



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Zakaj in kako odpraviti neustavne pritožnosti predsednika republike
Arne Marjan Mavčič

Article information:

To cite this document:

Marjan Mavčič, A. (2010). Zakaj in kako odpraviti neustavne pritožnosti predsednika republike, Dignitas, št. 47/48, str. 34-46.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/47/48-3>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Zakaj in kako odpraviti neustavne pristojnosti predsednika republike

dr. Arne Marjan Mavčič¹

1. Uvod

Vloga šefa države je v svojem bistvu poosebitev kontinuitete in legitimnosti države. Hkrati pa ima šef države nekatere politične pristojnosti, funkcije in dolžnosti, kolikor mu jih dajeta nacionalna ustava in zakonodaja². Ureditve so različne, vendar jih je mogoče razvrstiti v štiri glavne oblike:

1. ne-izvršilni sistem, v katerem šef države nima nobene izvršilne pristojnosti in ima v glavnem simbolično;
2. parlamentarni sistem, v katerem ima šef države izvršilno funkcijo, vendar je njeno izvrševanje vezano na mnenje kabineta;
3. predsedniški sistem, v katerem je šef države hkrati tudi šef vlade in aktivno izvaja svojo izvršilno funkcijo;
4. polpredsedniški sistem, katerem šef države deli izvajanje oblasti s predsednikom vlade.

Tudi sami parlamentarni sistemi in položaj šefa države v njih se med seboj razlikujejo³. V nekaterih sistemih je lahko šef države le nominalni šef izvršilne oblasti. Dejansko pa, v skladu s procesom ustavne evolucije, izvršilno oblast običajno izvaja le kabinet, ki ga vodi njegov predsednik, odgovoren parlamentu.

V republikah s parlamentarnim sistemom šefa države običajno imenujejo predsednik, vendar je večina njegovih nalog ceremonialne narave, kar je v nasprotju s predsedniškim ali polpredsedniškim sistemom. V praksi dejansko obstajajo številne razli-

¹ Izredni profesor in dekan Evropske pravne fakultete v Novi Gorici.

² http://en.wikipedia.org/wiki/Head_of_state; Pozeb, Miha, Pravna ureditev ustavne obtožbe predsednika Republike Slovenije, diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, januar 2010, <http://dkum.uni-mb.si/Dokument.php?id=12822>, in tam navedena literatura, str. 5.

³ Prim. Dobrovnik, Tadej, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus*, revija za evropsko znanost, št. 12/2010, junij 2010, str. 165.

čice. Kolikor starejša je parlamentarna ustavna ureditev, toliko več je lahko primerov ustavnih pooblastil, ki dajejo šefu države v roke izvršilne pristojnosti, sorodno kot v predsedniških ali polpredsedniških sistemih⁴.

Po slovenski ureditvi ima predsednik republike, formalno gledano, dokaj skromne pristojnosti. Gre za »institucijo pretežno kurtoazne narave«⁵. Predsednik predstavlja državo in se osredotoča na klasične državniške naloge, ne da bi posegel tudi v zasnovno in izvajanje vladne dejavnosti⁶. V takšnem modelu parlamentarnega sistema, kot ga je uvedla slovenska ustava, ima torej predsednik reprezentativno funkcijo in naj ne bi smel imeti preširokih pooblastil, oziroma ima le tiste pristojnosti, ki so nujne za nemoteno izvajanje deljene oblasti⁷. Posebnost slovenske ureditve je, da na eni strani z neposrednimi volitvami krepi položaj predsednika republike, na drugi strani pa mu restriktivno določa pristojnosti, saj ima prav glede na restriktivne pristojnosti na izvršilnem in zakonodajnem področju najšibkejši položaj⁸. Po letu 1991, ko je bila sprejeta slovenska ustava, je obveljala razlaga, da predsednik republike nima operativnih kadrovskih pristojnosti⁹.

Mnenja o tem, ali je to z vidika kakovosti demokracije dobro ali slabo, so lahko različna. Se pa slovenska ustavnopravna stro-

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Head_of_state.

⁵ Peter Petrovčič, Demokracijo lahko slabi tudi pomanjkanje pristojnosti, Kakovost demokracije je pogojena s porazdeljenostjo moči, Mladina, Komentar, 2007/17.

