovljencev, saj je uredba praviloma splošni akt.

⁵⁰ V tuji literaturi ni enotnega stališča, kam uvrstiti akte predsednika. Avstrijska teorija teži k temu, da gre za upravne akte, medtem ko je nemška razdeljena. Nekateri menijo, da gre za upravne akte, drugi pa, da v določenih primerih celo akte pravosodne uprave, tretji pa govorijo o aktih sui generis. Prim. literaturo, ki jo navaja U. Fink, v: *Das Bonner Grundgesetz, Band 2* (2000), str. 1892; K. Berchtold (1969), str. 147 in 283.

⁵¹ Sklep upravnega sodišča RS I U 647/2010, z dne 11. 1. 2011: »Posameznik postavitve za veleposlanika ne more iztožiti, ker to ni njegova pravica«.

⁵² Dejstvo, da predsednik ni dolžan obrazložiti, zakaj je sprejel odločitev o pomilostitvi oziroma podelitvi odlikovanja, še ne pomeni, da predsednik v praksi tega ne počne. Obrazložitev daje predsedniku večjo legitimnost njegovim odločitvam.

⁵³ Institut protipodpisa aktov šefa države pomeni, da akt ne more veljati, dokler ga ne podpiše tudi predsednik vlade oziroma pristojni minister. S. Zagorc (2004), str. 58-60.

⁵⁴ Nastajanje slovenske ustave (2001), III. zvezek, str. 1270.

⁵⁵ Slovenija je ena redkih evropskih držav s parlamentarnim sistemom, ki nimajo predvidenega protipodpisa aktov šefa države. S. Zagorc (2004), str. 112-113.

⁵⁶ *Ibid.*, str. 113.

⁵⁷ 7. člen zakona o Uradnem listu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 57/1996 s spremembami). Ob tem nekateri specialni zakoni sami določajo objavo ukazov predsednika republike, npr. glede objave ukaza o odprtju ali zaprtju predstavništva v tujini (četrti odstavek 14. člena ZZZ-1), glede razpisa splošnih volitev (tretji odstavek 14. člena ZVDZ).

⁵⁸ Nemško zvezno ustavno sodišče je leta 1969 sicer odločilo, da ne bo presojovalo ustavnosti odločbe o pomilostitvi. Odločitev je bila tesna (4:4), BverfGE, 25, 352, str. 362. Teorija takšno stališče ostro kritizira, prim. U. Fink (2000), str. 1892-1893.

⁵⁹ K. Berchtold (1969), str. 147.

⁶⁰ Sklep upravnega sodišča RS I U 647/2010, z dne 11. 1. 2011; sklep vrhovnega sodišča I Up 154/2011, z dne 25. 8. 2011.

⁶¹ Zoper akt o pomilostitvi bi morebiti lahko sprožilo upravni spor tudi državno pravobranilstvo, če bi predsednik presegel meje kazenskega zakona. Vendar bi za zastopanje potreboval zahtevo vlade, drugi odstavek 18. člena zakona o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/2006 s spremembami).

⁶² Sklep ustavnega sodišča U-I-136/14, z dne 11. 6. 2014: »Prav tako se ni bilo treba ukvarjati s tem, ali je Predsednik Republike Slovenije v okviru ustavno določenega dvomesečnega roka

izbral najustreznejši rok, ker se očitki pobudnikov ne nanašajo na izbiro datuma volilnega dne znotraj dvomesečnega roka po razpustitvi Državnega zbora».

⁶³ Sklepa ustavnega sodišča U-I-136/14, z dne 11. 6. 2014, U-I-291/11, z dne 5.4.2012.

Literatura / References:

- Bartoš, M. (1956) *Međunarodno javno pravo* (Beograd: Kultura).
- Berchtold, K. (1969) *Der bundespräsident* (New York: Springer Verlag).
- Blondel, J. & Müller-Rommel, F. (eds.) (2001) *Cabinets in Eastern Europe* (New York: Palgrave Publishers).
- Cerar, M. (1997) Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, *Teorija in praksa*, 34(5), pp. 763–781.
- Cerar, M. & Perenič, G. (eds.) (2001) *Nastajanje slovenske ustave : izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991, trije zvezki* (Ljubljana: Državni zbor RS).
- Dovžan, M. (2000) Vloga predsednika republike v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, *Pravnik*, 55(6/8), pp. 449 - 458.
- Elgie, R. (1998) The Politics of Semi-Presidentialism, In: Elgie, R. (ed.) *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford Scholarship Online), pp. 1-21.
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. (2016) *Ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Jovičič, M. (1968) *Odgovornost nosilaca javnih funkcija* (Beograd: Institut za uporedno pravo).
- Kaučič, I. (1995) Funkcije predsednika republike in državni zbor, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *Zbornik 1. strokovnega srečanja pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 1995* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 257–272.
- Kaučič, I. (1989) *Institucija šefa države v ustavnem sistemu Socialistične republike Slovenije, magistrsko delo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (1999) Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti, In: Visoka upravna šola (ed.) *Zbornik referatov VI. Dnevo slovenske uprave* (Ljubljana: Visoka upravna šola), pp. 53–61.
- Kaučič, I. (1992) Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 737–741.
- Šturm, L. (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Pavčnik, M. (1999) *Teorija prava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *Zbornik VII. Dnevo javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 105–119.

- Ribarič, M. (2002) Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *Zbornik VIII. Dnevov javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 259–275.
- Ribičič, C. (2002) Šef države ali šef protokola, *Pravna praksa*, 21(19), pp. 4–5.
- Turpin, C. (1985) *British Government and the Constitution* (London: Weidenfeld and Nicolson).
- von Mangoldt Klein, H. & C. Starck (eds.) (2000) *Das Bonner Grundgesetz* (München: Vahlen Verlag).
- Zagorč, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države, magistrsko delo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).

Odgovornost predsednika republike v parlamentarnem sistemu

JANEZ POGORELEC

Povzetek Odgovornost predsednika republike v parlamentarnem sistemu je skladna z njegovimi omejenimi pooblastili. Ta so v tem sistemu predvsem reprezentativne in simbolne narave. Do takega položaja predsednika republike je prišlo v večstoletnem razvoju parlamentarnega sistema, ki ga je zaznamoval predvsem boj za prevlado med angleškimi kralji in parlamentom, v katerem je kralj v parlamentarnih monarhijah nazadnje sicer ohranil svojo izvzetost iz sistema odgovornosti, svoj prestiž in formalni status, hkrati pa je izgubil vso dejansko oblast, ki je prešla v roke vlade, politično odgovorne parlamentu. Takšen primat na formalni ravni in simbolni položaj garanta delovanja ustavnega sistema in vrhovne moralne avtoritete je v parlamentarnih republikah od monarha prevzel tudi predsednik republike, s to razliko, da je voljen, in da nosi odgovornost za svoja ravnanja, vendar ne tudi pravne politične odgovornosti. To odgovornost prevzame vlada, kot dejanski nosilec izvršilne oblasti, in to predvsem skozi institut soprodpisa. Avtor se zavzema za čim enostavnejšo ureditev položaja predsednika republike v naši ustavi, za po oblastnih pristojnostih šibkega, po moralni in simbolni moči pa močnega in pomembnega predsednika republike, kakršen je značilen za parlamentarne sisteme. Izvolitev predsednika republike na neposrednih volitvah, predvsem pa odsotnost institutov soprodpisa in imunitete vidi kot resne napake našega ustavnega sistema. Polemizira s tistimi, ki mislijo, da bi bilo zaradi tega potrebno okrepiti pristojnosti našega predsednika republike, in vidi v tem zgolj nadaljnji korak v napačno smer in veliko nevarnost za enotnost izvršilne veje oblasti.

Ključne besede: • odgovornost • politična odgovornost • predsednik republike

NASLOV AVTORJA: dr. Janez Pogorelec, docent, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Mestni trg 4, 1000 Ljubljana, Slovenija, epošta: janez.podgorelec@gov.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.27

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Accountability of the President in the Parliamentary System

JANEZ POGORELEC

Abstract In the parliamentary system the accountability of the president complies with his limited powers. In the present system the latter are mostly representative and symbolic. Such position of the president is the result of the multi-century development of the parliamentary system, which was characterised above all by the struggle for supremacy between the English kings and the Parliament, in which the king in parliamentary monarchies finally kept his exclusion from the accountability system, but simultaneously lost all his actual powers, which were transferred to the government that is politically accountable to the parliament. In parliamentary republics, such leading position on the formal level and symbolic position of a guarantor for functioning of the constitutional system was transferred from the monarch to the president, however, he is elected and assumes accountability for his acts, without any legal political accountability. Such accountability is assumed by the government being the actual holder of the executive power, in particular through the institute of counter-signature. The author defends the simplest possible regulation of the position of the president in our Constitution, a weak subject regarding his powers, but a strong president in respect of his moral and symbolic power, as perceived in the parliamentary systems. He considers the election of the president on direct elections, and particularly the lack of the institutes of counter-signature and immunity as significant mistakes of our constitutional system. He polemicalises with people, who believe that the powers of our president should be increased for that reason, seeing such position only as a further step in the wrong direction, and as a great danger for the unity of the executive power.

Keywords: • accountability • political accountability • president

CORRESPONDENCE ADDRESS: Janez Pogorelec, Ph.D., Assistant Professor, Republic of Slovenia, Office of Legislation, Mestni trg 4, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: janez.pogorelec@gov.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.27

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

V tem prispevku bomo razpravljali o odgovornosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu. Odgovornost vseh nosilcev javnih funkcij in s tem tudi predsednika republike mora biti korelativna z njihovimi pristojnostmi. Vsakdo pač lahko odgovarja zgolj za tisto, na kar lahko vpliva oziroma, o čemer lahko odloča. Predsednikove pristojnosti so v parlamentarnem sistemu šibke, njegova funkcija pa je pretežno reprezentativne narave, saj je temeljni in dejanski nosilec oblasti vlada. Predsednik države je nominalni šef izvršilne oblasti, ki sam nima neposrednih oblastnih prerogativov. Skladno s takšnim položajem predsednika republike v državah s parlamentarnim sistemom navadno imenuje parlament, ki pa ga tekom mandata ne more razrešiti, kar pomeni, da predsednik republike ne nosi (pravne) politične odgovornosti v razmerju do parlamenta. Predsednik države je torej stabilni element izvršilne oblasti in bo praviloma vedno dokončal svoj mandat, v razliko od vlade, ki mora ves čas imeti podporo parlamenta, sicer se mora posloviti. Takšna ureditev je logična, saj če predsednik nima vsebinskih izvršilnih pristojnosti, zanje tudi ne more prevzemati politične odgovornosti, ampak lahko prevzame odgovornost le za skladnost svojih ravnanj z ustavo in zakoni. Za vsebino aktov predsednika republike prevzema politično odgovornost vlada, in to predvsem skozi sopodpis pristojnega ministra ali predsednika vlade, ki mu te akte najpogosteje tudi pripravlja in predloži v formalni sprejem. Na ta način se zagotovi enotnost bicefalne (dvooglave) izvršne oblasti, ki je značilna za parlamentarni¹ sistem, znotraj tega pa predvsem to, da so akti predsednika republike v skladu s politikom vlade, torej s tisto politikom, ki ima podporo parlamenta, in je dobila svoj mandat oziroma legitimnost na volitvah.

Pravna odgovornost predsednika republike se tako kaže predvsem kot odgovornost za kršitve ustave in zakonov, ki bi jih lahko storil v okviru izvajanja svojih, v največjem delu formalnih, ustavnih (in zakonskih) pooblastil, predvsem tudi v primerih, ko bi ta pooblastila presegel. Gre za posebno obliko kazenske odgovornosti, ki se uveljavlja skozi institut ustavne obtožbe. Ta oblika odgovornosti je v praksi sicer izjemno redko uporabljena. Kazenska odgovornost predsednika republike za kazniva dejanja, določena s kazenskim zakonom, ne glede na to ali so bila ta storjena pri opravljanju funkcije ali izven nje, pa je skoraj povsod omejena z institutom imunitete, kar mu zagotavlja dostojanstvo in nemoteno opravljanje njegove funkcije, posebej v primerih manjših ali neupravičenih obtožb, ki bi jim bil sicer lahko izpostavljen med svojim mandatom. Še bolj izjemna je uporaba odškodninske odgovornosti. Pač pa je predsednik republike, v dovolj pomembno razliko od monarha (kritika njegovih ravnanj je v parlamentarnih monarhijah še vedno pogosto razumljena vsaj kot neprimerna), praviloma lahko povsem brez omejitev² podvržen nepravnim oblikam politične odgovornosti.

V članku želim opozoriti na pomen čistosti parlamentarnega modela³ glede ureditve položaja predsednika republike, ki jo v naši ureditvi motita predvsem neposredna izvolitev predsednika republike in odsotnost sopodpisa. Ta elementa bi lahko navajala k zaključku, da je v našem modelu vloga predsednika republike okrepljena, vendar

analiza njegovih pristojnosti temu ne pritrjuje, saj so pristojnosti predsednika republike, določene v 107. členu slovenske Ustave povsem klasične reprezentativne pristojnosti, kakršne ima večina predsednikov v parlamentarnih sistemih. V določenih pogledih, kot je imenovanje ministrov in sodnikov, ki je v naši ureditvi še vedno (nepravilno) pridržano državnemu zboru in njegove zelo omejene vloge pri razpuščanju državnega zbora, so v naši državi pristojnosti predsednika republike celo šibkejše, kot v drugih primerljivih državah, hkrati pa predsednik, posebej na področju nekaterih imenovanj nosilcev javnih funkcij in kar je še bolj problematično, predlaganj v imenovanje, dobiva nekatere pristojnosti, ki celo presegaajo obseg njegovih pristojnosti, ki mu jih daje ustava, so neprimerne njegovi funkciji in jih predsednik težko uspešno izvaja⁴. Predvsem odsotnost sopodpisa vnaša v izvršilno vejo oblasti potencialno, včasih pa tudi povsem realno neenotnost in predsedniku jemlje tisto nujno, njegovemu položaju primerno distanco in dvignjenost nad dnevno-politične dogodke, nekatera njegova ravnanja pa ob tem ostajajo nepokrita z odgovornostjo.

Seveda je možno izbrati tudi ustavni sistem, v katerem ima predsednik okrepljene pristojnosti ali celo sam vodi vlado. Parlamentarni sistem zagotovo ni takšen, vsakršno odstopanje in krepitev njegovih pristojnosti pa sistem nedvomno zapleta, kar je, posebej za majhno državo kot je Slovenija, prej škodljivo kot koristno. Zato se v članku zavzemam za ureditev, skladno s klasičnimi pravili parlamentarnega sistema: za po pristojnostih šibkega predsednika, ki instituciji predsednika republike, s tem ko jo dvigne nad dnevno politiko, paradoksalno, a izven slehernega dvoma, daje največjo moralno avtoriteto in največji simbolni pomen, hkrati pa zagotavlja enotnost izvršilne veje oblasti in delovanje države v skladu z zamislijo parlamentarne oblike državne oblasti.

2 Politična, kazenska in odškodninska odgovornost nosilcev javnih funkcij

Preden uvedemo našo razpravo o odgovornosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu, je potrebno spregovoriti nekaj besed o odgovornosti nosilcev javnih funkcij.

Nosilci javnih funkcij odgovarjajo politično, kazensko in odškodninsko⁵. Vse tri vrste odgovornosti so med seboj komplementarne, torej druga drugo dopolnjujejo in šele v skupnem delovanju lahko dosežejo svoj cilj - zagotavljanje uspešnega, odgovornega in zakonitega delovanja nosilcev javnih funkcij. Osrednje mesto v sistemu odgovornosti v sodobnih demokratičnih državah nedvomno zaseda politična odgovornost. Za uveljavitev te vrste odgovornosti ni potrebno, da bi šlo za kršitev nekega vnaprej določenega pravnega pravila, kot to velja za vse druge vrste odgovornosti, katerih temeljni element je protipravnost ravnanja, ampak gre preprosto za kakršnokoli ravnanje v nasprotju s pričakovani mandanta, ki ima za posledico izgubo zaupanja v nosilca javne funkcije in privede do njegove razrešitve oziroma odstopa s položaja. Ko govorimo o pravni politični odgovornosti, se moramo torej zavedati, da njena vsebina, njen materialni substrat ni pravno določen, ampak elemente pravnosti tej vrsti odgovornosti daje dejstvo, da je pravno določen postopek uveljavljanja te odgovornosti

(npr. zaupnica in nezaupnica vladi) in sankcija te odgovornosti, ki je vedno ista: razrešitev s položaja. Pri nepravni politični odgovornosti pa ni določeno niti to. Nepravna politična odgovornost se kaže v javni kritiki, v moralni, družbeni obsodbi odgovornih oseb, do katere pride bodisi v parlamentu, v politični stranki, v medijih, ali celo v okolju, v katerem živi nosilec javne funkcije, pa tudi v stopnji priljubljenosti in kredibilnosti organa, politike nasploh ipd. Seveda tudi politična odgovornost, ki se najprej izrazi v nepravni obliki, nazadnje lahko privede do odstopa ali razrešitve nosilca javne funkcije ali vsaj do njegove neizvolitve na naslednjih volitvah, kar je prav tako mogoče razumeti kot posebno obliko uveljavitve nepravne politične odgovornosti.

Za politično odgovornost je torej značilno, da v svojem materialnem temelju ni nikoli pravno definirana in se lahko pojavlja kot pravna ali nepravna odgovornost, v obeh oblikah pa se lahko pojavlja tudi kot kolektivna (na primer vlade) in kot individualna odgovornost, medtem ko so vse druge vrste odgovornosti tudi po svojem pravnem temelju vedno pravne in se uveljavljajo individualno.

Kazenska odgovornost nosilcev javnih funkcij je v prvi vrsti enaka odgovornosti vseh drugih državljanov in se kaže kot odgovornost zaradi storitve kaznivega dejanja. Deloma pa je tudi širša⁶, kar se kaže skozi institut ustavne obtožbe, ki jo je zoper nosilce nekaterih najvišjih javnih funkcij mogoče sprožiti v parlamentu zaradi kršitev ustave in zakona, njena sankcija pa je enaka kot pri politični odgovornosti – razrešitev s funkcije - vendar v tem primeru lahko pride do tega le zaradi pravno ugotovljenega protipravnega ravnanja nosilca javne funkcije, kar tej obliki odgovornosti daje nekoliko drugačno vlogo in pomen, kot je to značilno za politično odgovornost.

Po drugi strani pa je kazenska odgovornost nosilcev javnih funkcij lahko tudi bolj ali manj omejena, kadar se integriteta opravljanja javne funkcije varuje z različnimi vrstami imunitete.

Kazenska odgovornost, kakršna se kaže v institutu ustavne obtožbe, je tako namenjena sankcioniranju resnejših kršitev ustave in zakona, ki jih lahko v okviru opravljanja svoje funkcije zagreši nosilec javne funkcije, in kot takšna po svojem dometu presega pomen zgolj politične odgovornosti, znotraj katere kršitve ustave in zakona ni mogoče pravno ugotoviti, ampak gre zgolj za izgubo zaupanja mandanta zaradi po njegovem mnenju neustreznih ravnanj nosilca javne funkcije.

Odškodninska odgovornost je namenjena povračilu škode, ki jo je zaradi nezakonitega ravnanja nosilca javne funkcije utrpela država ali državljani oziroma posamezniki. Odškodninska odgovornost nosilcev javnih funkcij in torej tudi predsednika države je v načelu enaka, kot je predpisana za vse druge državne uslužbenke, ki ne odgovarjajo neposredno oškodovancu, ampak mora ta tožiti državo. Država pa lahko znesek škode, ki ga je izplačala oškodovancu, z regresnim zahtevkom povrne od njih. Seveda je lahko škoda, ki jo lahko nosilci najvišjih javnih funkcij povzročijo državi ali posameznikom, zaradi širokih pooblastil, s katerimi razpolagajo, tudi izjemno visoka in lahko daleč

presega vrednost premoženja nosilca javne funkcije. To po eni strani pomeni, da si država v takšnih primerih ne bo mogla povrniti škode (zaradi česar mora to vrsto odgovornosti dopolnjevati predvsem kazenska, delno tudi politična odgovornost), po drugi strani pa lahko učinkovita grožnja posega v vse premoženje nosilca javne funkcije, predvsem z vidika generalno preventivnih učinkov, zelo učinkovito dopolnjuje druge vrste odgovornosti.

Politična odgovornost je utemeljena na vrednostnih, političnih merilih tistega, ki jo uveljavlja (navadno je to parlament). Zato je njen domet lahko zelo prilagodljiv in različno širok. Politična odgovornost ni utemeljena ne na kaznivem dejanju, ne na civilnem deliktu, ampak je njen prostor v sferi politike, pokriva prostor, ki ga z ostalimi oblikami odgovornosti ni mogoče ustrezno pokriti. Kot pravi Jovičić: »Poseben pomen daje politični odgovornosti prav ta poseben položaj v zapolnjevanju tega prostora. V razliko od drugih oblik pravne odgovornosti, ki se, glede na svojo neizbežno vezanost na pravno normo odlikujejo z določeno togostjo, je politična odgovornost elastična in fleksibilna, njen domet se lahko širi in oži. Lahko prekrije celoten prostor pravne odgovornosti in s tem praktično izključi vse ostale oblike; v tem primeru sistem s političnega vidika deluje očitno uspešno, a je zato načelo zakonitosti in enakosti vseh državljanov in tudi pravo kot tako, lahko ogroženo. Po drugi strani lahko takrat, kadar je politična odgovornost zreducirana v ozke okvire, in se zgodi, da skoraj ne funkcionira, nastane nevarnost, da – ker ostale oblike pravne odgovornosti ne morejo širiti svojega dometa – ostane določen prostor v kompleksu pravne odgovornosti povsem nepokrit, z vsemi negativnimi posledicami, ki jih to povzroča.... Politična odgovornost je tista točka, na kateri se srečujeta in stikata politika in pravo. Od tega, kako deluje sistem politične odgovornosti, je v veliki meri odvisno, kako pravo in politika medsebojno učinkujeta, se dopolnjujeta in rešujeta konfliktne situacije.«⁷

Za dobro delujoč sistem odgovornosti v neki državi je torej najpomembneje, da se različne vrste odgovornosti med seboj dopolnjujejo in predstavljajo stalno grožnjo nosilcem javnih funkcij, da bodo ob slabem in neodgovornem delu ali celo protipravnem ravnanju zagotovo in učinkovito poklicani na odgovornost.

3 Odgovornost šefa države v parlamentarnem sistemu

Vprašanj, povezanih z odgovornostjo predsednika republike v parlamentarnem sistemu ni mogoče razumeti, ne da bi imeli pred očmi celoten razvoj moderne demokratične države, ki se je utemeljila na načelu ljudske suverenosti. Dokler je bil dejanski nosilec suverenosti sam vladar in ne ljudstvo, ni bilo mogoče govoriti o uveljavljanju njegove odgovornosti. »V naravi suverene oblasti je namreč to, da mora biti takšna oblast efektivna in je edina, ki ima 'kompetenco o kompetenci', se pravi moč, da svobodno določi meje in modalitete lastne oblasti⁸«. Takšno razumevanje suverenosti pa izključuje kakršnokoli možnost nadzora nad oblastjo, nad suverenom; on edini ima moč odločati in postavljati pravila in edini razpolaga s silo, ki mu to omogoča. Zato je koncept odgovorne oblasti protisloven, saj dejstvo, da je neka oblast najvišja, da torej

nad njo ni nobene druge oblasti, izključuje obstoj subjekta, ki bi mu oblastnik lahko odgovarjal. Šele od trenutka, ko oblast utemeljimo v Rousseajevi 'volonté générale'⁹, v ljudski suverenosti, lahko govorimo o legitimni oblasti, katere bistvena lastnost je, ne le v tem, da je utemeljena v ljudstvu, ki jo izvoli, ampak tudi v tem, da je temu ljudstvu odgovorna, da jo torej ljudstvo lahko zamenja.

Moč vladarja, ki je bila dolga stoletja personalizirana v monarhu, je v razvoju instituta odgovornosti nosilcev javnih funkcij predstavljala precejšen problem. Ker je bila vsa oblast združena v njegovih rokah, je bilo nepredstavljivo, da bi monarh mogel komu in za karkoli odgovarjati. Uveljavitev odgovornosti namreč pomeni odstavitev odgovorne osebe z njene funkcije, kar bi v monarhiji pomenilo možnost zamenjave monarha, posledično pa bi bil vprašaj postavljen obstoj celotne dinastije. Zato ni nenavadno, da je bila ustvarjena celo fikcija, po kateri monarh ne more delati napak. Ta je izražena v znanem angleškem izreku 'The king can do no wrong'¹⁰. Dokler torej velja pravilo rex non potest peccare, je uveljavljanje odgovornosti monarha zelo težavno in tudi kadar do njega vendarle pride, prinaša hude družbene pretrese. Zato so se mu parlamentarne monarhije nazadnje rajši odpovedale¹¹ in začele iskati rešitve v smeri zmanjševanja monarhovih pooblastil, kar se je kazalo v prizadevanjih za uveljavitev načela delitve oblasti, vladavine prava in konstitucionalizem.

V parlamentarnih monarhijah je tako šef države, monarh, še danes načelno povsem izvzet iz sistema pravne odgovornosti, in to ne le politične, temveč tudi kazenske in civilne. Neodgovornost monarha v parlamentarnih monarhijah (te so danes kljub temu lahko povsem normalne demokratične države) je v resnici nek relikt preteklosti in z vidika današnjih standardov tudi svojevrstna anomalija, saj neodgovornost monarha v svojem bistvu predstavlja odstop od nekaterih temeljnih načel demokratične in pravne države.

Vendar je zmanjševanje monarhove moči sčasoma omililo problematičnost njegove izvzetosti iz kakršnekoli oblike odgovornosti, saj je bilo ob zmanjšanju njegove moči tudi tem manj razlogov za njegovo odgovornost. Brez vpliva ni odgovornosti! Staro pravilo 'The king can do no wrong' se tako dopolni z novejšim pravilom: 'The king cannot act alone', h katerega uveljavitvi je veliko pripomoglo pravilo o sopodpisu. Monarh tako obdrži svoj formalni primat in svojo nedotakljivost, izvzetost iz vse bolj prevladujočega načela enakosti pred zakonom, zanj ostaja v veljavi načelo pravne neodgovornosti (politične, kazenske in civilne), vendar pod pogojem, da izgubi dejansko oblast. V tem je bistvo ustavne monarhije in ustavne države. Monarh je načelno neodgovoren, vendar sam ne more izvrševati oblasti. Njegovi akti so zasnovani na iniciativi in soglasju vlade in drugih funkcionarjev, ki so osebno odgovorni za svoje delo¹². »Ker kralj več ne vlada, postane neškodljiv in odtlej na simbolni ravni pooseblja legitimnost države; je nosilec zunanjih znamenj suverenosti, vendar jih sam ne more uporabljati. Tako je od potomcev Williama III. dalje; njihova oblast se je v stoletju in pol nepopravljivo razblinila; kraljica Viktorija je najboljši primer te evolucije: kraljica se nahaja ob vzvodih oblasti vlade, vendar izven njihovega dosega.«¹³

Funkcija monarha tako postane reprezentativna, se pravi, da šef države postane simbolna figura, ki predstavlja državno enotnost, in kontinuiteto državne oblasti, je simbol delovanja ustavnega sistema, suverenosti in varnosti države in njenega teritorija, nacionalne zavesti in tudi vrhovna moralna avtoriteta, ki s svojim delovanjem in s svojo besedo promovira temeljne civilizacijske vrednote, kot je spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vrednote demokracije, svobode in vladavine prava. Hkrati pa se celotna dejanska oblast prenese na vlado, ki je odgovorna in zamenljiva, je torej nestabilni del izvršilne veje oblasti, stabilni del in simbol državnosti pa predstavlja šef države.

4 Odgovornost predsednika republike v republikanski obliki vladavine

Če bi, kot smo videli, v monarhiji monarhova odgovornost ogrožala sam obstoj in bistvo monarhije, v republiki te nevarnosti ni. Odgovornost voljenega predsednika države republiki ne more na noben način škodovati¹⁴. Nasprotno, odgovornost šefa države je eden od temeljnih postulatov takšne ureditve: kot je poudarjal že Tocqueville¹⁵, je bistvo republike prav v tem, da je šef države odgovoren. Druga bistvena razlika med parlamentarno republiko in parlamentarno monarhijo je seveda v tem, da v demokratičnih republikah predsednik svojo funkcijo zasede na podlagi volitev in ne po dednem načelu.

Parlamentarni sistem v republikanski obliki vladavine je po svojem ustroju zelo blizu parlamentarni monarhiji, iz katere se je tudi inspiriral, posebej v svojih temeljnih obeležjih: odgovornosti vlade parlamentu in bicefalnosti oz. dualizmu izvršilne veje oblasti. Razlika med njima je predvsem v tem, da monarha kot šefa države v republiki nadomesti predsednik, ki je voljen, praviloma v parlamentu, za določeno mandatno obdobje in je, v razliko od monarha, podvržen kazenski in civilni, ne pa tudi pravni politični odgovornosti. V vseh drugih pogledih, posebej glede reprezentativnosti položaja in omejenih dejanskih oblastnih pristojnosti, pa je ustavni položaj predsednika v republikanski obliki vladavine zelo podoben položaju monarha.

Parlament v parlamentarnem sistemu predsednika izvoli, vendar ga ne more tudi razrešiti, v kolikor predsednik ne bi ravnal v skladu z njegovimi pričakovanji. Takšen položaj, ko bi bil tudi predsednik republike podvržen politični odgovornosti, bi bil namreč v nasprotju z vlogo, ki jo je predsednik 'nasledil' od monarha: stabilnega elementa izvršilne veje oblasti, simbola državnosti, garanta ustavnosti in delovanja ustavnega sistema, ki se kaže predvsem v njegovih iniciativah oziroma pristojnostih v primeru spora med vlado in parlamentom (imenovanje mandatarja, razpustitev parlamenta in razpisovanje volitev). Da bi predsednik republike lahko opravljal svojo funkcijo, mu torej mora biti zagotovljena določena stabilnost, ki presega zgolj trenutna razmerja moči v parlamentu, in ga postavlja nekako nad politične razmere v državi. V parlamentarnem sistemu je vlada dejanski nosilec oblasti, ki pa je, zaradi svoje odgovornosti parlamentu, nestabilen. »Zaradi tega mora biti drugi element izvršilne veje

oblasti, predsednik, stabilen. Stabilen pa ne bi mogel biti, če bi bil politično odgovoren. V tem primeru bi namreč, kot smo videli, nezadovoljstvo parlamenta s politiko in delom izvršilne oblasti, kot takšne, vodilo k spreminjanju celotne 'ekipe', kar bi lahko povzročilo tudi nezaželene pretrese v življenju države.«¹⁶

Pravna politična neodgovornost predsednika republike je tako, ob politični odgovornosti vlade, ena izmed temeljnih značilnosti parlamentarnega sistema. Predsedniku republike so v čistem parlamentarnem sistemu omejene vse pristojnosti, ki bi iz njega lahko naredile aktivnega udeleženca v vodenju politike države (kot je na primer pravica zakonodajnega veta, pravica določanja usmeritev zunanje politike in podobno): »Takšen predsednik torej predsednikuje, a ne vlada... Predsednik, ki je tako osvobojen pravih oblastnih pristojnosti, ki ne more uveljaviti nobenega akta oblasti brez soglasja vlade oziroma posameznega ministra (soglasja, ki se kaže predvsem v institutu sopodpisa), predsednik, ki mora dejansko samo slediti politiki vlade, in jo pokrivati z avtoriteto svoje visoke funkcije – takšen predsednik za politiko tudi ne more odgovarjati. On je samo ena lepa figura, katere vloga, kakor so se pogosto pritoževali predsedniki, posebej tisti močnejši v času tretje francoske republike - se pogosto izčrpa v rezanju trakov ob odpiranju sejmov in zdravicah na svečanih banketih.

Obstoj politične odgovornosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu bi implicitno moral pomeniti tudi obstoj nekaterih predsednikovih samostojnih pristojnosti. Nelogično bi bilo, da bi predsednik politično odgovarjal za politiko, ki jo določa in izvaja nekdo drug. Vsako uvajanje politične odgovornosti predsednika bi moralo imeti svoj korektiv v njegovih osebnih pristojnostih. No, v tem sistemu je bilo ravno to tisto, česar njegovi tvorci niso želeli, saj bi to pomenilo zapuščanje terena čistega parlamentarizma. V kolikor je v posameznih primerih vendarle proklamirana politična odgovornost predsednika republike, več ne gre za čisti parlamentarni sistem.«¹⁷.

V modernih državah je torej danes praktično v vseh parlamentarnih sistemih uveljavljeno načelo pravne politične neodgovornosti predsednika republike. V ustavah teh držav je praviloma določena le kazenska odgovornost za dejanja, ki bi jih predsednik eventualno storil med opravljanjem svoje funkcije.

4.1 Ustavna obtožba in imuniteta predsednika republike v parlamentarnem sistemu

4.1.1 Ustavna obtožba

Ustavna obtožba ali impeachment je staro in „zarjavelo orožje“¹⁸ v ustavni orožarni. Pri uveljavljanju odgovornosti vlade in ministrov jo je že pred dvesto leti začela vse bolj nadomeščati politična odgovornost, tako da se danes za uveljavljanje odgovornosti vlade in ministrov skorajda več ne uporablja, čeprav jo države praviloma ohranjajo v svojih ustavah¹⁹. Če se proti vladi pogosto uporabljajo instrumenti pravne politične

odgovornosti, med katerimi je najpomembnejše glasovanje o nezaupnici, pa je za uveljavljanje pravne odgovornosti (pravno politično neodgovornega) predsednika republike (izven okvira kaznivih dejanj, kolikor njihov pregon dopušča imuniteta), mogoče uporabiti samo ustavno obtožbo²⁰. Vendar tudi uveljavljanje odgovornosti predsednika republike skozi institut ustavne obtožbe pride v poštev le zelo redko, »kajti ta institut je dejansko namenjen ugotavljanju in obsodbi zelo hudih kršitev zoper ustavnopravno oziroma državno ureditev²¹«. V takšnih, vsekakor posebnih okoliščinah, pa ta institut vendarle igra zelo pomembno vlogo, že sam njegov obstoj pa ima pomembno preventivno funkcijo.

Nekateri avtorji sicer zelo poudarjajo podobnosti med ustavno obtožbo in politično odgovornostjo, ki so predvsem v tem, da ima iniciativo za začetek postopka ustavne obtožbe v rokah parlament, ki je »politično telo, in gre torej za politično presojo poslancev ali se bodo odločili za obtožbo predsednika republike pred ustavnim sodiščem²². Prav tako je enaka kot pri politični odgovornosti tudi sankcija te odgovornosti – razrešitev oz. prenehanje funkcije. »Glede na ustavno opredeljeni subjekt odločitve o vložitvi obtožbe in glede na predvideno sankcijo, to je odvzem funkcije, kaže opredeliti tako urejeno ustavnopravno odgovornost predsednika kot svojevrstno obliko politične odgovornosti²³«. Vendar pa ima ustavna obtožba tudi druge, vsekakor pomembnejše elemente, ki jo od politične odgovornosti temeljno razlikujejo, in zaradi česar jo, ne le zaradi jasnejšega razlikovanja med obema vrstama odgovornosti, ampak predvsem zaradi njenega zgodovinskega razvoja in umeščenosti, večinoma rajši uvrščamo pod posebno obliko kazenske odgovornosti²⁴. Gre predvsem za elemente kot so zahteva po določenosti materialnega substrata ustavne obtožbe, se pravi po tem, da mora biti, če naj se uveljavi ta oblika odgovornosti, izkazana protipravnost ravnanja (kršitev ustave, zakona), odgovornost je vedno individualna in nikoli kolektivna, poleg tega pa o odgovornosti ne odloča mandant, temveč drug, navadno sodni organ²⁵, ki pri odločanju uporablja (bolj ali manj prilagojena) pravila kazenskega postopka²⁶. Poleg tega lahko v nekaterih ureditvah organ, ki odloča o ustavni obtožbi, odloči tudi o drugih sankcijah²⁷ ne le o odvzemu funkcije.

Iniciativo za začetek postopka ustavne obtožbe proti predsedniku republike ima torej praktično v vseh ureditvah²⁸ parlament oziroma njegov posamezni dom, pri čemer je za sprejetje samega akta ustavne obtožbe običajno potrebna kvalificirana večina glasov poslancev v parlamentu. Taka ureditev je skladna s posebno naravo odgovornosti predsednika republike in dejansko vanj vnaša določene elemente političnosti, kar seveda ni nenavadno, saj ima postopek zoper predsednika republike po naravi stvari vedno tudi politične razsežnosti. Iniciativa za začetek postopka v rokah parlamenta po eni strani zagotavlja, da bo postopek začel le v primeru, kadar najvišji predstavniški organ v državi oceni, da so dejanja predsednika republike, ki ga sicer pred kazenskim pregonom ščiti navadno zelo široko določen obseg imunitete, takšnega pomena in teže, da je nujno ugotavljanje njegove odgovornosti. Po drugi strani pa taka ureditev vsaj v določeni meri²⁹ zagotavlja pregon ali vsaj iniciativo zanj tudi v primerih, ko ga tožilstvo, ki je,

kljub določeni večji ali manjši strokovni avtonomiji vendarle del izvršilne veje oblasti, morda ne bi začelo.

Za protipravna ravnanja³⁰, ki jih stori predsednik, mu v postopku ustavne obtožbe praviloma sodi poseben organ in ne redno sodišče, kar sicer prav tako lahko daje tej vrsti odgovornosti določene elemente političnosti. Hkrati pa taka ureditev elemente političnosti tudi izključuje, saj o odgovornosti predsednika republike nikoli ne odloča njegov mandant³¹, odgovornost pa mora biti pravno ugotovljena. Tu je možnih več situacij: Bodisi, da je pristojnost sojenja prepuščena zgornjemu domu parlamenta, senatu kot na primer v ZDA ali pa jo opravlja poseben organ (na primer v Franciji Visoko sodišče pravice) ali pa ustavno sodišče, v nekaterih primerih tudi vrhovno sodišče. Tudi za takšno ureditev pristojnosti za sojenje je mogoče najti podobne razloge kot pri iniciativi za začetek postopka ugotavljanja kazenske odgovornosti: po eni strani jo zahtevajo pravni razlogi, ki se kažejo predvsem v naravi samih dejanj, pri katerih bi redna sodišča, posebej nižje stopnje, težko odločala o tako široko določenih kaznivih dejanjih kot so veleizdaja, kršitve ustave ipd., še težje pa bi se znašla ob vseh političnih ozadjih, ki jih takšna dejanja pogosto imajo, po drugi strani pa sojenje pred posebnimi organi zahteva že sama narava in ugled politične funkcije, katere nosilcu se sodi. Za sprejetje odločitve o krivdi je pogosto zahtevana kvalificirana večina, posebej, kadar o odgovornosti ne sodi sodišče, ampak zgornji dom parlamenta.³²

Glavna sankcija pri ugotovljeni kazenski odgovornosti v postopku ustavne obtožbe je resda, enako kot pri politični odgovornosti, razrešitev s funkcije. Vendar ima sankcija v tem primeru precej drugačen pomen in dimenzijo, kot pri politični odgovornosti, saj je za njen izrek nujna pravna ugotovitev odgovornosti za kršitev ustave oziroma zakona. Protipravno ravnanje mora torej biti pravno dokazano, česar pri pravni politični odgovornosti ni mogoče storiti. Poleg razrešitve, kot rečeno, ustave včasih predvidevajo še določene spremljevalne sankcije, kot je prepoved uporabe ali pridobitve določenih častnih nazivov in ugodnosti, v nekaterih primerih pa celo začasni odvzem političnih pravic³³. V postopku ustavne obtožbe ugotovljena kazenska odgovornost praviloma tudi ne predstavlja ovire za nadaljnje postopke pred rednimi kazenskimi sodišči. Zoper izrečeno sankcijo pa, glede na dejstvo, da o obtožbi odločajo najvišji organi sodne oblasti, oziroma zakonodajna in druga telesa, ki nad sabo nimajo višjih organov, praviloma ni pritožbe ali drugega pravnega sredstva. Pomilostitev nekatere ustave izrecno prepovedujejo, saj bi bilo z njo mogoče izigrati celotno proceduro ugotavljanja odgovornosti, druge pa jo dovoljujejo, nekatere zgolj ob soglasju parlamenta oziroma njegovega doma, ki je vložil ustavno obtožbo.³⁴

Pri nas lahko po 109. členu ustave predlog za uvedbo postopka o obtožbi predsednika republike zaradi kršitve ustave ali hujše kršitve zakona³⁵, ki bi jo storil pri opravljanju svoje funkcije poda najmanj 30 poslancev. 187. člen Poslovnika Državnega zbora³⁶ določa, da mora Državni zbor o predlogu za uvedbo postopka ustavne obtožbe odločiti najkasneje v 60-ih dneh od vložitve predloga, sicer se šteje, da je predlog zavrnjen. Postopka o obtožbi ni mogoče predlagati oziroma nadaljevati, če predsednik, zoper

katerega je bila vložena ustavna obtožba, odstopi ali če mu preneha mandat. Vendar pa se postopek kljub temu lahko nadaljuje, če predsednik to sam zahteva. 188. člen poslovnika določa tudi, da uvedbe postopka obtožbe predsednika republike ni dopustno predlagati v času od razpisa volitev predsednika republike do razglasitve volilnih rezultatov. Državni zbor odloča o obtožbi z večino glasov vseh poslancev. Obtožbo pred ustavnim sodiščem zastopa eden izmed poslancev, ki so predlagali uvedbo postopka. O obtožbi odloča ustavno sodišče, ki lahko ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko tudi odloči, da predsedniku republike, predsedniku vlade ali ministru preneha mandat.

V naši ureditvi institut ustavne obtožbe še ni bil uporabljen, čeprav je že prišlo do dveh poizkusov njegove uporabe³⁷, oziroma do vložitve predloga ustavne obtožbe v državnem zboru. Vendar je državni zbor oba predloga, ki pa se nista nanašala na predsednika republike, in sta bila utemeljena predvsem z razlogi za politično odgovornost in ne s kršitvami ustave in zakonov, zavrnil.

Ustavna obtožba je institut, ki je pomemben predvsem zaradi svojih preventivnih učinkov in ne toliko zaradi postopkov, ki bi bili izvedeni na njeni podlagi, saj so ti redki. S tem ko so na njeni podlagi sankcionirane kršitve ustave in hujše kršitve zakona, ustavna obtožba dejansko predvsem preprečuje, da bi predsednik republike prekoračil meje svojih pooblastil. Predsednik republike ima namreč v parlamentarnem sistemu vrsto pooblastil, ki, kljub sopodpisu, ki je pogoj za veljavnost njegovih aktov, niso vedno ali vsaj ne v celoti pokrita s politično odgovornostjo ministra. Velika anomalija naše ureditve instituta predsednika republike je v tem, da veljavnost aktov predsednika republike ni pogojena s sopodpisom pristojnega ministra, kar pomeni, da odgovornost predsednika republike sploh ni pokrita s pravno politično odgovornostjo, oz. kot bomo videli v nadaljevanju, vsaj ne neposredno.

4.1.2 Imuniteta

Preden se lotimo sopodpisa, je potrebno povedati še nekaj besed o imuniteti. Naša ureditev kazenske odgovornosti predsednika republike v tem pogledu izrazito odstopa od drugih ustavnih sistemov, saj predsednik Republike Slovenije ne uživa nobene imunitete.

Imuniteto je potrebno obravnavati v kontekstu z ustavno obtožbo, saj imuniteta, s tem, ko predsednika republike ščiti pred odgovornostjo, predstavlja nekakšen antipod ustavni obtožbi. Pravni redi predsednikom republik zaradi njihovega položaja, ki ne dopušča posegov v ugled in dostojanstvo institucije predsednika, imuniteto praviloma zagotavljajo v zelo širokem obsegu. Ne gre torej le za to, da predsednik republike skozi institut ustavne obtožbe odgovarja širše kot navadni državljani, torej tudi za (v večjem ali manjšem obsegu določene) kršitve ustave in zakona, ki bi jih predsednik republike storil v okviru opravljanja svoje funkcije, ampak po drugi strani tudi za to, da se predsednika republike in s tem institucijo predsednika v času mandata zaščiti pred

pregonom zaradi manj pomembnih zadev³⁸, ki bi mu zgolj jemale ugled in dostojanstvo, in pred tem, da bi se moral predsednik republike, namesto da bi se posvečal opravljanju svoje funkcije, braniti pred (prav lahko tudi neupravičenimi) obtožbami. Kot pravi Kaučič³⁹: »Institut imunitete praviloma sprejemajo vse ustave kot jamstvo pravne varnosti in neodvisnosti posameznega funkcionarja pri opravljanju njegove funkcije, zlasti pred možnimi arbitrarnimi postopki izvršilnih organov pa tudi posameznikov in neutemeljenim preganjanjem nosilca javne funkcije. Čeprav pomeni imuniteta svojevrsten suspenz nekaterih kazensko-pravnih norm, ki so jih dolžni državni organi uporabljati enako zoper vse državljane in izjemo od ustavnega načela enakosti pred zakonom, ne predstavlja osebne pravice ali privilegija posameznika (ki bi bil priznan ad personam), temveč je v interesu njegove funkcije in v interesu državnega organa.«

Takšna ureditev, ko predsednik republike skozi institut ustavne obtožbe po eni strani za dejanja, ki bi jih storil pri opravljanju svoje funkcije, kazensko odgovarja širše od drugih državljanov, hkrati pa, po drugi strani, praviloma uživa precej široko zastavljeno imuniteto, v rezultanti pomeni, da bo predsednik republike tekom mandata odgovarjal zgolj za najtežje kršitve, ki bi mu onemogočale normalno opravljanje funkcije, pri vseh drugih zadevah pa bo pregon bodisi počakal na iztek njegovega mandata ali pa v posameznih primerih do njega niti ne bo moglo priti. Imuniteta namreč predsednika republike bodisi osvobodi kazenske odgovornosti za nekatera, sicer kazniva dejanja (materialna imuniteta) ali pa uveljavljanje njegove odgovornosti odloži na čas po izteku funkcije, tako da onemogoči pregon storilca v času trajanja njegovega mandata (procesna imuniteta).

Če si pogledamo ureditve nekaterih najbolj tipičnih parlamentarnih držav, vidimo, da po 90. členu italijanske ustave predsednik republike uživa polno imuniteto za dejanja, ki bi jih storil pri opravljanju svoje funkcije razen, če bi šlo za veleizdajo ali kršitev ustave. Tudi češki predsednik po 65. členu ustave Češke republike ne more biti preganjan za kazniva dejanja, ki jih je storil v času opravljanja funkcije, razen za veleizdajo, absolutno imuniteto pa ima v primeru prekrškov ali drugih administrativnih kršitev. Zvezni predsednik ima imuniteto tudi po avstrijski ustavi, in tudi tu o odvzemu imunitete odloča parlament, se pravi zvezna skupščina, ki ga lahko obtoži zaradi kršitve ustave. Podobne določbe najdemo v ustavah praktično vseh parlamentarnih republik.

Ustavni sistemi imajo v imuniteti, ki predsednika pred pregonom varuje in v ustavni obtožbi, s katero je mogoče uveljaviti njegovo odgovornost, učinkovite mehanizme, s katerimi je v posameznih primerih mogoče odreagirati glede na težo in pomen konkretnega dejanja (kršitve) in - bodisi zavarovati integriteto države in institucijo njenega predsednika tako, da do pregona sploh ne pride (ali pa se ta odloži) - bodisi tako, da se zoper njega sproži kazenski pregon in takšnemu predsedniku, če ne bo prej sam odstopil, tudi odvzame funkcija.

Naša ureditev pa, ob uveljavljeni, razmeroma široko zastavljene ustavni obtožbi, ki sega na kršitve ustave in hujše kršitve zakona, imunitete predsednika republike sploh ne

pozna. To pomeni, da je naš predsednik lahko, ob razmeroma širokemu naboru kršitev ustave oz. hujših kršitev zakona⁴⁰, zaradi katerih bi se utegnil znajti pod ustavno obtožbo ali vsaj pred predlogom zanjo, zelo izpostavljen tudi pregonu (in ovadbam) zaradi kaznivih dejanj, za katera je povsem brez omejitev odgovoren tudi v času opravljanja predsedniške funkcije. Nedvomno bi bilo na mestu v naši državi uvesti imuniteto tudi za predsednika republike, če že ne materialne, kot jo pozna vrsta držav, vsaj procesno, na način, da bi o odvzemu imunitete oziroma dovolitvi kazenskega pregona zaradi očitanih kaznivih dejanj odločal državni zbor. Doslej veljavna ureditev v naši državi še ni povzročala večjih težav, vendar si položaja, ko bi bil predsednik republike soočen, lahko tudi s povsem politično motiviranimi kazenskimi obtožbami, ni težko predstavljati. Težko pa si je predstavljati položaj, ko bi se moral predsednik republike s svoje funkcije zaradi takih, čeprav morda povsem bagatelnih ali celo šikanoznih obtožb, braniti pred organi pregona. Teorija sicer pogosto zagovarja stališče, da izvršilna oblast imunitete ne potrebuje, saj sama nadzira tudi tožilstvo kot del izvršilne oblasti, kar pa v moderni državi, ki zagotavlja tožilec in drugim organom pregona visoko stopnjo neodvisnosti, ne drži več niti za vlado, kaj šele za predsednika republike, ki nima nobenih dejanskih oblastnih pristojnosti. Uveljavljanje polne enakosti pred zakonom oziroma odrekanje kakršnekoli imunitete predsedniku republike, predvsem v času njegovega mandata⁴¹, zato ni upravičeno, in sicer iz povsem enakih razlogov kot veljajo za poslance in druge funkcionarje, ki jim naš pravni red priznava imuniteto. Delo, predvsem pa dostojanstvo predsednika republike je zaradi kazenskega pregona lahko resno ogroženo in tudi zoper predsednika republike se lahko sprožijo bagatelni ali povsem neutemeljeni kazenski postopki iz povsem političnih motivov.

Zato bi bilo pri imuniteti predsednika republike koristno tudi v naši ustavi čimprej doseči tiste standarde, ki veljajo glede teh vprašanj v drugih državah. Sicer bomo slej ko prej tudi na tem področju zašli v težave. V naši državi bi torej morali zaščititi dostojanstvo institucije predsednika republike, morda preprosto tako, da bi predsednik užival vsaj procesno imuniteto za vsa kazniva dejanja⁴², razen flagrantnih kaznivih dejanj, za katera je predpisana kazen zapora nad pet let. O odvzemu imunitete pa bi v primerih težjih kaznivih dejanj odločal Državni zbor. V primerih lažjih kaznivih dejanj, ko imuniteta ne bi bila odvzeta, pa bi se pregon, ob zaustavitvi zastaralnih rokov, odložil do izteka njegovega mandata, saj bi šel kazenski pregon v takšnih primerih tudi na škodo same funkcije predsednika republike.

Seveda bi odvzem imunitete praktično ipso facto pomenil, da gre za tako težka ravnanja, da predsednik več ne more neovirano opravljati svoje funkcije. Zato bi bilo, kadar bi šlo za dejanje storjeno pri opravljanju funkcije, odvzem imunitete potrebno tesno povezati z ustavno obtožbo. V primerih suma storitve hujših kaznivih dejanj izven opravljanja funkcije, ki so take narave, da mu onemogočajo nadaljnje izvrševanje funkcije, pa bi bilo morda pametno z ustavo določiti možnosti suspenza in prenehanja funkcije predsednika republike tudi v takšnih primerih, čeprav ustave teh vprašanj navadno natančneje ne predpisujejo, ker se v takem primeru pričakuje, da predsednik republike sam odstopi. Zelo problematične pa so sedaj predlagane rešitve, po katerih bi,

ob še naprej uveljavljeni odsotnosti imunitete predsednika republike, to, nedvomno ustavno materijo, urejali kar v predlaganem novem 4.a členu zakona o volitvah v Državni zbor⁴³ in v njem določili nov način prenehanja funkcije predsednika republike, tako, da bi predsedniku republike prenehal mandat, če je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev. To problematiko je potrebno urediti v Ustavi, in sicer na premišljen in strokovno utemeljen način, ki ne bo posegal v položaj predsednika republike kot stabilnega elementa izvršilne veje oblasti in ki bo zaščutil stabilnost, integriteto in dostojanstvo funkcije predsednika republike.

4.2 Odmiki od klasičnega parlamentarnega sistema

4.2.1 Primeri uveljavljanja politične odgovornosti predsednika republike

V razvoju parlamentarnih sistemov je sicer prišlo do nekaterih odmikov od klasične ureditve, po kateri predsednik v parlamentarnem sistemu ni pravno politično odgovoren, vendar so ti odmiki danes razmeroma nepomembni, čeprav se njihovi ostanki ponekod še lahko najdejo v ustavnih ureditvah nekaterih držav.

Najbolj znan zgodovinski primer politične odgovornosti predsednika republike z uveljavljenim parlamentarnim sistemom predstavlja ureditev Weimarske Nemčije po ustavi iz leta 1919, kjer je na neposrednih volitvah izvoljeni predsednik tudi sam nosil politično odgovornost, ki so jo lahko uveljavljali volivci na posebnem referendumu. Manj znane primere parlamentarnih sistemov iz tistega časa, v katerih je bila, ob politični odgovornosti vlade, uveljavljena tudi politična odgovornost predsednika republike, pa predstavljajo ustave Portugalske iz leta 1911⁴⁴, Estonije iz leta 1920⁴⁵, Latvije iz leta 1922⁴⁶ in Španije⁴⁷ iz leta 1931⁴⁸.

Od sodobnih parlamentarnih sistemov, v katerih je uveljavljena pravna politična odgovornost predsednika republike, je znan predvsem ustavni sistem Republike Avstrije, kjer se mandat predsednika republike, poleg ustavne obtožbe zaradi kršitve ustave, o kateri na podlagi obtožbe zvezne skupščine odloča ustavno sodišče, lahko konča tudi z odpoklicem s posebnim ljudskim referendumom. Vendar je ta oblika uveljavljanja predsednikove politične odgovornosti tudi tam vse prej kot pravilo, ta institut (prav tako kot tudi ustavna obtožba) namreč v Avstriji sploh še nikoli ni bil uporabljen in je torej dejansko zgolj teoretičen. Vprašanje politične odgovornosti predsednika republike se postavi in postopek odločanja o njej izvede le v primeru, če je izpolnjena vrsta zelo zahtevnih pogojev, o politični odgovornosti predsednika pa ne odloča zvezna skupščina, ampak ljudstvo⁴⁹ na posebnem referendumu: iniciativo za uveljavitev politične odgovornosti predsednika republike sproži po šestem odstavku 60. člena avstrijske ustave⁵⁰ predstavniški dom zvezne skupščine, s tem da izglasuje, ob prisotnosti več kot polovice svojih članov, z dvotretjinsko večino, resolucijo o sklicu zvezne skupščine zaradi odločanja o začetku postopka razrešitve predsednika. Na podlagi takšne resolucije zvezni kancler skliče zvezno skupščino, ki odloči o ljudskem glasovanju (referendumu), na katerem se volivcem postavi vprašanje, ali naj se

predsednika razreši še pred iztekom njegovega rednega mandata. S sprejetjem takšne odločitve je predsednik republike, na podlagi določb navedenega člena ustave, suspendiran s svoje funkcije vse do ugotovitve rezultatov glasovanja. Če na glasovanju večina glasuje za predsednikovo razrešitev, mu mandat preneha z ugotovitvijo izida glasovanja, zvezna vlada pa mora takoj razpisati volitve novega predsednika. Če pa volivci na referendumu zavrnejo razrešitev predsednika republike, pa se takšen izid glasovanja šteje kot ponovna izvolitev predsednika republike⁵¹ za celoten šestletni mandat (pri čemer pa skupni čas opravljanja funkcije predsednika ne sme trajati več kot 12 let), zavrnitev razrešitve predsednika pa po izrecni določbi ustave potegne za seboj tudi razpustitev spodnjega doma parlamenta in razpis novih volitev. To se opravi po 29. členu ustave, se pravi na enak način, kot da bi predsednik republike razpustil spodnji dom parlamenta.

Še bolj eksotičen primer politične odgovornosti predsednika republike je uveljavljen v ustavni ureditvi Latvije, ki je sicer ena redkih držav, ki ne pozna ustavne obtožbe predsednika republike. Po 48. členu te ustave namreč sme predsednik predlagati razpustitev parlamenta, o čemer se razpiše referendum. Če referendum uspe, se opravijo nove volitve, v primeru negativnega izida referenduma pa se, na podlagi 50. člena ustave, šteje, da je razrešen predsednik. Poleg tega lahko, ob tem ko 53. člen ustave sicer izrecno določa, da predsednik ni politično odgovoren, po 51. členu iste ustave, na predlog vsaj polovice vseh članov parlamenta, ta na zaprti seji z dvotretjinsko večino vseh svojih članov odloči, da razreši predsednika republike⁵².

4.2.2 Neposredna izvolitev predsednika republike

Tudi neposredna izvolitev predsednika republike je za parlamentarne republike nenavadna in v uveljavljenih modelih temu primerno redka⁵³, normalna pa je za sisteme, v katerih je vloga predsednika republike okrepljena, se pravi za polpredsedniške in predsedniške sisteme, kjer je predsednik države tudi dejanski nosilec oblasti, in na volitvah pridobi legitimnost za svoj politični program. Kljub temu, da neposredna izvolitev daje predsednikom neko (pre)veliko legitimnost, ki ni skladna z majhnim obsegom pristojnosti, kot jo imajo v parlamentarnih sistemih, pa je v zadnjih letih mogoče v novejših ureditvah zaznati trend povečevanja števila držav, ki predsednike volijo na neposrednih volitvah⁵⁴.

Problematičnost neposredne izvolitve predsednika republike v parlamentarnem sistemu je v tem, da predsednik republike zaradi narave svoje funkcije in pretežno formalnih pristojnosti ne more imeti političnega programa, s katerim bi prišel pred volivce. Ker je njegova vloga simbolna, reprezentativna in kot takšna povsem statična, kandidat za predsednika republike volivcem na volitvah težko ponudi kaj oprijemljivega, posebej v primerjavi z dinamično funkcijo vlade, ki mora volivcem predstaviti svoj program in nato uresničiti zaveze, s katerimi se je vladajoča koalicija potegovala za podporo volivcev na volitvah.

Čeprav je izvolitev v parlamentu nedvomno manj demokratična od neposrednih volitev, pa zanjo pri volitvah predsednika republike v parlamentarnem sistemu govori vrsta razlogov, posebej če je za izvolitev potrebna kvalificirana večina. V teoriji je znano, da zahtevne večine za sprejemanje odločitev prinašajo razmeroma medle in neizrazite odločitve. Če je to pri drugih odločitvah problematično in pogosto pomeni slabe in neučinkovite rešitve, pa je zahteven kompromis v parlamentu za izvolitev predsednika republike lahko natančno tisto, kar potrebujemo. Takšen način izvolitve je z vidika legitimnosti predsednika republike skladnejši z obsegom predsednikovih pristojnosti, hkrati pa se, posebej kadar se za izvolitev predsednika republike v parlamentu zahteva kvalificirana večina, na ta način veliko lažje pride do osebe, ki je dovolj široko sprejemljiva in nevtralna, kot na neposrednih volitvah, kjer se ne išče soglasja, ampak volilna zmaga. Na volitvah zmaga ena ali druga stran, kar politični prostor bolj polarizira, predsednik republike pa naj bi bil simbol narodne enotnosti in suverenosti države in v tej funkciji tudi temu primerno dvignjen nad dnevno politiko. Izvolitev v parlamentu, posebej če mora parlament zanjo poiskati soglasje vseh relevantnih političnih sil v državi, nedvomno pripelje do drugačnega predsednika države, kot izvolitev na neposrednih volitvah. Predsednik v parlamentarnem sistemu mora opravljati svojo simbolno vlogo in ne izvajati svojega lastnega programa, saj ima svoj, legitimni program, ki je dobil podporo parlamenta, izvoljenega na volitvah, že vlada in mu mora predsednik republike, z večjo ali manjšo distanco, predvsem slediti. Pri neposrednih volitvah predsednika republike tako vedno nastane neka zadrega, saj predsednik ne more reči, da v mandatu ne bo naredil ničesar, ampak bo zgolj poizkušal biti spodoben predsednik države, moralna avtoriteta in da bo vestno in pošteno izvajal svoje formalne pristojnosti. Konkretnih obljub pa ne more dati, saj takega programa predsednik republike glede na svojo vlogo v sistemu ne more in ne sme, ne imeti ne izvajati, ker je dejanski nosilec oblasti v parlamentarnem sistemu vlada in ne on. Simbola pač ni lahko izvoliti na neposrednih volitvah!

4.2.3 Odsotnost sopodpisa

Sopodpis predsednika vlade oziroma pristojnega ministra kot pogoj za veljavnost aktov predsednika republike je brez izjeme uveljavljen v vseh klasičnih evropskih parlamentarnih demokracijah⁵⁵. V vseh teh državah so nekateri akti predsednika republike, npr. predlaganje mandatarja, imenovanje določenih oseb v njegovi pisarni, odlikovanja ipd. iz tega pravila tudi izvzeti. Sopodpis je za te sisteme tako samoumeven institut, da ga niti ne bi bilo potrebno omenjati, če ne bi po padcu berlinskega zidu v nekaterih nekdanjih socialističnih državah, ki ga, pod vplivom prejšnjega skupščinskega sistema niso poznale, izpadel tudi v njihovih novih ustavnih ureditvah. Institut sopodpisa je bil prvotno predviden tudi v 107. členu osnutka slovenske ustave iz leta 1991, t.i. podvinske ustave: »Vsak akt predsednika republike protipodpiše predsednik vlade in pristojni minister«. Vendar pa je v postopku sprejemanja ustave ta določba iz nje izpadla zaradi domnevne »nepotrebosti in neprimernosti, upoštevajoč položaj predsednika republike in njegovo funkcijo.«⁵⁶ Slovenija je tako glede odsotnosti

instituta ministrskega sopedpisa na aktih predsednika republike v svoji ustavni ureditvi ostala v družbi nekaterih vzhodnoevropskih in bivših jugoslovanskih republik⁵⁷.

Sopedpis predsednika vlade ali pristojnega ministra pod akti predsednika republike je v parlamentarnih sistemih izjemno pomemben institut za ureditev razmerij med predsednikom republike in vlado. Njegova odsotnost namreč zmanjšuje enotnost izvršilne veje oblasti in, kot smo že omenili, na formalni ravni pušča pristojnosti predsednika republike izven sfere pravne politične odgovornosti. Predsednik vlade ali pristojni minister namreč v tem primeru s svojim podpisom ne more prevzeti politične odgovornosti za akte predsednika republike, in, kar je še huje, tudi ne preprečiti njegovega sprejetja, če meni, da nek akt ni skladen s politiko države oziroma vlade. Vlada, ki ne sodeluje pri sprejemanju aktov predsednika republike, načelno zanje tudi ne more ali vsaj ne bi smela sprejemati odgovornosti.

Vendar pa bi bilo težko trditi, da vlada v parlamentarnem sistemu tudi ob takšni ureditvi ni politično odgovorna za celotno politiko države in s tem tudi za vsa ravnanja celotne izvršilne veje oblasti. Zato bo vlada kljub temu nedvomno morala sprejeti politično odgovornost tudi za akte in ravnanja predsednika republike oziroma se tej odgovornosti vsaj ne bo mogla izogniti, celo če bi neko sporno dejanje naredil predsednik republike ob izrecnem nasprotovanju vlade, ki sprejetja takega akta ni mogla preprečiti. S tega vidika se odsotnost instituta sopedpisa kot pogoja za veljavnost aktov predsednika republike nedvomno kaže kot huda anomalija ustav tistih (redkih) parlamentarnih sistemov, ki ga ne poznajo in med njimi žal tudi našega.

4.3 Nepravna politična odgovornost predsednika republike

Kot smo že ugotavljali, je nepravna politična odgovornost, najširše rečeno, odgovornost pred javnostjo in se kaže v izpostavljenosti funkcionarja javni kritiki. Ta odgovornost ni pravno normirana niti glede postopka, niti glede vprašanja, kateremu delu javnosti ali njenih predstavnikov oziroma interesnih skupin bo nosilec javne funkcije odgovarjal.

Glede na to, kako redko bodo uveljavljane druge oblike odgovornosti predsednika republike je kritičnost javnosti, posebej medijev, gotovo ne le najpogostejši, temveč dejansko stalen in zato tudi najučinkovitejši način nadzora in uveljavljanja odgovornosti predsednika republike, ki kaj lahko privede tudi do njegove ponovne neizvolitve po izteku mandata, ali celo do njegovega odstopa. Vendar ni nujno, da nepravna politična odgovornost vedno pripelje do prenehanja funkcije predsednika republike. Javna kritika, z vsemi posledicami oziroma 'sankcijami', ki jih prinaša (na primer sprememba stališč, v katero je prisiljen pod pritiskom javnega mnenja, izguba ugleda v javnosti ipd.) že sama po sebi pomeni izjemno hud pritisk na predsednika republike in učinkovito obliko uveljavljanja njegove politične odgovornosti.

Seveda je v vseh urejenih državah nekako pričakovano oziroma znotraj političnega standarda in demokratične kulture to, da predsednik republike v primerih resnejših

napak ali utemeljenih obtožb sam odstopi, s čimer se lahko izogne odgovornosti skozi institut ustavne obtožbe, hkrati pa bo od tu naprej njegova odgovornost spet enaka odgovornosti drugih državljanov in bo torej odgovarjal le še v okviru odgovornosti za kazniva dejanja in morebitne civilne odgovornosti. Politična odgovornost, ki se kaže v odstopu, bo torej v praksi tudi pri predsedniku republike v veliki meri nadomestila ustavno obtožbo.

Nepravne politične odgovornosti predsednika republike, ki se kaže v stalnem nadzoru javnosti nad njegovim delom in, kar je za reprezentativni, simbolni organ še pomembneje, nad podobo, ki jo pušča v javnosti, tako nikakor ne gre podcenjevati. Vsebina in pomen njegove odgovornosti je namreč prav v vzdrževanju te podobe, te reprezentativne vloge, ki mu je v parlamentarnem sistemu namenjena.

5 Vsebina in pomen odgovornosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu

Tu pridemo do bistvene točke naše razprave in se hkrati vračamo k njenemu izhodišču: Odgovornost predsednika republike mora biti skladna z njegovimi omejenimi pristojnostmi in z njegovim položajem v izvršilni oblasti oziroma v parlamentarnem sistemu nasploh. Ko smo ugotavljali, da je položaj predsednika države v parlamentarnih republikah po pristojnostih zelo podoben kralju v parlamentarnih monarhijah, saj se je ureditev v republikanski obliki parlamentarnih sistemov po njih zgledovala, pojdimo sedaj korak dlje in se vprašajmo: ali ni prav dejstvo, da je bilo kralju potrebno zagotoviti časten umik v reprezentativnost v položaju, ko ga ni bilo mogoče niti odstaviti niti, če naj država postane demokratična, pustiti vladati, tisto, kar parlamentarni sistem in tudi položaj predsednika republike v njem usodno determinira vse do današnjih dni?

Dejstvo je namreč, da dualizem izvršilne veje oblasti za delovanje države sploh ni nujen, njena bicefalnost pa je zgolj posledica zgodovinskega razvoja parlamentarnega sistema, kot smo ga opisali v prejšnjih izvajanjih. Predsednik republike v tem sistemu kot nosilec dejanskih izvršilnih pristojnosti sploh ni potreben, saj te funkcije izvršuje že vlada. Predsedniški sistem v Združenih državah Amerike povsem brez težav shaja z enotno izvršno oblastjo, v kateri vlada predsednik države, oziroma je v njegovi osebi skoncentrirana vsa izvršna oblast. V polpredsedniškem sistemu⁵⁸ enotnost izvršilne veje oblasti zagotavlja dejstvo, da je vlada v precejšnji meri podrejena in odvisna od predsednika republike, ki ima sam prav tako izjemno močne oblastne pristojnosti, ta sistem pa ni čisto brez notranjih konfliktov in nedoslednosti, ki se pokažejo predvsem v časih t.i. kohabitacije. Parlamentarni sistem pa vprašanje enotnosti izvršne veje oblasti rešuje na ta način, da šefa države umakne v nominalno vodenje izvršilne veje oblasti, se pravi v reprezentativno funkcijo, mu da ves formalni primat, po drugi strani pa vso dejansko oblast oz. izvajanje izvršilnih pristojnosti prepušča vladi. Pri tem so znani primeri, ko je, na primer ob sprejemanju avstrijske ustave, prihajalo do resnih zahtev po tem, da naj »funkcijo predsednika države opravlja predsednik parlamenta«⁵⁹. V nekaterih parlamentarnih državah, kot je na primer Švedska, sicer monarhija, pa je

funkcija monarha tako omejena, da nekatere njegove klasične funkcije tudi dejansko že opravlja predsednik parlamenta. Vse to dokazuje, da funkcija predsednika republike oz. šefa države nasploh, v situacijah ko je nosilec izvršilne oblasti vlada, za delovanje izvršilne oblasti ni neobhodno potrebna in da je za šefa države v parlamentarnem sistemu potrebno poiskati poseben prostor. Edini prostor za predsednika republike (kakor tudi za monarha) pa je v parlamentarnem sistemu v tem, da se dvigne nad dnevno politiko. Predsednik republike v parlamentarnem sistemu zagotovo ima svojo vlogo in pomen. Ta pomen je pridobil in je postal pomemben ravno kot reprezentativni, stabilni element izvršilne oblasti, kot simbol delovanja ustavnega kolesja, kot akter, ki to kolesje poganja, kadar je potrebno oblikovati vlado, intervenirati v sporu med vlado in parlamentom, razpisati volitve, pa tudi takrat, ko se je potrebno obrniti nanj kot na čim manj sporno moralno avtoriteto, ko država in državljani v njem iščejo in morajo tudi najti neko identifikacijo nacionalnega ponosa in suverenosti, resnosti, stabilnosti in učinkovitega delovanja ustavnega sistema. Potrebno je razumeti, da pod okrilje ustavnega sistema seveda sodi celotna oblast, posebej sodna in izvršilna, vse tja do zadnjega policista na cesti, ki v bistvu črpa svojo avtoriteto prav iz avtoritete celotnega pravnega reda države, tega pa pooseblja predsednik republike.

Da bi si predsednik republike in vlada delila dejanske oblastne pristojnosti bi bilo z vidika učinkovitosti oblasti, kakor tudi z vidika simbolne vloge, ki jo igra predsednik republike problematično in neskladno z zamislijo parlamentarnega sistema. Realne oblastne pristojnosti bi namreč predsednika republike „profanizirale“ in ga potegnile v vrtinec dnevne politike. Hkrati pa delitev oblasti znotraj izvršilne veje oblasti celoten sistem zapleta in ustvarja potencialne konflikte med obema akterjema. Seveda obstajajo tudi parlamentarni sistemi, v katerih ima predsednik republike v določenih pogledih okrepljen položaj, na primer z ustavnim vetom⁶⁰, z nekoliko širšimi možnostmi razpuščanja parlamenta ipd... Vendar pa mora njegova funkcija vsekakor ostajati znotraj formalne in protokolarne, sicer se kaj lahko zgodi, da je potrebno vzpostavljati zahtevne mehanizme delitve oblasti tudi znotraj same izvršilne veje oblasti. To pa je, predvsem za majhno državo, kot je Slovenija nekaj, česar si ne bi smeli želeli.

6 Zaključek

Kombinacija odsotnosti institutov sopodpisa in imunitete, šibkih formalnih pristojnosti⁶¹ in neposrednih volitev predsednika republike se v prihodnosti kaj lahko izkaže kot zelo nevarna za stabilnost našega ustavnega reda. Če so se predsedniki republike doslej, kljub določenim praskam, do katerih je v razmerju do vlade vedno prihajalo (predvsem pri imenovanju nekaterih veleposlanikov, nekajkrat pa tudi zaradi različnih stališč v zunanjepolitičnih vprašanjih), z redkimi ekscesi vendarle držali svojih ustavno določenih pristojnosti, pa si je v prihodnosti zlahka mogoče predstavljati tudi drugačen položaj, ko bi bil na neposrednih volitvah izvoljen predsednik, ki bi želel v svoji funkciji delovati aktivno, vse do meja ali celo čez meje svojih pristojnosti. Pri tem bi se skliceval na legitimnost, ki mu jo daje neposredna izvolitev, formalne pristojnosti pa bi začel interpretirati kot vsebinske. Prav tu je sopodpis (že od svojega nastanka v pogojih

angleške absolutne monarhije, ki je zahtevala obličnost kot pogoj veljavnosti volje monarha), izjemno pomembno sredstvo omejevanja šefa države, ki bi bil v takšnih svojih ambicijah ob prisotnosti tega instituta že v osnovi onemogočen, saj brez soglasja vlade njegovi akti ne bi imeli nobene veljave. Ob odsotnosti sopodpisa, ob takšni ureditvi, kakršna je naša, pa je primat nosilca dejanske oblasti, vlade, pri določanju politike in vodenju izvršilne oblasti resno ogrožen, prav tako pa tudi enotnost in koordiniranost izvršilne veje oblasti.

Predsednikova odgovornost je v bistvu zrcalna slika njegovih pristojnosti, jim mora biti korelativna in torej v parlamentarnem sistemu pomeni predvsem odgovornost za opravljanje njegove pretežno reprezentativne funkcije. Verjetno je povsem nesporno, da predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo v skladu s politiko vlade, ki ima podporo Državnega zbora, in da ne more voditi neke lastne, od vladne drugačne politike. Prav tako je jasno, da je zgolj formalni vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil, in da jim ne more neposredno poveljevati⁶² (na primer, sklicati vojaške vaje na Počku...). Nesporno je tudi, da razglasitve zakona, s katerim se ne bi strinjal, ne more odkloniti, saj bi to pomenilo, da ima odločilni veto, tega pa ima v naši ureditvi Državni svet⁶³. Če bi nekoč prišlo do ustavnih sprememb, ki bi mu dale pristojnost imenovanja ministrov in sodnikov, bi tudi tu bila njegova funkcija povsem formalna, imenovanje pa bi lahko odklonil zgolj v zelo izjemnih situacijah⁶⁴.

Vendar je potrebno poudariti, da se povsem ista logika predsednikovega položaja v parlamentarnem sistemu razteza tudi na vse druge njegove pristojnosti! Seveda predsednik republike v primeru izrednih razmer ali vojne, če se Državni zbor ne more sestati, sprejema, na predlog vlade, uredbe z zakonsko močjo, vendar po mojem prepričanju v njih ne sme spremeniti niti vejice⁶⁵, enako formalna, in vezana na sopodpis predsednika vlade ali pristojnega ministra, pa bi morala biti tudi njegova vloga pri imenovanju veleposlanikov, predlaganju⁶⁶ in imenovanju državnih funkcionarjev in pri odločanju o pomilostitvah.

Nekateri sicer mislijo, da odsotnost institutov imunitete in sopodpisa ter neposredna izvolitev pomenijo tudi drugačen položaj predsednika republike v našem ustavnem sistemu, in da zaradi teh napak⁶⁷ ustavne ureditve predsednik republike lahko drugače razume svojo odgovornost in ustavni položaj. Vendar - kdor misli, da predsedniku parlamentarne republike ni treba ostajati v okvirih pristojnosti in vloge nominalnega šefa izvršilne veje oblasti, da je takšen pogled zastarel, da ni potrebno, da bi bila dejanski nosilec izvršne veje oblasti zgolj vlada, in da se v naši ureditvi meje med formalnimi pristojnostmi predsednika republike in dejanskimi pristojnostmi vlade zarisujejo nekoliko drugače in manj ostro, kot v drugih parlamentarnih republikah – ta bi moral znati odgovoriti na nekaj zahtevnih vprašanj ki jih takšno stališče odpira:

- Zakaj bi moral predsednik, ob vladi, imeti svoje samostojne vsebinske oblastne pristojnosti, kakšna korist bi bila od takšne delitve oblasti med tema akterjema? Kakšne prednosti bi to prinašalo v primerjavi s klasičnimi pristojnostmi

predsednika? Zakaj bi bila takšna dualnost izvršilne veje oblasti, v kateri bi oba akterja izvajala vsebinske pristojnosti, sploh potrebna?⁶⁸

- Kako naj se pristojnosti dualne izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu razmejijo, če ne po kriteriju formalnih in dejanskih pristojnosti?
- Kako bi predsednik republike ob sprejemanju vsebinskih in političnih odločitev lahko obdržal svoj prestiž in odmaknjenost od dnevne politike?⁶⁹
- Kako bi v takem sistemu zagotavljali enotnost izvršilne veje oblasti?
- Ali in kakšen dodaten aparat bi predsednik republike potreboval za kvalitetno izvajanje svojih funkcij, če bi jih razumeli vsebinsko?
- Ali je smiselno v naši državi, ki že zaradi svoje majhnosti težko vzdržuje zapleten ustavni sistem, vzpostavljati zapletena razmerja med predsednikom republike in vlado?
- Kako naj se reši problem nepokritosti dela izvršilnih pristojnosti, ki bi jih opravljal predsednik republike s politično odgovornostjo, posebej, če bi bile te vsebinske, hkrati pa vemo, da se vlada politični odgovornosti za akte predsednika republike dejansko ne more izogniti? Navsezadnje to zaradi odsotnosti instituta sopodpisa povzroča probleme že ob sedanjem, razmeroma ozkem obsegu predsednikovih pristojnosti.

Prepričan sem, da vsa ta vprašanja znotraj parlamentarne oblike državne oblasti nimajo pravih odgovorov, in da bi bilo povečevanje obsega predsednikovih pristojnosti ali že sploh vsakršno dopuščanje razlaganja njegovih obstoječih pristojnosti kot vsebinskih⁷⁰, korak v napačno smer. Nasprotno, potrebno je pristojnostim predsednika prilagoditi način njegove izvolitve, ki se mora zgoditi v Državnem zboru in uvesti sopodpis na njegovih aktih, ne pa tema dvema anomalijama našega ustavnega sistema prilagajati predsednikovih pristojnosti. In potrebno mu je zaščititi dostojanstvo z institutom imunitete!

Vloga in smisel predsednika republike je, kot smo videli, v parlamentarnem sistemu povsem drugače in ne v njegovih vsebinskih pristojnostih: Predsednik republike je simbol resnosti in razumnosti, moralnosti in delovanja države in s svojo avtoriteto in svojim zgledom vpliva na percepcijo resnosti in avtoritete celotne države. Tu je njegov pomen, tu je njegova vloga v parlamentarnem sistemu in tu je navsezadnje tudi njegova odgovornost. Drugi možnosti sta le še polpredsedniški sistem, v katerem je vlada predsedniku republike dejansko podrejena ali čisti predsedniški sistem, ki sploh ne pozna dualizma izvršne veje oblasti, ampak je vsa oblast skoncentrirana v rokah predsednika.

Kot smo pokazali, bi država lahko funkcionirala tudi povsem brez predsednika republike, vendar tradicija parlamentarnega sistema, in navsezadnje tudi potrebnost nekega simbola državnosti, stabilnosti in moralne avtoritete, njegovo funkcijo upravičujeta.

Predsednik republike seveda mora biti blizu ljudem, a ne blizu na nek populističen način, tako kot je vsečno za volilne kampanje na neposrednih volitvah, v slogu danes frizer, jutri asfalter⁷¹, s stalnim vzbujanjem pozornosti z mislijo na naslednje volitve tudi med mandatom, temveč tako, da jim je blizu kot nekakšen oče (ali mati) ljudstva⁷², kot nekdo, ki je simbol stabilnosti in resnosti delovanja države, oseba, ki ji ljudje verjamejo, kadar se oglasi (kar ne sme biti prepogosto), kot človek, ki mu zaupajo in zaradi njega verjamejo in zaupajo tudi vsem drugim institutom in institucijam države. Njegova beseda mora imeti težo, o njej se govori in se jo spoštuje. Tu je tisti realni vpliv, ki pa, posebej glede temeljnih družbenih vprašanj, lahko postane tudi vsebinsko zelo pomemben in včasih tudi bistveno vpliva na sprejete odločitve. Vendar ne s pozicije vsebinskega odločanja in dejanske oblastne moči, temveč zaradi moralnega in intelektualnega prestiža, ki je lasten osebi in funkciji predsednika republike.

Predsedniku republike tudi v majhni državi kot je naša, zagotovo pritiče nekaj prestiža in glamurja, tudi kakšna vojaška straža pred uradom in kakšna rezidenca, pa čeprav mu jo zavistni slovenski mediji zgrizejo, že če pomisli nanjo. Tu ne gre za človeka, ampak za institucijo predsednika, gre za ugled in prestiž države. Ta pa se začne prav pri predsedniku republike, njegova temeljna odgovornost in tudi odgovornost države in njenih organov pa je prav v tem, da ta položaj, ta ugled in ta prestiž varujejo.

Prepričan sem, da je treba napake in pomanjkljivosti našega ustavnega sistema odpravljati, ne pa jim prilagajati celotnega sistema in ga na ta način le še dodatno zveržiti in zakomplicirati. Za Slovenijo je že zaradi njene majhnosti koristno iskati kar se da čiste in preproste rešitve, ki bodo zagotavljale učinkovito delovanje ustavnega sistema tudi v situacijah, ko se ni mogoče pohvaliti ne z zelo močnim in kvalitetnim državnim aparatom, ne s kakšno visoko stopnjo politične kulture. Zato so enostavne rešitve tem bolj dragocene in zato se zavzemam za klasično vlogo predsednika države, ki bi⁷³ imel še naprej povsem omejene, reprezentativne pristojnosti, hkrati pa bi bil izvoljen v parlamentu, pri svojih aktih pa bi bil vezan na sopodpis vlade oziroma pristojnega ministra, ki bi prevzel politično odgovornost za njegovo delo. Takšna ureditev, do katere bi bilo mogoče priti samo z ustrezno spremembo Ustave, bi predsedniku republike ugled in pomen zgolj krepila, nikakor pa ne jemala.

Opombe / Notes:

¹ In tudi za polpredsedniški, ne pa tudi za predsedniškega, kjer je izvršna oblast monokratična in jo vodi predsednik republike.

² 278. člen italijanskega kazenskega zakonika sicer določa kot kaznivo dejanje žalitev časti in ugleda predsednika republike.

³ To, da je v naši ureditvi trdnost vlade okrepljena s konstruktivno nezaupnico, v ničemer ne spreminja položaja predsednika republike. Osnovna razmerja med predsednikom republike in drugimi organi tudi v tem modelu ostajajo praktično povsem enaka kot v klasičnem parlamentarnem sistemu.

⁴ Več o tem glej Mavčič, A.; Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, 2010.

⁵ Manj pomembna je njihova disciplinska odgovornost, ki jo je pri nosilcih javnih funkcij mogoče zaslediti zgolj pri kolektivnih organih, kot je parlament in se nanaša na zagotavljanje reda na sejah teh organov in na sankcije, ki jih je s tem v zvezi mogoče izrehati njihovim članom.

⁶ Temu je tako zaradi pomena funkcij in velike moči in oblasti, ki jo imajo nosilci javnih funkcij, s čimer se upravičuje celo določena odstopanja od tako pomembnih načel kot sta načelo enakosti pred zakonom in načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege* praevia.

⁷ Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 13 in nasl.

⁸ Cadoux, Ch.; *Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques*, str. 38.

⁹ Glej tudi: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 22

¹⁰ Prim.: Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 18, Bidégaray, Ch.; Emeri, C.: *La Responsabilité politique*, str. 9

¹¹ Pitamic, L.: *Država*, str. 109: »V 17. stoletju so se izjalovili poskusi angleških kraljev, vladati brez parlamenta ali zoper njega; prav tako pa so se izjalovili tudi poskusi parlamenta (Cromwell) vladati brez kralja. Prepri mi med tema dvema činiteljema (revolucija s strani enega, državni udari s strani drugega), vse to je pokazalo, da ogroža neodgovornost upravne oblasti svobodo parlamenta in naroda, da pa nima odgovornost najvišjega šefa upravne oblasti, t.j. kralja, nič manj slabih posledic. Ta odgovornost je namreč zvezana s kaznovanjem ali odstavitvijo kralja, kar je globoko segajoč političen prevrat, ki liki revolucija zmaje temelje države. Kako torej strniti odgovornost eksekutivne oblasti z neodgovornostjo šefa te oblasti? Angleži so rešili ta problem z odgovornostjo ministrov, ki obstaja v sledečem: Ministri so odgovorni za protizakonite čine kralja kakor za svoja lastna protizakonita dejanja pred parlamentom kot sodiščem, za druge državi kvarne, dasi ne nezakonite čine storjene po njih samih ali po kralju pa pred parlamentom kot kontrolnim organom uprave. S tem je v nujni zvezi prenos politične moči od kralja na ministre.«

¹² Prim Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 19.

¹³ Bidégaray, Ch.; Emeri, C.: *La Responsabilité politique*, str. 11.

¹⁴ Prim Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 37.

¹⁵ Coutant A.; *Tocqueville et la constitution démocratique*, str. 680.

¹⁶ Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 22.

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 111.

¹⁹ Ustavna obtožba je skoraj brez izjem predvidena v vseh državah, ne glede na obliko državne oblasti, v parlamentarnih republikah jo poznajo v Italiji, Nemčiji, Avstriji, Finski, Češki, in drugih. Ne pozna pa je Latvija.

²⁰ Seveda ob še redkeje uporabljeni civilni odgovornosti.

²¹ Cerar, M.; *Obtožba pred ustavnim sodiščem* str. 236.

²² Ribarič, Miha, *Odgovornost predsednika republike*, str. 583.

²³ Prav tam, str. 585

²⁴ Glej npr. Grad, F.; Kaučič, I.; Ribičič, C.; Kristan, Ivan. *Državna ureditev Slovenije* str. 352; Bidégaray, Ch.; Emeri, C.: *La Responsabilité politique*, str. 24 in nasl; Prim. Jovičič M.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, str. 9 in nasl.

²⁵ Predvsem v nekaterih starejših demokracijah, kot sta Anglija in ZDA, se postopek obtožbe sicer začne v spodnjem domu parlamenta oz. kongresa, odločitev pa sprejme zgornji dom, pri čemer v Angliji pri njej sodelujejo t.i. sodni lordi, ki imajo v Angliji tradicionalno vrhovno sodno pristojnost.

²⁶ Tako je tudi pri nas. Določba 67. člena zakona o ustavnem sodišču se glasi: »V postopku ugotavljanja odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov se ustavno

sodišče o vprašanih, ki niso urejena v določbah tega poglavja, ravna po načelih kazenskega postopka, ki so določena v ustavi in zakonu.«

²⁷ Na primer o prepovedi zasedanja častnih funkcij, funkcij, ki temeljijo na zaupanju ter plačanih državnih služb (ZDA), oziroma začasen odvzem državljskih pravic v primeru posebej oteževalnih okoliščin (Avstrija), v Angliji pa lahko v tem postopku dom lordov ministrom izreče tudi redne kazenske sankcije. Prim.: Grad, F.; Kaučič, I.; Ribičič, C.; Kristan, Ivan. Državna ureditev Slovenije str. 352.

²⁸ Izjema je na primer Turčija, kjer jo ima vrhovni državni tožilec. Prav tam, str 353.

²⁹ Čeprav seveda še zdaleč ne nujno, saj je to, ali se bo postopek začel, odvisno od odločitve parlamentarne večine.

³⁰ »Dejanja, ki so lahko predmet obtožbe, so v ustavah praviloma opredeljena lapidarno in na dokaj splošen način. Najpogosteje je to izdaja oziroma veleizdaja (npr. v ZDA) ali kršitev ustave (npr. v Italiji, ZRN in Avstriji). Predsednik republike in člani vlade so torej praviloma odgovorni le za posebej huda kazniva dejanja, ki jih storijo pri opravljanju svoje funkcije. Poleg teh določajo nekatere ustave tudi kršitev zakona (npr. ustava Poljske), zavestno (naklepno) kršitev zveznega zakona (ustava ZRN), sprejemanje podkupnine in druge hujše zločine in prestopke (ustava ZDA), zločine (portugalska ustava), hujša kazniva dejanja (mehiška ustava), kazniva dejanja (ustava Poljske), nezakonito ravnanje pri opravljanju dolžnosti (ustava Finske) kaznivo dejanje storjeno iz sramotnih in nečastnih nagibov (prav tako ustava Finske), ipd.« Grad, F.; Kaučič, I.; Ribičič, C.; Kristan, Ivan. Državna ureditev Slovenije str. 352 in nasl.

³¹ Če bi odločal parlament, ki ga je izvolil, ali, v primeru neposrednih volitev, ljudstvo na posebnem referendumu, bi šlo za politično in ne za kazensko odgovornost.

³² Prim.: Jovičič M.; Odgovornost nosilca javnih funkcija, str. 102.

³³ Prim.: Ustava Republike Avstrije četrti odstavek 142. člena.

³⁴ Prim.: Jovičič M.; Odgovornost nosilca javnih funkcija, str. 102.

³⁵ Cerar opozarja, da je takšna formulacija v naši ustavi »opredeljena preširoko in deloma nejasno« in da bi bilo »pri konkretnem opredeljevanju materialnega temelja za ustavno obtožbo potrebno uporabiti restiktiven pristop ter z veliko premisleka in (pravnega in političnega) občutka ovrednotiti, kaj lahko v resnici predstavlja temelj za ustavno obtožbo in kaj ne.« Cerar, M.; Obtožba pred ustavnim sodiščem str. 236 in nasl.

³⁶ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13.

³⁷ Oba predloga sta bila vložena v mandatu 1996 – 2000 prvi zoper tedanjega obrambnega ministra Jelka Kacina, drugi pa zoper predsednika vlade Janeza Drnovška v zvezi s prodajo izraelskega orožja.

³⁸ Pri čemer gre lahko tako za dejanja strojena pri opravljanju njegove funkcije, kakor tudi za tista, ki bi bila storjena izven tega okvira in celo tudi še pred nastopom mandata.

³⁹ Kaučič, I., Izključitev in omejitve odgovornosti, str. 297.

⁴⁰ Druge ustave se, kot omenjeno, praviloma omejujejo predvsem na veleizdajo in kršitve ustave, vsekakor pa odgovornost praviloma opredeljujejo ožje od naše.

⁴¹ V določenih okvirih dejanj, ki jih je storil pri opravljanju svoje funkcije pa tudi po njem.

⁴² Ne glede na to ali so bila storjena pri opravljanju funkcije ali izven nje.

⁴³ Glej predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah predsednika republike, EPA 564/VII z dne 2.6.2015.

⁴⁴ Veljavna ustava iz leta 1976 v 130. členu določa le še kazensko odgovornost predsednika, ki pa je sicer izvoljen na neposrednih volitvah.

⁴⁵ Estonija je v letu 1992 uveljavila parlamentarni sistem, ki ne pozna politične odgovornosti predsednika, uveljavljena pa je ustavna obtožba (glej 85 člen ustave Republike Estonije).

⁴⁶ Tudi veljavna latvijska ustava vsebuje nekatere določbe, ki bi jih bilo mogoče razlagati kot uveljavljeno politično odgovornost predsednika, ki ga sicer imenuje parlament.

⁴⁷ V Španiji je bila po smrti generala Franca v letu 1975, restavrirana monarhija.

⁴⁸ Prim. Jovičić M.: Odgovornost nosilaca javnih funkcija, str. 22

⁴⁹ Republika Avstrija je tudi eden primerov parlamentarnega sistema, v katerem se predsednika republike voli na neposrednih volitvah, in sicer za šestletni mandat.

⁵⁰ Avstrijska ustava, iz leta 1920, skupaj z revizijo iz leta 1929, je bila v svojem nastanku nedvomno močno inspirirana z Weimarsko ustavo, ki je prav tako predvidevala politično odgovornost predsednika republike. Leta 1934 je ustavo suspendiral avtoritarni režim kanclerjev Engelbert-a Dollfuss-a in Kurt-a von Schuschnigg-a, ki ga je odpravil Hitler z nacistično aneksijo Avstrije leta 1938. Z osvoboditvijo Avstrije v letu 1945, je bila ustava ponovno uveljavljena in je postala temelj avstrijske 'Druge republike'.

⁵¹ Prvi odstavek 60. člena avstrijske ustave predvideva referendum, kot način glasovanja o predsedniku republike tudi v primeru, kadar na volitvah nastopi le en kandidat.

⁵² Prim.: Kristan, I.: Odgovornost predsednika republike (šefa države), str. 52.

⁵³ Neposredno izvolitev predsednika republike med starejšimi parlamentarnimi sistemi poznajo Avstrija, Irska, Finska in Portugalska.

⁵⁴ Poleg Slovenije so tako na neposrednih volitvah izvoljeni tudi predsedniki Bolgarije, Litve, Poljske, Romunije in Slovaške.

⁵⁵ Na primer 67. člen avstrijske ustave določa, da morajo vsi akti predsednika temeljiti na priporočilu Zvezne vlade ali pristojnega zveznega ministra. Če ni drugače določeno z Ustavo, morajo vsi akti predsednika, da bi bili veljavni, imeti protipodpis zveznega kanclerja ali pristojnega ministra. Podobne določbe imajo praktično vse parlamentarne države.

⁵⁶ Povzeto po Nastajanje slovenske ustave (2001), III. zvezek, str. 1270.

⁵⁷ Estonija, Slovaška, Makedonija, Srbija in Črna gora in Belorusija.

⁵⁸ Katerega izvorni model je ureditev 5. francoske republike po ustavi iz leta 1958.

⁵⁹ Glej Hausmaninger, H.: Avstrijski pravni sistem, 2002, str. 58.

⁶⁰ O katerem bi kazalo resno razmisliti tudi v naši državi, posebej če bi ga vezali na iniciativo obeh zakonodajnih služb (vladne ali parlamentarne), ki bi bili predsedniku dolžni posredovati tak predlog, kadar bi ugotovili verjetno neskladnost zakona z ustavo. To bi lahko bistveno izboljšalo našo zakonodajo, seveda pa tudi glede teh vprašanj funkcija predsednika ne bi mogla biti drugačna kot formalna.

⁶¹ Kakršne so sicer skladne s položajem predsednika republike v parlamentarnem sistemu in jih je potrebno takšne obdržati tudi v prihodnje.

⁶² Razen v res izjemnih, na primer vojnih razmerah, ko bi šlo za bodrenje vojakov ali kaj podobnega, si predsednik republike na srečanju z vojniki ne bi smel privoščiti niti vzklikanja »Za koga?« vojaki pa so mu odgovarjali »Za Slovenijo!«, kot se je to zgodilo pred nedavnim.

⁶³ Ki bi ga bilo, če si lahko dovolim ponoviti svoj *ceterum censeo*, potrebno iz ustave črtati.

⁶⁴ Na primer, če predlagani minister ne bi bil državljani Republike Slovenije ali pa če sodnik ne bi izpolnjeval pogojev za imenovanje v sodniško funkcijo ipd., kar pa so vse situacije do katerih v praksi tako rekoč ne more priti.

⁶⁵ Lahko (celo moral) pa bi, na primer, odkloniti njen sprejem, če bi se na primer državni zbor sestel.

⁶⁶ Predlagalno funkcijo predsednika republike bi morali pri imenovanjih postopno povsem odpraviti. Za več o tem bralca ponovno napotujem na Mavčič, A.; Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, 2010.

⁶⁷ V prvih dveh primerih, glede tega, da Ustava ne ureja sopodpisa in imunitete, je vsekakor mogoče govoriti o napakah, v zadnjem, neposrednih volitvah predsednika republike pa za moje pojme, kljub drugačnim modernim trendom, vsaj o nenavadnosti.

⁶⁸ Razvojno gledano je, kot smo videli, povsem jasno, da je šlo pri dualizmu izvršilne veje oblasti, za časten umik monarha in ne za potrebo vladanja. Ta ne obstoji niti sedaj.

⁶⁹ Spomnimo se samo nedavnih dogodkov ob imenovanju predsednika komisije za preprečevanje korupcije in že bi moralo biti vsakomur takoj jasno, o čem govorim in kako neprimerno je predsedniku republike dajati pristojnosti, ki niso v skladu z njegovo vlogo v ustavnem sistemu, še posebej v situaciji, ko naša ureditev ne pozna instituta sodepisarja predsednika vlade ali pristojnega ministra na aktih predsednika republike.

⁷⁰ Izjema je tu lahko zgolj v določeni meri predlaganje predsednika vlade, kadar bi prišlo do situacije, ko bi druga najmočnejša politična stranka v državi lahko lažje sestavila vlado kot prva, nekoliko več samostojnih pristojnosti pa bi lahko imel tudi pri razpuščanju DZ.

⁷¹ Da o izdajanju koledarjev in vzklikih kot je bil zadnji: »To mi delaj, Miška«, na maturantski četvorki sploh ne govorim. Prav je, da se je predsednik za tak »faux pas«, ki si ga predsednik kakšne druge države zlepa ne bi privoščil, že opravičil.

⁷² Tudi ta sintagma je bila v naši državi že eksploatirana v nasprotnem pomenu od tega, o katerem govorim.

⁷³ Ob drugim državam primerljivo določeni imuniteti.

Literatura / References:

- Bidégary, Ch & Emeri, C. (1998) *La Responsabilité politique* (Paris: Dalloz).
- Cerar, M. (1999) Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), *Javna uprava*, 35(2), pp. 235 - 256
- Coutant, A. (2008) *Tocqueville et la constitution démocratique* (Paris : Mare et Martin).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1996) *Državna ureditev Slovenije, 2. spremenjena in dopolnjena izd.* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Hausmaninger, H. (2002) *Avstrijski pravni sistem* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Jovičič, M. (1968) *Odgovornost nosilca javnih funkcija, uporednopravna studija* (Beograd: Institut za uporedno pravo).
- Kaučič, I. & Grad, F. (2003) *Ustavna ureditev Slovenije, tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja* (Ljubljana: GV Založba).
- Kaučič, I. (1999) Izključitev in omejitve odgovornosti, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *V. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 297-310
- Kaučič, I. (1999) Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti, In: Visoka upravna šola (ed.) *VI. dnevi slovenske uprave Zbornik referatov* (Ljubljana: Visoka upravna šola), pp. 53-61.
- Kaučič, I. (2002) Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *VIII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 247-258.
- Kaučič, I. (2006) Predsednik republike med ustavo in politično prakso, *Podjetje in delo*, (6/7), pp. 1615-1628.
- Kristan, I. (2004) Odgovornost predsednika republike (šefa države), In: Inštitut za javno upravo (ed.) *X. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 39-56.
- Mavčič, A. Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, *Dignitas*, 47/8, pp. 45-46.
- Mavčič, A. (2010) Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, *Dignitas*, 47/48, pp. 34-46.
- Nahtigal, M. (2004) Ustavna demokracija in vloga predsednika republike, *Javna uprava*, 40(2), pp. 357-373
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Pogorelec, J. (2005) Položaj predsednika republike, *Pravna praksa*, 24(43), pp. 3-4.

- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave 2001, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *VII. dnevi javnega prava, Portorož, 4. - 6. junij 2001* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 105-119.
- Ribarič, M. (2002) Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *VIII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 295-275.
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, 35(4), pp. 583-606.
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, In: Inštitut za javno upravo (ed. *V. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 325- 345.
- von Beyme, K.. (2002) *Politični sistem Zvezne republike Nemčije, Evropske primerjalne študije* (Koper: Visokošolsko središče v Kopru).

Odgovornost predsednika republike

IVAN KRISTAN

Povzetek Prispevek obravnava odgovornost šefa države. Podrobneje je predstavljena odgovornost Predsednika republike Slovenije, vključno s postopkom ustavne obtožbe, kot obliko kazenske odgovornosti za kršitev ustave in hujšo kršitev zakona, ki se uveljavi z obtožbo državnega zbora pred ustavnim sodiščem. Zgolj sodišče lahko Predsednika republike v tem postopku tudi razreši. Analiziran je primer zlorabe instituta ustavne obtožbe - to je predlog ustavne obtožbe zoper bivšega Predsednika republike Slovenije dr. Danila Türka, zaradi kršitve 34 členov ustave in 3 členov kazenskega zakonika, v zvezi s podelitvijo odlikovanja Tomažu Ertlu. Prispevek na koncu predstavi tudi institut parlamentarne preiskave, kot drugo obliko mehanizma za uveljavljanje odgovornosti predsednika republike, ki lahko privede do priprave ustavne obtožbe.

Ključne besede: • predsednik republike • šef države • odgovornost • ustavna obtožba • parlamentarna preiskava

NASLOV AVTORJA: dr. Ivan Kristan, zaslužni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: ivan.kristan@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.28

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

The Responsibility of the President of the Republic

IVAN KRISTAN

Abstract The article deals with the responsibility of the Head of State. It presents the responsibility of the President of the Republic of Slovenia and the impeachment process, as a form of criminal liability of violation of the Constitution and a serious violation of the law, which is enforced by the allegation of the National Assembly in front of the Constitutional Court. Only the Court may dismiss the President in this procedure. An example of abusing the institute of impeachment process is given - the proposal of impeachment against the ex-President of the Republic of Slovenia, Dr. Danilo Türk, because of the violation of 34 articles of the Constitution and 3 articles of the criminal law, concerning the award given to Tomaž Ertl. In the end the paper presents the institute of the parliamentary investigation, as another form of mechanism to enforce accountability of the President of the Republic, which can lead to the impeachment preparation.

Key words: • president of the republic • head of state • responsibility • impeachment • parliamentary investigation

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ivan Kristan, Ph.D., Professor Emeritus, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: ivan.kristan@pf.uni-lj.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-66-2.28

ISBN 978-961-6842-66-2

© 2016 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Splošno o odgovornosti predsednika republike (šefa države)

Odgovornost predsednika republike po naši ustavi se precej razlikuje od ureditve odgovornosti šefa države v drugih državah republikanskega tipa in seveda v monarhijah.

Od sodobnih monarhij običajno navajamo Veliko Britanijo, kjer so sicer ohranili načelo osebne neodgovornosti krone, vendar pa so kljub temu ohranili splošno uveljavljeno načelo sodobnih demokracij, da so vsi nosilci javnih funkcij odgovorni. Dvoje omogoča ohranitev načela neodgovornosti krone v Veliki Britaniji: po eni strani dejstvo, da je krona celotno realno oblast (že davno) prenesla na kabinet (slogan: »Kraljica kraljuje, a ne vlada«), po drugi strani pa to formalno omogoča institut sopodpisa, s katerim vsak akt kraljice pokrije s svojim podpisom resorni minister ali pa kabinet vlade.

V predsedniškem sistemu republikanskega tipa – primer so ZDA - je za razliko od monarhije uveljavljeno načelo politične neodgovornosti šefa države, vendar pa ne načelo osebne neodgovornosti. Za predsednika ZDA prideta v poštev samo dve obliki odgovornosti, ena pravna in ena nepravna:

Pravna odgovornost je kazenska odgovornost, ki jo uveljavi predstavniški dom kongresa z obtožbo pred Senatom, in sicer zaradi izdaje, jemanja podkupnin in drugih težkih kaznivih dejanj. Sankcija, ki jo lahko izreče Senat z dvotretjinsko večino vseh svojih članov, je razrešitev. To obliko kazenske odgovornosti pa je težko realizirati. Doslej je v zgodovini ZDA samo dvakrat prišlo do izvedbe celotnega postopka obtožbe (1868 Andrew Johnson in 1999 Bill Clinton), vendar pa v obeh primerih brez uspeha: za obsodbo Johnsona je v Senatu zmanjkal samo en glas, medtem ko je bil Clinton oproščen obtožbe z veliko bolj prepričljivim rezultatom (za prvo točko obtožnice je manjkalo 22 glasov, za drugo točko pa 17 glasov). Predsedniku Nixonu so grozili z obtožbo zaradi afere Watergate (1974), vendar pa je Nixon prej sam odstopil, preden so uvedli postopek obtožbe.

Druga odgovornost predsednika ZDA je nepravna politična odgovornost, ki jo lahko realizirajo volivci (elektorji) tako, da ga na naslednjih volitvah, če še enkrat kandidira, ne izvolijo več na ta položaj.

Zoper predsednika ZDA pa ne obstoji v nobenem primeru pravna politična odgovornost, kakršno pozna parlamentarni sistem za vlado, in sicer niti v razmerju do kongresa niti v razmerju do volivcev.

Za razliko od parlamentarnega sistema, kjer parlament lahko razreši vlado, pa ameriški Kongres kot nosilec zakonodajne oblasti ne more v nobenem primeru razrešiti predsednika ZDA kot nosilca izvršilne oblasti, če ni zadovoljen z njegovo politiko. Tu velja strogo načelo delitve oblasti. Kongres lahko v odnosu do predsednika uveljavi samo kazensko odgovornost in ga odstavi zaradi kaznivih dejanj, ki so določena v

ustavi, ne pa zaradi slabe politike na čelu izvršilne oblasti. Za odstranitev predsednika ZDA torej ne zadostuje, da se kongres ne strinja z njegovo politiko, ampak morajo obstajati elementi za kazensko odgovornost.

Tudi volivci ne morejo odpoklicati predsednika ZDA, ampak mu lahko samo na naslednjih volitvah izrečejo nepravno politično odgovornost, tako da mu odrečejo svoje zaupanje in ga ne izvolijo, če ponovno kandidira.

Predsedniški sistem tudi ne pozna instituta sopodpisa, s katerim bi šef države lahko na koga prenesel odgovornost za svoje delo.

1. V parlamentarnem sistemu – kamor spada tudi Slovenija - za šefa države tudi ne obstoji pravna politična odgovornost. Praviloma je uveljavljena samo kazenska odgovornost za kršitev ustave, za veleizdajo ipd., kjer je predvidena sankcija razrešitev.
2. V ZR Nemčiji je mogoče pred Zveznim ustavnim sodiščem obtožiti predsednika Republike zaradi naklepne kršitve ustave ali zveznega zakona, kar lahko privede do njegove razrešitve. V Franciji, ki ima mešan predsedniško-parlamentarni sistem, prav tako obstoji samo kazenska odgovornost, ki pa jo je izredno težko uveljaviti: predsednika lahko obtožita pred visokim sodiščem pravice oba domova parlamenta z istovetnim sklepom, ki ga sprejmeta z javnim glasovanjem in absolutno večino glasov vseh članov.

V Švici še deluje skupščinski sistem, ki se je razvil po vzoru konventa francoske revolucije in ustave 1793 (do razpada socialističnih sistemov so imele vse socialistične države skupščinske sisteme). V tem sistemu ima skupščina najmočnejši položaj in je nadrejena vsem drugim organom oblasti.

Posebnost Švice je, da opravlja izvršilno funkcijo, torej funkcijo vlade in šefa države, zvezni svet (Bundesrat) kot kolegijski organ. Za eno leto opravlja funkcijo šefa države po določenem vrstnem redu eden od sedemčlanskega zveznega sveta. Predsednik države nima posebnih pooblastil, ampak zagotavlja funkcijo predstavljanja Švice in izvrševanje sklepov zveznega sveta.

Za predsednika države ni posebej urejena niti kazenska niti politična odgovornost, ampak velja zanj vse, kar velja za člane Zveznega sveta. Kazenski pregon je možen z odobritvijo obeh domov skupščine zaradi zlorabe položaja, pasivnega podkupovanja in kršitve uradne tajnosti. Postopek je možno poveriti zveznemu sodišču.

Za člane zveznega sveta ne obstoji pravna politična odgovornost: razrešiti (odpoklicati) jih ne more niti skupščina niti volivci.

2 Odgovornost Predsednika Republike Slovenije

Tako kot večina parlamentarnih sistemov tudi ustavni sistem Republike Slovenije ne pozna pravne politične odgovornosti za predsednika republike, ampak samo kazensko odgovornost za kršitev ustave in hujšo kršitev zakona, ki se uveljavi z obtožbo državnega zbora pred ustavnim sodiščem, ki predsednika lahko razreši.

Državni zbor ne more v odnosu do predsednika republike uveljavljati pravne politične odgovornosti, kakršna se uveljavlja v odnosu do vlade, in ga torej na tej podlagi ne more razrešiti.

Deloma je ta položaj predsednika republike pogojen z neposrednimi volitvami predsednika republike. Zaradi tega državni zbor ne more razrešiti predsednika republike, čeprav negativno ocenjuje njegovo delo. Sankcijo zaradi slabega dela nosi predsednik republike pred volivci, vendar v ustavi ni predvidena oblika pravne politične odgovornosti, torej razrešitev oz. odpoklic, ampak je samo nepravna politična odgovornost: sankcijo bi volivci izrekli na naslednjih volitvah, tako da ga ne bi več izvolili, če bi še kandidiral (zaporedoma je lahko izvoljen samo dvakrat).

Posebnost položaja Predsednika Republike Slovenije je ta, da ne uživa imunitete za kazniva dejanja.

Po veljavni ustavi Republike Slovenije iz l. 1991 lahko državni zbor sproži mehanizem za uveljavljanje odgovornosti predsednika republike samo v dveh oblikah, to sta: obtožba pred ustavnim sodiščem in parlamentarna preiskava. Ustavno obtožbo določa ustava, parlamentarno preiskavo pa zakon. Vendar pa ti dve obliki odgovornosti nista enakovredni.

2.1 Ustavna obtožba

Ustavna obtožba pred ustavnim sodiščem je določena v 109. členu ustave: »Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. Le-to ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko odloči o odvzemu funkcije. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije.«

Za kakšno vrsto odgovornosti gre v primeru obtožbe predsednika republike?

Igor Kaučič meni, da gre za dvojno naravo impeachmenta, ki se kaže v tem, da je impeachment »glede na dejanja, ki so predmet obtožbe, (posebna) oblika kazenske odgovornosti (čeprav ne zajema samo dejanj, ki so kazniva po kazenskem zakoniku), glede na postopek, zlasti sankcijo pa oblika politične odgovornosti«¹.

Miha Ribarič je v zvezi z navedenim Kaučičevim stališčem zapisal, da je glede na pravno ureditev vprašljivo, »ali je ustavnopravna odgovornost predsednika republike po slovenski ustavi, ki je svojevrstna oblika politične odgovornosti, hkrati tudi posebna oblika kazenske odgovornosti« in je to svoje stališče argumentiral z dvojno ugotovitvijo: najprej z ugotovitvijo, da po veljavni ureditvi »lahko teče zoper predsednika republike sočasno postopek obtožbe pred ustavnim sodiščem in kazenski postopek pred pristojnim sodiščem« in nato z ugotovitvijo, da »politične odgovornosti predsednika republike volivcem v tem smislu, da bi ga lahko odpoklicali, ni«².

Menim, da gre pri tem za nesporazum glede uporabljene terminologije. Jedro nesporazuma je v neprecizni uporabi pojma »politična odgovornost«.

Če uporabljamo v zvezi z ustavno obtožbo predsednika republike pojem »politična odgovornost«, ostajamo pri tem nedorečeni, če točno ne povemo, kaj imamo v mislih: ali mislimo na politično odgovornost na sploh, ali pa mislimo bodisi na »pravno politično odgovornost« bodisi na »nepravno politično odgovornost«. Zgolj o »politični odgovornosti« (brez pridevnika pravna in nepravna) predsednika republike govorimo takrat, ko mislimo na postopek obtožbe, na to da je nosilec obtožbe politični organ (državni zbor), predvsem pa, ko imamo pred očmi dejstvo, da državni zbor ni dolžan obtožiti predsednika republike, čeprav bi ugotovil kršitev ustave ali pa hujšo kršitev zakona, ampak sprejme o tem politično odločitev: obtožbo vloži pred ustavnim sodiščem ali pa ne. Ko pa govorimo o sankciji, to je razrešitvi predsednika republike, ki jo na podlagi vložene obtožbe državnega zbora izreče ustavno sodišče, pa moramo zaradi jasnosti uporabiti pojem »pravna politična odgovornost«.

Tako namreč pridemo do ugotovitve, kaj je »nepravna politična odgovornost« predsednika republike, namreč da je: to odgovornost, ki jo uveljavijo volivci na naslednjih volitvah, tako da predsednika republike ne izvolijo, če kandidira v drugem mandatu.

Po slovenski ustavi namreč volivci ne morejo uveljaviti pravne politične odgovornosti do predsednika republike: ne glede na razlog, zaradi katerega z njim niso zadovoljni, ga ne morejo ga razrešiti oz. odpoklicati pred iztekom mandata, tako kot je to mogoče v nekaterih drugih državah.

Vprašanje je, ali v zvezi z ustavno obtožbo ustreza termin »kazenska odgovornost« glede na to, da kršitev ustave ne zajema samo dejanj, ki so kot kazniva določena v kazenskem zakonu, ali pa je boljši termin »pravna odgovornost«. Za uporabo pojma kazenska odgovornost govori narava protipravnih dejanj in dejstvo je, da ustavno sodišče v postopku obravnavanja ustavne obtožbe uporablja načela kazenskega postopka, kolikor zakon o ustavnem sodišču ne določa drugače. Razen tega pa je pojem »pravna odgovornost« krovni pojem za vse vrste pravnih odgovornosti, med katerimi je kazenska odgovornost ena izmed njih.

2.2 Materialni temelj ustavne obtožbe

Po ustavi je predsednik republike lahko obtožen pred ustavnim sodiščem za kršitev ustave ali pa za hujšo kršitev zakona. Predsednik vlade in ministri pa so lahko obtoženi za kršitev ustave in za kršitev zakona.

Med obtožbo predsednika republike in obtožbo predsednika vlade in ministrov je torej glede materialnega temelja obtožbe razlika samo glede kršitve zakona: pri predsedniku republike se zahteva hujša kršitev zakona pri predsedniku vlade in ministrih pa kršitev zakona.

Kritične obravnave ureditve ustavne obtožbe dajejo osnovo za oceno, da je ta ureditev nedorečena. Pritrđiti je mogoče Cerarjevemu mnenju, da je kršitev ustave in hujša kršitev zakona kot materialni temelj za obtožbo predsednika republike, pa tudi temelj za obtožbo predsednika vlade in ministre »opredeljen preširoko in deloma tudi nejasno«³.

Izpostavljeno je vprašanje kriterija za obtožbo glede kršitve ustave v razponu od kršitev majhnega pomena do težjih kršitev in do upoštevanja ustavnega načela pravne države (2. člen ustave), ki se nanaša na celotno pravno ureditev, kar bi v skrajni interpretaciji tudi pomenilo, »da je že sleherno protipravno dejanje hkrati tudi kršitev tega načela in s tem ustave«. Drugo pa je vprašanje razlikovanja med »hujšo kršitvijo zakona«, ki je podlaga za obtožbo predsednika republike, in »kršitvijo zakona«, ki je podlaga za obtožbo predsednika vlade in ministrov.

Zaenkrat ni znakov, da bi navedene nedorečenosti pravne ureditve ustavne obtožbe v doglednem času odpravili z dopolnitvijo ustave.

2.3 Postopek ustavne obtožbe zoper predsednika republike.

Določba ustave o obtožbi predsednika republike (109. člen) in tudi določba o obtožbi predsednika vlade in ministrov (119. člen) je podrobneje razdelana v zakonu o ustavnem sodišču in v poslovniku državnega zbora, vendar pa ta ureditev ni celovita. Prav gotovo bi bilo smiselno, da bi bil ta postopek celoviteje urejen v poslovniku državnega zbora.

V ustavi ni določeno, na čigav predlog odloča državni zbor o obtožbi. Poslovnik državnega zbora določa, da predlaga uvedbo postopka o obtožbi zoper predsednika republike 30 poslancev, uvedbo postopka zoper predsednika vlade in ministre pa predlaga 10 poslancev.

Predlog za uvedbo postopka o obtožbi predsednika republike mora vsebovati opis očitane kršitve ustave ali hujše kršitve zakona in predloge dokazov o očitani kršitvi. O predlogu mora državni zbor odločiti v 60 dneh od vložitve predloga, sicer se šteje, da je predlog zavrnjen.

Poslovnik državnega zbora določa, da v času od razpisa volitev za predsednika republike do razglasitve volilnih rezultatov ni mogoče predlagati začetka postopka o obtožbi predsednika republike. Zakon o ustavnem sodišču pa določa, da v tem času ni mogoče vložiti sklepa o obtožbi.

O obtožbi odloči državni zbor z absolutno večino poslancev državnega zbora. Če je državni zbor sprejel sklep o obtožbi, ga predsednik državnega zbora pošlje predsedniku ustavnega sodišča, le-ta pa ga pošlje predsedniku republike, ki lahko na obtožbo odgovori. Ustavno sodišče opravi o obtožbi javno obravnavo. Ustavno sodišče lahko (z absolutno dvotretjinsko večino glasov) do končne odločitve o obtožbi suspendira predsednika republike.

Ustavna obtožba zoper predsednika republike se pred ustavnim sodiščem lahko konča na tri načine:

- z odločbo o oprostitvi,
- z odločbo, s katero se zgolj ugotovi utemeljenost obtožbe,
- z odločbo o prenehanju funkcije predsednika republike.

Če ustavno sodišče ugotovi, da obtožba ni utemeljena, z odločbo oprosti predsednika republike (enako velja za predsednika vlade in za ministre).

Če pa ustavno sodišče ugotovi kršitev ustave ali hujšo kršitev zakona, z odločbo ugotovi utemeljenost obtožbe.

V primeru, ko ustavno sodišče ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko hkrati tudi izda odločbo o prenehanju funkcije predsednika republike.

Vse tri vrste odločb ustavno sodišče sprejme z absolutno dvotretjinsko večino glasov sodnikov.

Če predsedniku republike med postopkom preneha mandat ali pa odstopi, se postopek ustavi. To velja tako za postopek v državnem zboru kot tudi za postopek pred ustavnim sodiščem. V tem primeru v državnem zboru ni mogoče predlagati obtožbe, če pa je postopek že v teku, se ustavi. Prav tako ustavno sodišče v tem primeru ustavi postopek.

Na zahtevo predsednika republike mora državni zbor nadaljevati postopek odločanja o obtožbi. Prav tako mora ustavno sodišče na zahtevo predsednika republike nadaljevati postopek. Ustavno sodišče mora nadaljevati postopek tudi na zahtevo državnega zbora. Motiv za zahtevo za nadaljevanje postopka pred ustavnim sodiščem je v navedenem primeru bodisi osebni interes predsednika, da bi dokazal svojo nedolžnost, bodisi politični interes državnega zbora, da dokaže upravičenost obtožbe. V tem primeru seveda ustavno sodišče izda samo ugotovitveno odločbo o tem, ali je obtožba

utemeljena ali pa ni utemeljena, ne more pa predsednika republike razrešiti funkcije, ker te funkcije več ne opravlja.

2.4 Zloraba ustavne obtožbe

Skupina triintridesetih poslancev SDS in SLS s prvopodpisanim poslancem SDS Jožetom Tankom je 28. januarja 2010 vložila v državni zbor predlog ustavne obtožbe zoper Predsednika republike Slovenije dr. Danila Türka. To je primer zlorabe ustavnega instituta ustavne obtožbe.

Podpisniki predloga ustavne obtožbe so predlagali Državnemu zboru sklep, v katerem ugotovi, da je predsednik republike dr. Danilo Türk pri opravljanju svoje funkcije kršil 2., 5., 8., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 25., 27., 29., 30., 32., 33., 34., 36., 37., 38., 39., 41., 42., 49., 51., 58., 59., 61., 63., 104. Ustave RS ter 348., 350. in 357. člena kazenskega zakonika v povezavi s 3. odstavkom 7. člena zakona o odlikovanjih RS in na podlagi 109. člena Ustave RS ter drugega odstavka 65. člena Zakona o Ustavnem sodišču RS odloči, da dr. Danilu Türku preneha funkcija predsednika republike. Podpisniki ustavne obtožbe so torej očitali predsedniku republike dr. Danilu Türku kršitev 34 členov ustave in 3 členov kazenskega zakonika.

Analiza vložene ustavne obtožbe zoper predsednika republike dr. Danila Türka nas pripelje do treh ugotovitev:

1. obtožba ni v skladu z ustavo in zakonom, ni pravno utemeljena, niso priloženi dokazi, ki so po načelih kazenskega postopka potrebni za dokaz, da je predsednik republike dr. Danilo Türk kršil ustavo ali huje kršil zakon,
2. obtožba ni korekten pravno utemeljen akt, s katerim bi podpisniki dokazali predsednikovo kršitev ustave in hujšo kršitev zakona, ampak je političen pamflet, ki je namenjen ideološkemu obrekovanju predsednika države in vladajoče koalicije,
3. obtožba pomeni nedopustno zlorabo instituta ustavne obtožbe.

Vložena ustavna obtožba zoper predsednika republike je izdelek, ki kaže najvišjo stopnjo ignorance prava in predstavlja žalitev pravne stroke in smešenje Republike Slovenije.

Vložena obtožba bi koristno služila za seminarske vaje na pravni fakulteti, in sicer kot primer, ki se ne bi smel zgoditi.

Obrazložitev obtožbe v celoti spregleda razlog za odlikovanje, to je akcija SEVER, s katero so preprečili »miting resnice« in celotno akcijo destabilizacije Slovenije.

Temelji na stigmatizaciji Udbe (SDV) kot »kriminalne združbe« in Tomaža Ertla kot šefa Udbe (SDV). Na tej stigmatizaciji je zgrajena obtožba zoper predsednika republike:

poudarjeno je, da je dr. Türk odlikoval »nekdanjega šefa Udbe (SDV- Službe državne varnosti)«, v ta namen je bila zlorabljena tudi avtoriteta Vrhovnega sodišča.

Dr. Türk ni odlikoval šefa Udbe (SDV) Tomaža Ertla, ampak je 24. novembra 2009 ob dvajsetletnici uspešne akcije Sever odlikoval s srebrnim redom za zasluge tri nosilne udeležence akcije SEVER: dr. Tomaž Čas, Tomaž Ertl in Leopold Jesenek. Tomaž Ertl (takratni republiški sekretar za notranje zadeve) je bil odlikovan kot organizator akcije Sever, in sicer »za izjemno delo in zasluge pri varnosti, obrambi in zaščiti Republike Slovenije v času akcije Sever«.

Utemeljitev, ki pomeni norčevanje iz prava in državnega zbora

S podelitvijo odlikovanja Ertlu, dr. Času in Jesenku dr. Türk ni kršil nobenega od 34 navedenih členov ustave, saj je odlikovanja podelil na podlagi 107. člena ustave in zakona o odlikovanjih. Podeljevanje odlikovanj je predsednikova samostojna pristojnost in ni vezana na soglasje z nikomur.

Da bi ustvarili vtis, kako dr. Türk ogroža ustavni red Republike Slovenije, so vlagatelji našeli kar 34 členov ustave (kar eno petino ustave!), ki naj bi jih kršil. Ni prostora za navajanje celotnega pamfleta. Dovolj je del obrazložitve pri prvih dveh navedenih členih ustave in pri treh členih kazenskega zakonika.

2. člen ustave: Slovenija je pravna in socialna država.

»Nagrajevanje oz. odlikovanje osebe, ki je subjektivno in objektivno neposredno odgovorna oziroma soodgovorna za sistematične kršitve človekovih pravic, ruši zaupanje v pravno državo in enakost pred zakonom. Če je takšno dejanje storjeno po izvoljenem in zapriseženem funkcionarju, predstavlja že samo po sebi posredno kršitev ustavnega reda. Če to dejanje stori najvišji politični predstavnik države, kar predsednik republike nesporno je, so posledice še toliko hujše. Takšno ravnanje je tudi v očitnem nasprotju z odločbami in sodbami Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča s področja varovanja človekovih pravic, v katerih sta se najvišja organa opredelila do totalitarnega režima in njegovih institucij ter zlorabe prava ter tajne policije v politične in kriminalne namene.«

Kako je dr. Türk kršil 2. člen ustave?

5. člen ustave: Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

»Ta člen ustave določa, da država – torej tudi in še posebej predsednik republike kot njen reprezentant – na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Gre za simbolno in konkretno raven varovanja, zato je odlikovanje bivšega šefa tajne politične policije UDBe očitna kršitev tega načela.«

Kako je dr. Türk kršil 5. člen ustave?

Diletantizem in lahkotnost pri obtoževanju dr. Türka prihaja še posebej do izraza pri obtožbi za tri kazniva dejanja po Kazenskem zakoniku: veleizdaje (348. člen), napada na neodvisnost države (350. člen) in sabotaže (357. člen).

Člen 348 KZ (Veleizdaja):

»Kdor s silo ali grožnjo, da bo uporabil silo, ogrozi obstoj Republike Slovenije, ali tako poskuša spremeniti njeno ustavno ureditev, ali strmoglaviti njene najvišje državne organe, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.«

Člen 350 KZ (Napad na neodvisnost države):

»Državljan Republike Slovenije, ki poskuša spravi Republiko Slovenijo v podrejenost ali odvisnost nasproti drugi državi, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.«

Člen 357 KZ (Sabotaža):

»Kdor z namenom, da bi ogrozil ustavno ureditev ali varnost Republike Slovenije, na prikrit, zahrbtnen ali drug podoben način povzroči pri opravljanju svoje delovne obveznosti veliko škodo državnemu organu, ali organizaciji, v kateri dela, ali drugemu državnemu organu, ali organizaciji, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.«

2.5 Parlamentarna preiskava.

Parlamentarna preiskava nima formalne povezave z ustavno obtožbo, niti v tem smislu da bi bila parlamentarna preiskava pogoj za njen začetek, niti v tem smislu, da bi ustavno sodišče moralo upoštevati rezultat preiskave.

Razlika med ustavno obtožbo predsednika republike in parlamentarno preiskavo je v njunem temelju: ustavno obtožbo zoper predsednika republike lahko vloži državni zbor v primeru kršitve ustave ali hujše kršitve zakona (109. člen ustave), medtem ko se parlamentarna preiskava lahko opravi v zadevah javnega pomena, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, in sicer za spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve državnega zbora iz njegove ustavne pristojnosti (1. člen Zakona o parlamentarni preiskavi).

Prav tako pa je med njima razlika v postopku. Razlika je že v podlagi za začetek. Uvedbo postopka za ustavno obtožbo lahko predlaga trideset poslancev, vendar pa s tem postopek še ni uveden: če državni zbor v 60 dneh ne odloči o predlogu, se šteje, da je zavrnjen. Parlamentarno preiskavo pa mora državni zbor uvesti na zahtevo ene tretjine poslancev državnega zbora (običajno gre za poslance opozicije). Razlika je tudi v nadaljnjem postopku: o ustavni obtožbi na predlog državnega zbora odloča ustavno sodišče, parlamentarno preiskavo pa vodi komisija državnega zbora in njeno poročilo sprejme državni zbor.

Do razrešitve predsednika republike lahko pride samo v postopku ustavne obtožbe na podlagi 109. člena ustave, ne pa v postopku parlamentarne preiskave. Parlamentarna preiskava bi eventualno lahko privedla do priprave ustavne obtožbe pred ustavnim sodiščem.

Miha Ribarič daje kritično oceno ureditve parlamentarne preiskave. Po njegovem je postopek parlamentarne preiskave na podlagi zakona (Ur. List RS št. 63/93, 43/94) in poslovnika (Ur. List RS št. 63/93) pomanjkljiv, ker je vprašljivo urejeno varstvo ustavnosti in še posebej ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁴.

3 Odgovornost PR kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil

V ustavi ni posebej opredeljena odgovornost predsednika republike kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil. Prav tako ta odgovornost ni opredeljena v Zakonu o obrambi. V 83. členu zakona o obrambi so navedene pristojnosti predsednika republike v zvezi z obrambo v času izrednih razmer, vendar pa zakon nima nobenih določb o odgovornosti predsednika republike kot poveljnika oboroženih sil.

Opombe / Notes:

¹ Grad- Kaučič- Ribičič- Kristan: Državna ureditev Slovenije (1999), str. 362.

² Miha Ribarič: Odgovornost predsednika republike (1999), str. 593-594.

³ Miro Cerar: Obtožba pred ustavnim sodiščem (1999), str. 237.

⁴ Miha Ribarič, Odgovornost predsednika republike (199), str. 591.

Literatura / References:

Cerar, M. (1999) Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera vprašanje veljavne ustavne ureditve), *Javna uprava*, 35(2), pp. 235-256.

Kristan, I. (1999) Pravne in politične predpostavke za uveljavljanje politične odgovornosti, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *V. Dnevi javnega prava 1999* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).

Kristan, I. (2004) Odgovornost predsednika republike (šefa države), In: Inštitut za javno upravo (ed.) *X. dnevi javnega prava 2004* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).

Kristan, I. (2010) Ustavna obtožba degradirana na nivo političnega pamfleta, *Delo*, March 1, 2010.

Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).

Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, 35(4), pp. 583-606.

Ribarič, M. (2002) Odgovornost predsednika republike, komentar 109. člena Ustave RS, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).

Seznam literature / List of References

- Achterberg, N. (1970) Probleme der Inkompatibilität, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 126, pp. 344-361.
- Ackerman, B. (2006) *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism* (New Haven: Yale University Press).
- Adamovich, L. & Funk, B.–C. (1985) *Österreichisches Verfassungsrecht* (Wien: Springer Verlag).
- Agamben, G. (2003) *Stato di eccezione* (Torino: Bollati Boringhieri).
- Albert, R. (2011) The Constitutional Politics of Presidential Succession, *Hofstra Law Review*, 39(3), pp. 497-576.
- Ameller, M. (1994) *L'Assemblée Nationale* (Paris: PUF).
- Androjna, V. & Kerševan, E. (2006) *Upravno procesno pravo : upravni postopek in upravni spor* (Ljubljana: GV Založba).
- Aurey, X., Denolle, A.-S., Rota, M. & Souty, V. (2008) Kronika francoskega ustavnega prava, *Revus*, 7, pp. 101-109.
- Austin, J. L. (1990) *Kako napravimo kaj z besedami* (Ljubljana: Studia Humanitatis).
- Avbelj, M. (2012) Ustavni pluralizem v EU in Sloveniji, *Pravna praksa*, 31(6), pp. 6 – 9.
- Avril, P. & Gicquel, J. (1988) *Droit parlementaire* (Paris: Montchrestien).
- Avril, P. (2002) *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, La Documentation française, 2002*, available at: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000635/index.shtml> (June 19, 2015).
- Banaszak, B. (2006) The Republic of Poland, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.): *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 47.
- Bardutzky, S. (2016) The future mandate of the Constitution of Slovenia: A potent tradition under strain, In: Albi, A. & Bardutzky, S. (eds.) *The Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance* (Haag: TCM Asser Press).
- Barić, S. (2009) *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama* (Zagreb: Pravni fakultet Split).
- Barron, J. , Dienes, D. & Thomas, C. (1999) *Constitutional law in a nutshell* (St. Paul: West Group).
- Bartoš, M. (1956) *Međunarodno javno pravo* (Beograd: Kultura).
- Beeler, W. (1983) *Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen* (Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag).
- Beichelt, T. & Keudel D.: Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente, In: Grotz, F. & Müller-Rommel, F. (eds.) *Regierungssysteme in Mittel-*

- und Osteuropa: Die neuen EU-Staaten im Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag), pp. 68-85.
- Bele, I. (1992) Pravosodni sistem, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije), pp. 209–216.
- Bellamy, R. (ed.) *Constitutionalism and Democracy, The International Library of Esseys in Law & Legal Theory, 2nd series* (Dartmouth: Ashgate).
- Bennion, F. (1981) Modern Royal Assent Procedure at Westminster, *Statute Law Review*, 2(3), pp. 133-147.
- Berchtold, K. (1969) *Der Bundespräsident: eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht* (Wien, New York: Springer-Verlag).
- Berger, R. (1974) *Impeachment: the constitutional problems* (Cambridge, London: Harvard University Press).
- Beyer, H. (1976) *Die Unvereinbarkeit von Ämtern innerhalb der Bundesregierung, dissertation* (Tübingen: Univerza v Tübingenu).
- Bidégaray, Ch & Emeri, C. (1998) *La Responsabilité politique* (Paris: Dalloz).
- Birch, A.H.(1972) *Representation* (London: MW Books).
- Biscaretti di Ruffia, P. (1974) *Introduzione al diritto costituzionale comparato* (Milano: Giuffrè).
- Black, L. C. (1974) *Imepachment* (New Haven: Yale University Press).
- Blair, G.S. (1967) *American Legislatures (Structure&Process)* (New York: Harper&Row Publishers).
- Blondel J. (1982) *The Organization of Governments* (London: SAGE).
- Blondel J. (ed.) (1969) *Comparative Government* (London: Macmillan).
- Blondel, J. & Müller-Rommel, F. (eds.) (2001) *Cabinets in Eastern Europe* (New York: Palgrave Publishers).
- Bos, E. (2004) *Verfassungsgebung und Systemwechsel: Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa* (Wiesbaden: VS Verlag).
- Bracher, K. D. (1971) Problems of parliamentary democracy in Europe, In: Hirsh, H. & Hancock, M. D. (eds.) *Comparative legislative systems* (New York: Free Press).
- Bröstl, A. (2006) The Slovak Republic, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 43.
- Brzozowski, W. (2011) Niemożność sprawowania urzędu Prezydenta w świetle Konstytucji RP, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, pp. 53-65.
- Bugarič, B. (2006) Formalna v. vsebinska demokracija: o vlogi pravne države v Sloveniji, *Revus*, 6, pp. 7-12.
- Burdeau G. (1969) *Traite de science politique, IV, Le statut du pouvoir dans l'Etat* (Paris: Librairie generale de Droit et de Jurisprudence).
- Burdeau, G., Hamon F. & Troper M. (1995) *Droit constitutionnel*, 24 ed. (Paris: LGDJ).
- Burdeau, G., Hamon, F. & Troper, M. (1993) *Droit constitutionnel*, 23rd ed (Paris: LGDJ).

- Cadoux, C. (1988) *Droit constitutionnel et institutions politiques (Theorie generale des institutions politiques)* (Paris: Cujas).
- Camby, J. P. & Servent, P. (1994) *Le travail parlementaire sous la cinquieme Republique* (Paris: Montchrestien).
- Camby, J.-P. (2007) Le conseil constitutionnel, juge électoral (Dalloz, Paris 2007).
- Cerar, M. (1997) Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, *Teorija in praksa*, 24(5), pp. 763-781.
- Cerar, M. (1999) Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera vprašanja veljavne ustavne ureditve), *Javna uprava*, 35(2), pp. 235-256.
- Cerar, M. (2007) Predsednik in njegova merila, *Pravna praksa*, 26(4), ppr. 6-7.
- Cerar, M. (2010) Ustavna obtožba kot sredstvo parlamentarne opozicije, *Podjetje in delo*, 36(6/7), pp. 1306-1316.
- Cerar, M. & Perenič, G. (2001), *Nastajanje slovenske ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990–1991), I.-III. zvezek* (Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije).
- Chang, E. (2007) Presidential Immunity: A Survey of United States Cases, *Taiwan International Studies Quarterly*, 3(1), pp. 149-170.
- Chantebout, B. (1989) *Droit Constitutionnel et Science Politique* (Paris: Dalloz).
- Coutant, A..(2008) *Tocqueville et la constitution democratique* (Paris : Mare et Martin).
- Couvert-Castéra, O. (2007) *Code électoral commenté* (Paris: Berger–Levrault).
- Dach, H. (ed.) (1998) *Politični sistem Avstrije* (Ljubljana: Državna založba Slovenije).
- Dahrendorf, R. (1990) *Reflection on the Revolution in Europe* (London: Random House).
- Daviso, P. (1968) Public Opinion, In: Shills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company&The Free Press).
- De Waele, H. (2015) Not Quite the Bed that Procrustes Built: Dissecting the System for Selecting Judges at the Court of Justice of the European Union, In: Bobek, M. (ed.) *Selecting Europe's Judges* (Oxford: Oxford University Press).
- Debelak, M. (2015) Neustrezna ureditev volitev sodnic in sodnikov v Državnem zboru, *Pravna praksa*, 34(23), pp. 14–15.
- Dekanić, I. (2004) *Demokratizacija hrvatske politike* (Zagreb: Prometej, Zagreb).
- Dezso, M. (2010) *Constitutional Law in Hungary* (Leiden: Kluwer Law International).
- Dieringer, J. (2009) *Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung - Entwicklung - Europäisierung* (Opladen: Verlag Barbara Budrich)
- Dimulescu, V. A. (2010) Presidential impeachment in semi-presidential systems, *Europolis*, 4(1), pp. 101-131.
- Domgörgen, U. & Hömig, D. (ed.) (2006) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos)
- Douglas-Scott, S. (2006) A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis, *Common Market Law Review*, 43, pp. 629-665.
- Dovžan, M. (2000) Vloga predsednika republike v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, *Pravnik*, 55(6/8), pp. 449 - 458.

- Dreier, H. (1996) *Grundgesetz-Kommentar, Bd 1* (Tübingen: Mohr Siebeck).
- Drenik, S. (2015) Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi - zakaj bi bila vendarle dobrodošla novela ZPKSMS, *Pravna praksa*, 34(1), pp. 10 – 12.
- Dubrovnik, T. (2009) Položaj, volitve in pristojnosti predsednika republike Estonije, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 33-45.
- Dubrovnik, T. (2009) The position, election and powers of the President of the Republic of Estonia, *Lex localis - Joournal of Local Self-Government*, 7(1), pp. 19-33.
- Dubrovnik, T. (2010) Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus*, 12, pp. 165-179.
- Dubrovnik, T. (2012) Položaj šefa države v izvršilni oblasti novih članic EU, *Javna uprava*, 48(3/4), pp. 141-170.
- Dubrovnik, T. (2013) *Položaj predsednika republike na izvršilnem in zakonodajnem področju v novih demokracijah EU, magistrska naloga* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Dubrovnik, T. (2014) Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju v bivših socialističnih ureditvah, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 41-70.
- Dubrovnik, T. (2009) Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope, *Javna uprava*, 45(4), pp. 155-179.
- Dujić, S. (2002) *Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti* (doktorska disertacija) (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Duval, J.-M. (2001) La sanction des comportements irréguliers au cours des élections, *Revue Française de droit constitutionnel*, 48, pp. 824–846.
- Duverger, M. (1980) A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8(2), pp. 165-187.
- Dyzenhaus, D. (1997) *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar* (New York: Oxford University Press).
- Dyzenhaus, D. (2006) *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency* (New York: Cambridge University Press).
- Elgie, R. (1998) The Politics of Semi-Presidentialism, In: Elgie, R. (ed.) *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford Scholarship Online), pp. 1-21.
- Elgie, R. (ed.) (1999) *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Elster, J. (1992) *Political Psychology* (Chicago: Cambridge University Press).
- Elster, J. (2012) Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making, In: Ginsburg, T. (ed.) *Comparative Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press).
- European Commission for Democracy Through Law (1997) *Composition of Constitutional Courts, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-STD(1997)020* (Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law).
- Favoreu, L. (2001) *Droit constitutionnel* (Paris: Dalloz).

- Ferejohn, J. & Pasquino, P. (2004) The law of the exception: a typology of emergency powers, *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), pp. 210–239.
- Fink, U. (2000) Komentar k 57. členu Grundgesetz, In: Mangoldt, H., Klein, F. & Starck, C. (eds.) *Das Bonner Grundgesetz, Band 2* (München: Verlag Franz Vahlen).
- Fira, A. (1999) Ustavno pravo Republike Slovenije, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, In: Fira, A. (ed.) *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, tom 3* (Novi Sad: SANU).
- Flinterman, C., Heringa, A. W. & Waddington, L. (eds.) *The Evolving Role of Parliaments in Europe* (Antwerpen: Nomos Verlag).
- Frye, T. (1997) A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, *Comparative Political Studies*, 30(5), pp. 523-552.
- Gabanyi, A. U. (2010) Das politische System Rumäniens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd. ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 627-677.
- Gallagher, M. & Mitchell P. (eds.) *The Politics of Electoral Systems* (Oxford: Oxford University Press).
- Gardašević, Đ. (2011) Izvanredna stanja i ustavnopravno uredjenje Republike Hrvatske, In: Smerdel, B. & Gardašević, Đ. (eds.) *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Gardašević, Đ. (2014) *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb).
- Garlicki, L. L. (1996) Das Verfassungsgericht im politischen Prozess, In: Luchterhandt, O. (ed.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Rechtsinstitutionen* (Berlin: Verlag Arno Spitz), pp. 275-310.
- Gaudemet, P. M. (1966) *Le pouvoir exécutif aux les pays occidentaux* (Paris: Montchrestien).
- Gerhardt, M. J. (2000) *The Federal Impeachment Process* (Chicago: The university of Chicago Press).
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A. & Kenyatta Spence, L. (2003) *Supreme Court and the US Presidential Election of 2000: Wounds, Self-Inflicted or Otherwise?* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gjanković, D. (1962) *O imunitetu narodnih zastupnika* (Zagreb: Narodne novine).
- Goodwin-Gill, G. S. (2006) *Free and fair elections* (Genève: Inter-Parliamentary Union).
- Gordon, R. (2013) Constitutional Change and Parliamentary Sovereignty – the Impossible Dialectics, In: Qvortrup, M. (ed.) *The British Constitution. Continuity and Chang* (Oxford: Hart Publishing).
- Gould, R. (2001) *Vote Counting and Dispute Resolution, Regional Work-shop on Capacity Building in Electoral Administration in Africa*, 24–28 September 2001, Morocco, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan005409.pdf> (August 5, 2015).

- Grad, F. & Kaučič, I. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič A. (2006) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F. & Svete, P. (2007) *Predpisi o volitvah predsednika republike in v državni svet* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. (1992) Parlament, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F. (1993) Razmerje med parlamentom in vlado z vidika načela delitve oblasti, *Javna uprava*, 29(1/2), pp. 71-88.
- Grad, F. (1998) Položaj šefa države v ustavni ureditvi Ruske federacije. *Zbornik znanstvenih razprav*, 58(1998), pp. 57-70.
- Grad, F. (1999) Individualna in kolektivna (politična) odgovornost ministra, *Zbornik referatov, V. Dnevi javnega prava 1999*, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 347-366.
- Grad, F. (2000) *Parlament in vlada* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Grad, F. (2001) Problematika imenovanja oziroma volitev sodnikov, In: Zalar, A. (ed.) *Normativne spremembe na področju sodstva v Republiki Sloveniji* (Ljubljana: Slovensko sodniško društvo), pp. 5-9.
- Grad, F. (2004) *Volitve in volilni sistem (2. izdaja)* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Grad, F. (2011) Komentar k 80. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1093-1115.
- Grad, F. (2012) Ustavna sprememba glede oblikovanja vlade ne bo ničesar rešila, *Pravna praksa*, 31(24/25), pp. 6-9.
- Grad, F. (2012) Ustavna ureditev organizacije državne oblasti, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F. (2013) *Parlamentarno pravo* (Ljubljana: GV Založba).
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. (2016) *Ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1996) *Državna ureditev Slovenije, 2. spremenjena in dopolnjena izd.* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2004) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani).
- Gröpl, C. (2013) *Studienkommentar GG* (München: C. H. Beck).
- Gross, O., Aolain, F. N. (2006) *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice* (New York).
- Guchet, Y. (1994) *Les systemes politiques des pays de l'Union europeenne* (Paris: Armando Colin).
- Guchet, Y. (1996) *Droit parlementaire* (Paris: Economica).
- Haberle, P. (2004) *Ustavna država* (Zagreb: Politička kultura).
- Hamilton, A. (1788): *Federalist No. 65. Founding Fathers* (New York: Packet).
- Hardin, R. (2002) Liberal Distrust, *European Review*, 10(1), pp. 73-86.

- Hartmann, J. (2011) *Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*, 3rd. ed. (Wiesbaden: VS Verlag).
- Harvey, J. & Bather, L. (1972) *The British Constitution* (London: Macmillan).
- Hasen, R. L. (2003) *The supreme court and election law, judging equality from Baker v. Carr to Bush v. Gore* (New York University Press).
- Hausmaninger, H. (2002) *Avstrijski pravni sistem* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Heringa A.W. & Kiiver P. (2007) *Constitutions Compared (An Introduction to Comparative Constitutional Law)* (Antwerpen, Oxford: Intersentia).
- Herzog, D. (1992) *Moderen poklicni politik*, In: Frane, A. (ed.) *Zbornik Politika kot poklic* (Ljubljana: Krt).
- Herzog, R. (1994) *Komentar k 57. členu Grundgesetz*, In: Maunz, T. & Dürig, G. (eds.) *Grundgesetz Kommentar, Band III, Artikel 38-91* (München: Verlag C.H. Beck).
- Hesse, K. (1999) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl.* (Heidelberg: Müller (C.F.Jur.)).
- Hirschl, R. (2014) *Comparative Matters* (Oxford: Oxford University Press).
- Hömig, D. (ed.) (2013) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10th ed.* (Baden-Baden: Nomos Verlag).
- Houghton, P. (2009) *Political Psychology* (London: Routledge).
- Hribar, T. (ed.) (2009) *Izvori slovenske ustave, 2. izd.* (Ljubljana: Državni svet).
- Iglič, H. (2004) *Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji, Družboslovne razprave, 20(46/47)*, pp. 149-175.
- Igličar, A. (2004) *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Igličar, A. (2011) *Pogledi sociologije prava* (Ljubljana: GV Založba).
- Iljanova, D. (2006) *The Republic of Latvia*, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.): *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 64.
- Ionescu, C. (2008) *Romania*, In: Kortmann, C. & Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement* (Deventer: Kluwer Law International), pp. II/1-II/103.
- Ismayr, W. (2003) *Die politischen Systeme der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländer, Vorgänge, 42(2)*, pp. 5-17.
- Ismayr, W. (2004) *Die politischen Systeme der baltischen Staaten, Der Bürger im Staat: Die baltischen Staaten, 54(2/3)*, pp. 110-119.
- Ismayr, W. (2004) *Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, Aus Politik und Zeitgeschichte, 5/6*, pp. 5-14.
- Ismayr, W. (2010) *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas, 3rd. ed.* (Wiesbaden: VS Verlag) pp. 9-78.
- Jackson, V.C. & Tushnet M. (2006) *Comparative Constitutional Law (Second Edition)* (New York: Foundation Press).
- Jambreč, P. (1992) *Ustavna demokracija : graditev slovenske demokracije, države in ustave* (Ljubljana: Državna založba Slovenije).

- Jambrek, P. (2014) *Svoboda in ustava* (Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta).
- Jeanneau B. (1987) *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Dalloz).
- Jerabek, P., Jerabek P. & Vierbücher N. (1998) Das Ende der Amtsperiode des slowakischen Staatspräsidenten Kováč und die Verfassungskrise in der Slowakischen Republik, In: *Berichte zu Staat und Gesellschaft in der Tschechischen und in der Slowakischen Republik, Heft 1* (München: Collegium Carolinum).
- Jerovšek, T. (1998) Ustavno sodstvo in funkcija sodstva v luči (prepotrebni?) ustavnih sprememb, *Podjetje in delo*, 1998) 6-7, str. 1200-1211.
- Jerovšek, T. (2001) Ustavna ureditev sodstva, *VII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 47–59.
- Jovičić M. (1984) *Veliki ustavni sistemi* (Beograd: Svetozar Marković).
- Jovičić, M. (1968) *Odgovornost nosilaca javnih funkcija, uporednopravna studija* (Beograd: Institut za uporedno pravo).
- Juan, J. L- & Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (London: The John Hopkins University Press).
- Juchler, J. (1997) Politische Polarisierung in Polen: Zur Entwicklung seit den Präsidentschaftswahlen, *Osteuropa*, 47(4), pp. 315-326.
- Kaučič, I. & Grad, F. (2003) *Ustavna ureditev Slovenije, tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja* (Ljubljana: GV Založba).
- Kaučič, I. & Grad, F. (2008) *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: GV Založba).
- Kaučič, I. & Zagorc, S. (2008) *Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov* (Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve).
- Kaučič, I. (1989) *Institucija šefa države v ustavnem sistemu Socialistične republike Slovenije, magistrsko delo* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (1991) Pristojnosti in razmerja predsedstva Republike Slovenije v organizaciji oblasti, *Vestnik za javno upravo*, 27(22), pp. 65-76.
- Kaučič, I. (1992) Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 737–741.
- Kaučič, I. (1992) Obtožba predsednika republike zaradi kršitve ustave ali hujše kršitve zakona, In: *Zbornik strokovno znanstvenih razprav*, 4, pp. 146-155.
- Kaučič, I. (1993) Poslanska imuniteta, *Zbornik strokovno znanstvenih razprav*, 5, pp. 78-87.
- Kaučič, I. (1995) Funkcije predsednika republike in državni zbor, *Zbornik Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, 1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Brdo pri Kranju, 28. – 29. november 1995, pp. 257-272.
- Kaučič, I. (1998) Volitve sodnikov ustavnega sodišča, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *IV. Dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 143-154.
- Kaučič, I. (1999) Izključitev in omejitve odgovornosti, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *V. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 297-310
- Kaučič, I. (1999) Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti, In: Visoka upravna šola (ed.) *Zbornik referatov VI. Dnevo slovenske uprave* (Ljubljana: Visoka upravna šola), pp. 53–61.

- Kaučič, I. (2002) Nezdržljivost funkcije predsednika republike. In: *Je meja jasna? Nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter etika izpostavljenih poklicev in funkcij* (Grosuplje: Mondena), pp. 79-85.
- Kaučič, I. (2002) Predsednik republike in sodstvo, *Podjetje in delo*, 28(6/7), pp. 1249-1259.
- Kaučič, I. (2002) Sprememba ustavne ureditve poslanske imunitete, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *VIII. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 247-258.
- Kaučič, I. (2004) Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 23-38.
- Kaučič, I. (2006) Predsednik republike med ustavo in politično prakso, *Podjetje in delo*, 32(6/7), pp. 1615-1628.
- Kaučič, I. (2006) Volitve in mandat sodnikov ustavnega sodišča, In: *Javna uprava*, 42(2-3), pp. 411-436.
- Kaučič, I. (2007) Razmerje zakonodajne in izvršilne oblasti do nadzornih institucij, *Javna uprava*, 43(2), pp. 15-33.
- Kaučič, I. (2007) Spremembe položaja in volitev sodnikov Ustavnega sodišča, *Podjetje in delo*, 28(6/7), pp. 1013-1024.
- Kaučič, I. (2008) Sprememba ustavne ureditve volitev ustavnih sodnikov, *Podjetje in delo*, 34(6/7), pp. 1504-1511.
- Kaučič, I. (2009) Nekatera vprašanja sistema volitev predsednika republike, *Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1734-1747.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 83. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1136-1148.
- Kaučič, I. (2011) Predsednik republike – uvodni komentar, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije), pp. 1206 – 1208.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 102. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1210-1211.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1212-1220.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 104. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1221-1222.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 105. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1222-1227.
- Kaučič, I. (2011) Komentar k 106. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1227-1230.

- Kaučič, I. (2011) Komentar k 109. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1240-1247.
- Kaučič, I. (2011) Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in drugih državah Evropske unije, *Pravnik*, 66(5/6), pp. 311-338.
- Kaučič, I. (2011) Vloga predsednika republike v parlamentarnem sistemu, *Podjetje in delo*, 37(6/7), pp. 1057-1066.
- Kaučič, I. (2012) Pristojnosti predsednika republike pri oblikovanju vlade, *Podjetje in delo*, 38(6/7), pp. 1125-1135.
- Kaučič, I. (2014) Izbor sodija ustavnih sodova u Sloveniji i komparativno, *Strani pravni život*, 3, pp. 323-344.
- Kaučič, I. (2014) Predlagalne pristojnosti Predsednika republike, *Javna uprava*, 50(1/2), pp. 19-40.
- Kaučič, I. (ed.) (1992) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (ed.) (2007) *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I. (ed.) (2012) *Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kaučič, I., Pavlin, P. & Bardutzky, S. (ed.) (2011) *Ustavna reforma ustavnega sodstva* (Ljubljana: Pravna fakulteta & Ministrstvo za pravosodje).
- Kaufman, I. R. (1980) The Essence of Judicial Independence, *Columbia Law Review*, 80(4), pp. 671-701.
- Kelemen, K. (2013) Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary, *Acta Juridica Hungarica*, 54(1), pp. 5-23.
- Kenney, C. D. (2013) Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, In: Mainwaring, S. & Welna, C. (eds.) *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Kerševan, E. (2009) Vloga predsednika republike v zakonodajnem postopku z vidika varstva vladavine prava, *Pravnik*, 64(11/12), 645-660.
- Klima, K. (2008) *Constitutional Law of the Czech Republic* (Plzen: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk).
- Kocjančič, R. (2012) Temeljne dileme o ustavni ureditvi oblikovanja vlade v RS, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F. & Kaučič, I. (2005) *Ustavno pravo Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Kommers, D. P. (1997) *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham: Duke University Press).
- Körösenyi, A., Fodor, G. G. & Dieringer, J. (2010) Das politische System Ungarns, In: Ismayr, W. (eds.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag).

- Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 103.
- Kosar, D. (2015) Selecting Strasbourg Judges: A Critique, In: Bobek, M. (ed.) *Selecting Europe's Judges* (Oxford: Oxford University Press).
- Kostić, L. (1934) Komentar Ustava Kraljevine Jugoslavije od 3. septembra 1931 (Jugoslavensko Ustavno pravo) (Beograd: Geca Kon a.d.).
- Kostić, L. (1940) *Član 116. Ustava i njegova primena* (Beograd: Pravna Misao).
- Kristan, I. (1999) Pravne in politične predpostavke za uveljavljanje politične odgovornosti, In: *V. Dnevi javnega prava*, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, Inštitut za javno upravo, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 277-295.
- Kristan, I. (2004) Odgovornost predsednika republike (šefa države), In: Inštitut za javno upravo (ed.) *X. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 39-56.
- Kristan, I. (2010) Ustavna obtožba degradirana na nivo političnega pamfleta, *Delo*, March 1, 2010.
- Kristan, I., Grad, F., Kaučič, I. & Ribičič, C. (1994) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Krivic, M. (1992) Vlada, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Krivic, M. (1996) Ustavne sodnike voliti z dvetretjinsko večino, *Delo, Sobotna priloga*, January 27, 1996, p. 33.
- Krivic, M. (2001) Po desetih letih - iz ene skrajnosti v drugo? Skrajnosti pri volitvah/imenovanjih ministrov in sodnikov, In: *VII. dnevi javnega prava*, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2001, pp. 83-95.
- Krivic, M. (2001) Vaja v argumentiranju: »Je lahko nekdo trikrat izvoljen za Predsednika Republike?«, *Pravna praksa*, 20(7), p. 31.
- Krivic, M. (2002) »Čudna« predsedniška funkcija, *Mladina*, 43, October 24, 2002, pp. 24-25.
- Krivic, M. (2002) Kandidiranje in volitve ustavnih sodnikov: odprto pismo predsedniku republike in poslancem, *Pravna praksa*, 21(10/11), pp. 6.
- Krivic, M. (2006) Nujnost radikalne razbremenitve in nazorskega uravnoteženja Ustavnega sodišča, *Javna uprava*, 42(2/3), pp. 455-461.
- Krivic, M. (2007) Predlaganje ustavnih sodnikov prehaja v roke pravniku dr. Türka, *Pravna praksa*, 44, pp. 6.
- Krivic, M. Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in stabilno vlado (sistem "konstruktivne nezaupnice") : (ustavna izvedba načela delitve oblasti - varianta A), *Teorija in praksa*, 27(10/11), pp. 1185-1191.
- Krouwel, A. (2003) Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries, *Acta Politica*, 38(4), pp. 333-364.
- Kühn, Z. & Kysela, J. (2006) Nomination of Constitutional Justices in Post-Comunist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic, *European Constitutional Law Review*, 2(2), pp. 183-208.
- Kušej, G., Pavčnik, M. & Perenič, A. (1989) *Uvod v pravoznanstvo* (Ljubljana: Uradni list SRS).

- Kušej, G. (1960) *Primerjalno ustavno pravo* (Ljubljana: Združenje študentov prava Univerze v Ljubljani).
- Lagerspetz, M. & Maier K. (2010) Das politische System Estlands, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 79-123.
- Lanchester, F. (2004) *Gli Strumenti della Democrazia* (Milano: Giuffrè).
- Lane, R. E. (1968) The study of political personality, In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12, (New York: The Macmillan Company & The Free Press).
- Laporte, J. & Tulard, M. J. (1986) *Le droit parlementaire* (Paris: PUF).
- Laski, H. J. (1952) *Parliamentary Government in England* (London: Oxford University Press).
- Laski, H. J. (1929) *Grammar of Politics* (New Haven: Yale University Press).
- Lassalle, F. (2010) *Reden und schriften* (Bremen: Europäischer Hochschulverlag).
- Lavaux, P. (1987) *Le parlementarisme* (Paris: PUF).
- Lazar, N. (2009) *States of Emergency in Liberal Democracies* (New York: Cambridge University Press).
- Leclercq, C. (1992) *Drot constitutionnel et institutions politiques, huitième édition* (Paris: Litec).
- Leisner, W. (1967) *Die Unvereinbarkeit von öffentlichem Amt und Parlamentsmandat* (Wiesbaden: Deutsche Fachschriften).
- Lijphart A. (1992) *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press).
- Lijphart, A. (1984) *Democracies (Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries)* (New Haven, London: Yale University Press).
- Lijphart, A. (1991) Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, 2(1), pp. 72-84.
- Lijphart, A. (1991) Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations v. Democracy and Political Transformation, In: Szboszlai, G. (ed.) *Democracy and political transformation: Theories and East-Central European realities* (Budapest: Hungarian Political Science Association).
- Lindahl, L. (2004) Deduction and Justification in the Law. The Role of Legal Terms and Concepts, *Ratio Juris*, 17(2), pp. 182–202.
- Linz, J. J. & Valenzuela, A. (1994) *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Linz, J. J & Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore & London: The John Hopkins University Press).
- Locke, J. (2010) *Dve razpravi o oblasti – Pismo o toleranci* (Ljubljana: Krtina).
- Loewenstein, K. (1957) *Constitutional government and political process* (Chicago: University of Chicago Press).
- Lucky, C. (1994) A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, 42(3), pp. 81–94.
- Lutz, D. D. (2006) *Principles of Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Mackenzie, R. (ed.) (2010) *Selecting International Judges - Principle, Process, and Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Malešič, M. (ed.) (2004) *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izziv in priložnost* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Malleson, K. & Russell, H. P. (ed.) (2006) *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World* (Toronto: University of Toronto Press).
- Manin, B. (2008) The Emergency Paradigm and the New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight?, In: Baume, S. & Fontana, B.) *Les usages de la séparation des pouvoirs* (Paris: Michel Houdiard), pp. 136–171.
- Mansfeldová, Z. (2002) Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, In: Kraatz, S. & Steinsdorff, S. (ed.) *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa* (Opladen: Leske + Budrich), pp. 111-126.
- Marazzita, G. (2003) *L' emergenza costituzionale. Definizioni e modelli* (Milano: Giuffrè).
- Matthes, C. Y. (1999) *Polen und Ungarn - Parlamente im Systemwechsel: Zur Bedeutung einer politischen Institution für die Konsolidierung neuer Demokratien* (Opladen: Leske + Budrich).
- Maunz, T. & Dürig, G. (eds.) (2015) *Grundgesetz, Kommentar, 74. Ergänzungslieferung* (Muenchen: C.H.Beck).
- Maunz, T. & Dürig, G. (eds.) (1994) *Grundgesetz Kommentar, Band III.* (München: Verlag C. H. Beck).
- Mavčič, A. Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, *Dignitas*, 47/8, pp. 45-46.
- Mavčič, A. & Jambreč, P. (2011) Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1231-1239.
- Mavčič, A. (1995) *Slovenian constitutional review, Its Position in the World and Its Role in the Transition to a New Democratic System* (Ljubljana: Založba Nova Revija).
- Mavčič, A. (2000) *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili* (Ljubljana: Nova Revija).
- Mavčič, A. (2010) Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike, *Dignitas*, 47/48, pp. 34-46.
- McGregor, J. (1994) The Presidency in East Central Europe, *RFE/RL Research Report*, 3(2), pp. 23-31.
- Merusk, K. (2006) The Republic of Estonia, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 70.
- Metcalf, L. K. (2000) Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33(5), pp. 660-685.
- Miheljčak, V. (2015) Pločevinasti bobnar, kolumna, *Mladina*, 16, February 2, 2016.

- Mindus, P. (2007) *Emergenza, costituzione, diritti fondamentali: una guida critica* (Torino: Dipartimento di Studi Politici).
- Montesquieu, C. (1989) *O duhu zakona*, I. (Beograd: Filip Višnjić).
- Morbidelli, G., Pegoraro, L., Reposo, A. & Volpi, M. (1997) *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, sec.ed. (Bologna: Monduzzi Editore).
- Mozetič, M. (2002) Komentar k 91. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Mozetič, M. (2007) Odnos med vejami oblasti vprašanje bontona?!, *Pravna praksa*, 26(7/8), pp. 9-10.
- Mratović, V., Filipović, N. & Sokol, S. (1986) *Ustavno pravo i političke institucije* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu).
- Murphy, J. (2007) *The impeachment process* (London: Chelsea House Pub).
- Nahtigal, M. (2004) Ustavna demokracija in vloga predsednika republike, *Javna uprava*, 40(2), pp. 357-373.
- Neale, T. H. (2009) Presidential Succession: Perspectives, Contemporary Analysis, and 110th Congress Proposed Legislation. CRS Report for Congress, RL34692, October 3, 2008, pp. 1-27.
- Nenadić, B. (2009) Ustavni sud Republike Srbije, *Revus*, 11, pp. 127-150.
- Nerad, S. (2004) Razmerje predsednika republike do sodne oblasti, *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 57-72.
- Nickel, J. (2016) Two Models of Normative Frameworks for Human Rights during Emergencies, In: Criddle, E. J. (ed.) *Human Rights in Emergencies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Norton, P. (1981) *Commons in Transition* (Oxford: Oxford University Press).
- Nou, J. (2009) Privatizing Democracy: Promoting Elections Integrity Through Procurement Contracts, *The Yale Law Journal*, 4, pp. 744-793.
- Ogrizek, D. (tr.) (1999) Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov, *Pravnik*, 54(4/5), pp. 265-278.
- Ojanen, T. & Salminen, J. (2016) Finland: European Integration and International Human Rights Treaties as Sources of Domestic Constitutional Change and Dynamism, In: Albi, A. & Bardutzky, S. (eds.) *The Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance* (Haag: TCM Asser Press).
- Orr, G. D. (2012) *Judicial Review of the Administration of Parliamentary Elections* (Brisbane: Thomson Reuters Australia Limited).
- Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic* (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Ostrom, V. (2000) *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).
- Pajvančić, M. (2009) *Komentar Ustava Republike Srbije* (Beograd: Konrad Adenauer Stiftung).

- Paladin, L. (1989) *Lezioni di Diritto Costituzionale* (Padova: CEDAM).
- Pavčnik, M. & Mavčič, A. (eds.) (2000) *Ustavno sodstvo* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Pavčnik, M. (1999) *Teorija prava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Pavčnik, M. (2004) *Argumentacija v pravu*, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Pavčnik, M. (2007) Pokončnost ustavnega sodišča, *Pravna praksa*, 26(22), p. 19.
- Pavčnik, M., Cerar M. & Novak A. (2006) *Uvod v pravoznanstvo* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Pavlicek, V. & Kindlova, M. (2006) The Czech Republic, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 74.
- Pavliha, M. (2002) Zdravljenje resnega zobobola z aspirinom, *Pravna praksa*, 21(21), p. 4.
- Pavlin, P. & Kečanović, B. (2006) Policijsko pravo in pooblastila – splošni del (IV. del – delovanje policije v izrednih razmerah) (Ljubljana: GV Založba).
- Pavlin, P. (2011) Komentar k 87. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1151-1163.
- Perenič, A. (2005) *Uvod v razumevanje države in prava* (Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede).
- Pētersone, K. (2011) *Latvian President Initiates Dissolution of the Parliament* (Riga: Latvian Institute).
- Pirnat, R. (2012) Nekatera vprašanja mandata ministra, In: Kaučič, I. (ed.) *Pomen ustavnosti in ustavna demokracija* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Pitamic, L. (1927) *Država* (Ljubljana: Družba Sv. Mohorja).
- Pitamic, L. (1996) *Država* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Plank, E. T. (1996) The Essential Elements of Judicial Independence and the Experience of Pre-Soviet Russia, *William & Mary Bill of Rights Journal*, 5(1), pp. 1–74.
- Podolnjak, R. (2012) Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u post-komunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, In: Bacic, A. (ed.) *Constitution and Democracy. Foreign Influences and the Croatian Responses* (Zagreb: HAZU).
- Podolnjak, R. (2007) Explaining the failure of the european constitution: a constitution-making perspective, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*. 57(1), pp. 119-167
- Podolnjak, R. (2007) Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, 57(3), pp. 547-575.
- Podolnjak, R. (2011) Način izbora i ustavni položaj predsjednika Republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora, In: Smerdel, B. & Gardašević, Đ. (eds.) *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Podolnjak, R. (2011) Ustavnopravno uređenje i primjena referendumu i građanske inicijative u Hrvatskoj, In: Smerdel, B. & Gradašević, Đ. (eds.) *Izgradnja*

- demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Pogorelec, J. (2005) Položaj predsednika republike, *Pravna praksa*, 24(43), pp. 3-4.
- Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Pogorelec, J. (2011) Politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, *Podjetje in delo*, 37(6/7), pp. 1078-1089.
- Potič, Z. (2015) Pahor bo imenoval nove veleposlanike, *Delo*, August, 28, 2015.
- Prakke, L. & Kortmann, C. (eds.) (2004) *Constitutional Law of 15 EU Member States* (Deventer: Kluwer Legal Publishers).
- Prezelj, I. (2002) *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta* (Ljubljana: FDV).
- Pucko, C. (2002) So poslanci res nedotakljivi?, In: *Je meja jasna?, Nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter etika izpostavljenih poklicev in funkcij* (Grosuplje: Mondena), pp. 71-78.
- Pugačauskas, V. (1999) Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland, *Lithuanian Political Science Yearbook*, pp. 88-113.
- Radulović, N. (2004) Nezdržljivost opravljanja javne funkcije z drugimi in s pridobitno dejavnostjo. *Pravna praksa*, 23(15), p. 5.
- Ribarič, M. (1992) Funkcije in pristojnosti predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta), pp. 184-188.
- Ribarič, M. (1992) Predsednik republike in človekove pravice, *Teorija in praksa*, 29(7/8), pp. 687-693.
- Ribarič, M. (1996) Predsednik republike v procesu političnega odločanja, In: *Zbornik referatov, II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, pp. 79-94.
- Ribarič, M. (1996) Predsednik Republike Slovenije in parlament. *Zbornik referatov, Politološki dnevi* (Slovenski parlament: izkušnje in perspektive) (Ljubljana: Slovensko politološko društvo), pp. 119-136.
- Ribarič, M. (1997) Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike, In: *Zbornik referatov, III. strokovno srečanje pravnikov javnega prava*, Portorož, 1997, pp. 119-134.
- Ribarič, M. (1997): Odnos med predsednikom republike Slovenije in vlado, In: *Zbornik referatov, Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, Politološki dnevi, Portorož, 6. in 7. junij 1997, Ljubljana 1997, pp. 39-53.
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, In: *V. Dnevi javnega prava, Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje*, Inštitut za javno upravo, Portorož, 7.-9. junij 1999, pp. 325-345.
- Ribarič, M. (1999) Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, 35(4), pp. 583-606.
- Ribarič, M. (2000) *Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja*, razdelek 3. Predsednik republike v sistemu državnih organov, točka Vrhovni poveljnik, available at: <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?>

- Ribarič, M. (2001) Institucija predsednika republike ob 10-letnici ustave, In: Inštitut za javno upravo (ed.) *Zbornik VII. Dnevo javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 105–119.
- Ribarič, M. (2001) Status of the President of the Republic of Slovenia in the System of Government, In: Kazimierz, D, Ryszard, M. & Wojtowicz, K. (eds.) *Ten years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe* (Lublin), pp. 319 - 332.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 102. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 824-827.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 103. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 828-830.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 104. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 831.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 105. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 831-832.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 106. členu, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije*, (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 832-833.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 107. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 834-838.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 108. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 838-839.
- Ribarič, M. (2002) Komentar k 109. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 840-843.
- Ribarič, M. (2002) Ob predlogu za omejitev ponovne izvolitve predsednika republike, In: *Zbornik referatov, VIII. Dnevi javnega prava*, Portorož, 10.-12. junij 2002, pp. 259 – 276.
- Ribarič, M. (2004) Predsednik Republike Slovenije med ustavo in politiko, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.-16. junij 2004, pp. 73-82.
- Ribarič, M. (2007) Predsednik republike, In: Kaučič, I. (ed.) *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribarič, M. (2015) *Spomini: Slovenija - Jugoslavija* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Ribičič, C. & Kaučič, I. (2014) Constitutional Limits of legislative referendum: the case of Slovenia, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 12(4), pp. 899-928.
- Ribičič, C. (1995) Janko Smole, Prvi pravi premier, In: *Siva tipka 074* (Ljubljana: Enotnost).

- Ribičič, C. (1981) *Izvršni svet v delegatskem skupščinskem sistemu Jugoslavije* (Ljubljana: DE).
- Ribičič, C. (1992) Ustavni položaj predsednika republike, In: Kaučič, I. (ed.) *Nova ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Ribičič, C. (1999) Predsednik republike, In: Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (eds.) *Državna ureditev Slovenije* (Ljubljana: Uradni list RS), str. 137–151.
- Ribičič, C. (2000) *Geneza neke zablude: ustavnopravna analiza formiranja i djelovanja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne* (Zagreb: Jesenski i Turk).
- Ribičič, C. (2000) Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50(4), pp. 571–589.
- Ribičič, C. (2002) Šef države ali šef protokola, *Pravna praksa*, 21(19), pp. 4–5.
- Ribičič, C. (2003) *Mozaik ustavnih sprememb* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (2003) Nosilec državne ali protokolarne funkcije, In: *Mozaik ustavnih sprememb: od slovenske ustavnosti k evropski* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (2004) Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu, In: *Zbornik referatov, X. Dnevi javnega prava 2004*, Portorož, 14.–16. junij 2004, pp. 83–93.
- Ribičič, C. (2009) Volitve poslancev narodnih skupnosti, *Podjetje in delo*, 35(6/7), pp. 1748–1758.
- Ribičič, C. (2013) Aktivizem po portugalsko, *Pravna praksa*, 32(45), p. 33.
- Ribičič, C. (2013) Z damoklejevim mečem nad neustavnost, *Delo*, August 1, 2013.
- Ribičič, C. (2013) Za novo ravnotežje med vejami oblastmi in do ljudi, *Pravna praksa*, 32(9), p. 33.
- Ribičič, C. (2015) Mandatar za sestavo vlade, *Pravna praksa*, 34(31/32), p. 25.
- Ribičič, C. (2015) *Med pravom in pravičnostjo* (Ljubljana: GV Založba).
- Ribičič, C. (2015) Nazaj v prihodnost, *Pravna praksa*, 34(38), p. 15.
- Ribičič, C. (2015) Neustavna diskriminacija upokojencev, In: Ribičič, C. (ed.) *Med pravom in pravičnostjo: sto in en utrinek* (Ljubljana: GV Založba).
- Riedel, S. (2010) Das politische System Bulgariens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd. ed (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 677–728.
- Robert, E. L. (1968) The study of political personality, In: Sills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company & The Free Press).
- Rogers, W. A. (2016) *Presidential Inability. Address at Yale University Law School Association. New Haven, Connecticut, 25. 4. 1958* (Washington: Department of Justice).
- Ross, A. (2008) Tû-tû, *Revus*, 7, pp. 88–100.
- Rüb, F. W. (2001) *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag).
- Sadurski, W. (2008) *Rights Before Courts - A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer).
- Sajo, A. (1999) *Limiting Government, An Introduction to Constitutionalism* (Budapest: CEU Press), pp. 69–103.

- Sajo, A. (2006) The Republic of Hungary, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 51.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering (An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes)* (New York: New York University Press).
- Sartori, G. (2002) *Political parties and party systems* (Zagreb: Politička kultura).
- Sclaich, K. (1998) Komentar k 57. členu Grundgesetz, In: Isensee, J. & Kirchhof, P. (eds.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.F. Müller Verlag).
- Schlaich, K. (1992) Der Bundespräsident, In: Isensee, J. & Kirchhof, P. (eds.) *Handbuch des Staatsrechts II* (Heidelberg: C.F. Müller), pp. 523-584.
- Schmidt, T. (2010) Das politische System Lettlands, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 123-170.
- Schmitt, C. (1994) *Tri razprave* (Ljubljana: Krt).
- Schmitt, C. (1996) Legalnost i legitimnost, In: Kasapović, M. & Zakošek, N. (eds.) *Legitimnost demokratske vlasti* (Zagreb: Naprijed).
- Schmitt, C. (2005) *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Chicago/London: The University of Chicago Press).
- Scott, G. (1999) *Controlling the State. Constitutionalism From Ancient Athens To Today* (Cambridge: Harvard University Press).
- Searle, J. (1969) *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shills, D. (1968) Social role, In: Sills, D. L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company).
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Siaroff, A. (2003) Comparative presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, *European Journal of Political Research*, 42(3), pp. 287-312.
- Skubic, Z. (2014) Blišč in beda razpisnih postopkov za imenovanje sodnic in sodnikov mednarodnih sodišč, *Pravna praksa*, 33(46), pp. 8-10.
- Smerdel, B. (1977) Ustavne institucije ministarske odgovornosti i njihovo moderno značenje/ "Constitutional institutions of ministerial responsibility and their modern political meaning, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 32(2-3), pp. 67-83.
- Smerdel, B. (1992) Republic of Croatia: Three Fundamental Constitutional Choices, *Croatian Political Science Review*, 1(1), pp. 60-78.
- Smerdel, B. (2004) Alteration in government and the prospects of constitutional government, In: Kregar, J., Puljiz, V. & Ravlić, S. (eds.) *Hrvatska: kako dalje?* (Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo).
- Smerdel, B. (2004) Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine, In: Kregar, J., Puljiz, V. & Ravlić, S. (eds.) *Hrvatska: kako dalje?* (Zagreb: Pravni fakultet), pp. 85-94.
- Smerdel, B. (2006) *Convention on the Constitution of Europe: relevance of the theory of a compound republic*, wow 4 conference (Bloomington: Indiana University), available at: <http://www.indiana.edu/~workshop/>.

- Smerdel, B. (2009) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava, *Revus*, 11, pp. 97–126.
- Smerdel, B. (2009) Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav – argumenti u prilog pozitivnog ustavnog modela ustrojstva vlasti (Constitutional Amendments and the Croatian Parliamentary System – Arguments in Favor of the Current Constitutional Model of the System of Government), In: Kačer, H., Momčinović, H. & Žuvela, M. (eds.) *Liber Amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928-2008)* (Zagreb, Novi informator).
- Smerdel, B. (2010) Odgovornost Vlade u europskom kontekstu, kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao” (The Government’s Accountability in the European Context, How the European (parliamentary) Institutions “Do their Work”), *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60(3-4), pp.7-42.
- Smerdel, B. (2010) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti? (The Parliamentary System and Stability of the Croatian Constitution: Will the Presidential Elections be followed by New Changes in the System of Government?), *Collected Papers of the Zagreb Faculty of Law*, 60(1), pp.7-44.
- Smerdel, B. (2011) Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava, In: Smerdel, B. & Gardašević, Đ. (2011) *Igradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo).
- Smerdel, B. (2013) *Ustavno uređenje Evropske Hrvatske* (Zagreb: Narodne novine).
- Smerdel, B. (2014) Central European Democratic Transition: The Paradigm of a Constitutional Revolution, In: Fleiner Basta, L. & Marinković, T. (eds.) *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law* (The Hague: Eleven International Publishing), pp. 51-63.
- Smith, C. A. & Shortell, C. (2007) The Suits that Counted: The Judicialization of Presidential Elections, *Election Law Journal*, 6, pp. 251–265.
- Soberg Shugart; M. & Carey; J. M. (1992) *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).
- Sokol, S. & Smerdel, B. (1988) *Organizacija vlasti* (Zagreb: Narodne novine).
- Sokol, S. & Smerdel, B. (1998) *Ustavno pravo* (Zagreb: Informator).
- Sólyom, L. & Brunner, G. (2000) *Constitutional judiciary in a new democracy : The Hungarian constitutional court* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Sorensen, R. (2013) Vagueness, In: Zalta, E. N. (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, available at: URL: <http://plato.stanford.edu/archives/win2013/entries/vagueness/> (January 10, 2016).
- Sorensen, T. C. (1984) *A Different Kind of Presidency* (New York: Willey & Sons).
- Sovdat, J. (1997) Sodno varstvo volilne pravice pri volitvah predsednika republike, *Pravna praksa*, 16(5), pp. 2-3.
- Sovdat, J. (2002) Komentar k 43. Členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 473–489.

- Sovdat, J. (2011) Komentar k 43. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 709-730.
- Sovdat, J. (2008) Varstvo volilne pravice pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, *Pravnik*, 63(9/10), pp. 453-477.
- Sovdat, J. (2013) *Volilni spor* (Ljubljana: GV Založba).
- Spath, F. (1990) *Das Bundespräsidialamt 4. Auflage* (Düsseldorf).
- Spörer, D. (2006) *Regierungssysteme und Reformen: Politikökonomische Analyse der exekutiv-legislativen Beziehungen im postkommunistischen Raum* (Wiesbaden: VS Verlag).
- Stefanović, J. (1950) *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* (Zagreb: Školska knjiga).
- Stefanović, J. (1956) *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Knjiga I. in II. (Zagreb: Školska knjiga).
- Stefanović, J. (1965) *Ustavno pravo FNRJ i komparativno* (Zagreb: Školska knjiga).
- Steffani, W. (2002) Parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, In: Luchterhandt, O. (ed.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2nd. ed. (Berlin: Verlag Arno Spitz).
- Stone Sweet, A. (2000) *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe* (New York: Oxford University Press).
- Strohmeier, G. (2011) Mehr Legitimation = mehr Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 5(1), pp. 157-177.
- Sturm, G. (1972) *Die Inkompatibilität* (München: C. H. Beck Verlag).
- Suleiman, E. N. (1986) *Parliaments and parliamentarians in democratic politics* (New York: Oxford University Press).
- Sunstain, C. (1993) *The Partial Constitution* (Cambridge: Harvard University Press).
- Šarinić, H. (1999) *Svi moji tajni pregovori s Miloševićem 1993-1995* (Zagreb: Globus).
- Šmidovnik, J. (2000) Ustava – temeljnega popravila potrebna, *Delo, Sobotna priloga*, June 3, 2000.
- Šturm L. (1998) *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava* (Ljubljana: Nova revija).
- Šturm, L. (ed.) (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije).
- Šturm L. (ed.) (2011) *Komentar ustave republike Slovenije (Dopolnitev – A)* (Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije).
- Talat-Kelpša, L. (2001) The presidency and democratic consolidation in Lithuania, *Journal of Baltic Studies*, 32(2), pp. 156-169.
- Tanasescu, I. (2002) *The Presidency in Central and Eastern Europe*, paper presented at the conference: The Contours of Legitimacy in Central Europe, European Studies Centre, St. Antony's College, Oxford 2002.

- Tanchev, E. & Belov, M. (2008) The Republic of Bulgaria, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (ed.) *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. 1- 103.
- Tauber, J. (2010) Das politische System Litauens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 171-208.
- Tavits, M. (2009) *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter* (Oxford: Oxford University Press).
- Teršek, A. (2007) Demokracijo lahko slabi tudi pomanjkanje pristojnosti, *Mladina*, April 20, 2007.
- Teršek, A. (2009) Suverenost, ljudstvo in človekove pravice: prispevek k razumevanju konceptov, *Revus*, 9, pp. 45-64.
- Teršek, A. (2009) *Ustavna demokracija in vladavina prava* (Koper: Univerza na Primorskem, UP FAMNIT).
- Teršek, A. (2012) Funkcija predsednika republike. Je dovolj pomembna, da bi jo ukinili?, *Dnevnik, Objektiv*, July 14, 2012.
- Teršek, A. (2014) *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo* (Koper: Univerzitetna založba Annales).
- Testen, F. (2002) Komentar k 163. členu Ustave Republike Slovenije, In: Šturm, L. (ed.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije), pp. 1149.
- Thibaut, B. (1998) Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme?: Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8(1), pp. 5-37.
- Thiel, M. (ed.) *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies* (Farnham: Ashgate).
- Tomkins, A. (1998) *The Constitution After Scott. Government Unwrapped* (Oxford: Clarendon Press).
- Toplak, J. (2000) *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot* (Ljubljana: Nova Revija).
- Toš, N. (2007) (Ne)zaupanje v institucije: potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji (1991-2006), *Teorija in praksa*, 44(3/4), pp. 392-393.
- Tribe, L. H. (1985) *Constitutional Choices* (Cambridge: Harvard University Press).
- Tsebelis, G. & Rizova T. P. (2007) Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, *Comparative Political Studies*, 40(10), pp. 1155-1182.
- Türk, D. (2007) *Temelji mednarodnega prava* (Ljubljana: GV Založba).
- Turpin, C. (1985) *British Government and the Constitution* (London: Butterworths).
- Turpin, D. (1997) *Le regime parlementaire* (Paris: Dalloz).
- Tushnet, M. (ed.) (2005) *The Constitution in Wartime. Beyond Alarmism and Complacency* (Durham: Duke University Press).
- Tusseau, G. (2011) The Concept of Constitutional Emergency Power: A Theoretical and Comparative Approach, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 97(4), pp. 498–530.

- Ude L., Grad, F. & Cerar, M. (1992) *Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Ude, L. (2007) Je politična in ideološka uravnoveženost sploh potrebna, *Pravna praksa*, 26(28), pp. 19.
- Vaičaitis, V. A. (2006) The Republic of Lithuania, In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.) *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement* (Leiden: Kluwer Law International), pp. VI/1-VI/66.
- Vergotini, G. (2000) *Diritto Costituzionale* (Padova: Cedam).
- Vickery, C. (2011) *Understanding, Adjudicating, and Resolving Election Disputes*, University of Sao Paulo, IFES Conference Paper, February 16–19 2011, available at: <http://www.elibraria.org/elections/civic-education/papers/> (August 15, 2015).
- Vile, M. J. C. (1998) *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed. (Indianapolis Liberty Fund).
- Vodicka, K. (2005) *Das politische System Tschechiens* (Wiesbaden VS Verlag).
- Vodicka, K. (2006) Das politische System Tschechiens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2nd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 247-285.
- Vodicka, K. (2010) Das politische System Tschechiens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 275-317.
- Volcansek, L. M. (2000) *Constitutional Politics in Italy - The Constitutional Court* (New York: St. Martin's Press).
- Volcansek, L. M. (2006) Appointing judges the European way, *Fordham Urban Law Journal*, 34(1), pp. 361-385.
- Von Beyme, K. (2002) *Politični sistem Zvezne republike Nemčije* (Koper: Visokošolsko središče v Kopru).
- Von Coelln, C. (2013) *Studienkommentar GG. Studienkommentaar GG* (München: Verlag C. H. Beck).
- Von Mangoldt Klein, H. & C. Starck (eds.) (2000) *Das Bonner Grundgesetz* (München: Vahlen Verlag).
- Von Muench, I. (1993) *Staatsrecht* (Stuttgart: Kohlhammer).
- Walkland, S. A. (1977) Whither the Commons?, In Id. & Ryle, M. (eds.) *The study of Parliament group: the Commons in the seventies* (Glasgow: Fontana Colins).
- Weber, M. (1956) *Wirtschaft und Gesellschaft (Vierte Auflage)* (Tübingen: J, C, B, Mohr).
- Weber, W. (1930) Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten), *Archiv des öffentlichen Rechts*, 19, pp. 161-254.
- Weber, M. (1992) Politika kot poklic, In: Frane, A. (1992) *Zbornik Politika kot poklic* (Ljubljana: Krt).
- Wedam Lukić, D. (2007) Ustavno sodstvo med pravom in politikom, *Javna uprava*, 43(2), pp. 35-46.
- Welan, M. (1992) *Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik* (Wien: Horn, Böhlau).

- Woodhouse, D. (1998) *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press).
- Zagorc, S (2006) Omejitve pasivne volilne pravice na volitvah poslancev državnega zbora, *Zbornik znanstvenih razprav*, 66, pp. 335–355.
- Zagorc, S. (2004) *Institut protipodpisa aktov šefa države (magistrsko delo)* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Zagorc, S. (2004) Nezdržljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike, *Zbornik X. dnevo javnega prava*, Portorož, 14.-16. junij 2004 (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), pp. 95-112.
- Zagorc, S. (2005) Pravni akti predsednika republike, *Zbornik znanstvenih razprav*, 65, pp. 323-344.
- Zagorc, S. (2009) *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Zalar, A. (2002) Imenovanje sodnikov, In: *Zbornik referatov, VIII. Dnevi javnega prava*, Portorož 10-12.6.2002, Ljubljana 2002, pp. 287-304.
- Zalar, B. (2008) Izbiranje ustavnih sodnikov, *Dignitas*, 37/38, pp. 160-192.
- Ziemer, K. & Matthes, C. Y. (2010) Das politische System Polens, In: Ismayr, W. (ed.) *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. (Wiesbaden: Vs Verlag), pp. 209-274.
- Zorko, A. (2014) Ogleдалo Slovenije 2012 - 2014, *Valicon*, October 8, 2014.
- Zypries, B. (2010) The Basic Law at 60 - Politics and the Federal Constitutional Court, *German Law Journal*, 11(1), pp. 87-98.