⁶ Kušej e tal., 1998, str. 43, Kušej, G., Pavčnik, M., Perenič, A., 1998, Ustavna ureditev Slovenije, Ljubljana, Gospodarski vestnik.

⁷ Kocjančič e tal., 1998, str. 187–190). (Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., in Kaučič, I. (1998), Ustavno pravo Slovenije, Ljubljana, Visoka upravna šola.

⁸ Ustavnopravni položaj predsednika republike v Republiki Sloveniji je pogojen s parlamentarnim sistemom organizacije državne oblasti, utemeljenim na načelu delitve oblasti, ki ga je uvedla Ustava. Kljub neposredni izvolitvi predsednika republike je njegova funkcija pretežno reprezentativna, kar je razvidno iz nabora njegovih pristojnosti. Bistvenega pomena za razumevanje koncepcije slovenskega parlamentarnega sistema je, da je vloga predsednika republike v okviru političnega procesa omejena tako rekoč na najmanjšo možno mero, čeprav obstaja nekaj izjem, npr. pri predlagalnih pristojnostih predsednika republike v postopkih izvolitev in imenovanj nekaterih najvišjih državnih funkcionarjev. 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 (Kaučič, Igor in Zagorc, Sašo, Pravno mnenje o postavitvi veleposlanikov, Ljubljana, 1. oktobra 2008 – Ministrstvo za zunanje zadeve objavlja Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov, ki sta ga pripravila strokovnjaka za ustavno pravo prof. dr. Igor Kaučič in asist. dr. Saša Zagorc.

⁹ <http://www.scribd.com/doc/8421909/wwwvestsi-Pravno-Mnenje-o-Postavitvi-Veleposlanikov-Igor-Kau-i-in-Sao-Zagorc>). Glej tudi Dobrovnik, Tadej, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, Revus, revija za evropsko znanost, št. 12/2010, junij 2010, str. 177, in tam navedeno literaturo.

⁹ Žerdin, Ali, Novi predsednik protikorupcijske komisije, Delo, sobota, 11. 9. 2010, <http://www.delo.si/clanek/121055>.

ka že dalj časa sprašuje, ali ne bi bilo treba teh pristojnosti, ki jih predsedniku republike daje zakonodaja, bodisi izrecno zapisati v ustavo bodisi v ustavo vnesti izrecno določbo, da lahko predsednik republike opravlja tudi druge zadeve, ki niso izrecno določene z ustavo, če tako določi zakon.

2. Ustavne pristojnosti predsednika republike

Slovenska Ustava opredeljuje funkcijo predsednika republike tako, da predsednik republike predstavlja republiko in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. člen Ustave). Sicer pa ustava posebej navaja pristojnosti predsednika republike tako v posebnem členu (107. člen Ustave) kot tudi v nekaterih drugih določbah¹⁰. Če primerjamo uporabo pojma predsedniške funkcije v 102. členu, ki opredeljuje njeno vsebino, in 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 funkcije¹¹.

Predsednik republike ima po slovenski ustavi med drugim pristojnost, da »imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom,« in da »postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike«¹². Ustava tudi določa, da predsednik republike opravlja »druge zadeve, določene s to ustavo«. V 107. členu ustave, ki govori o pristojnostih predsednika republike, ni izrecne navedbe o tem, da bi bil predsednik republike pristojen predlagati kandidate za posamezne državne funkcije v imeno-

¹⁰ Obširneje: Ribarič, Funkcije in pristojnosti predsednika republike, 1992 in Predsednik republike in človekove pravice, 1992.

¹¹ Ribarič, Miha, Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado,

Portorož, 6. 6. 1007, obj. Politološki dnevi, Portorož, 6.-7. junij 1997, Demokracija, vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov,

¹² <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/77e9b93bfaf10bc0c1256785002196ab/54a5db0ef1ad5931c125678d0064f2b2?OpenDocument>.

¹² Predstavljanje države je sicer po Ustavi izključno rezervirano za predsednika republike, vendar Ustava ne ponuja izrecnega odgovora o dimenziji te funkcije. Nanjo je treba sklepati na podlagi ustavnega položaja in siceršnjih ustavnih pristojnosti predsednika republike, Vlade in Državnega zbora znotraj ustavno določenega parlamentarnega sistema organizacije državne oblasti. Šibkejši položaj predsednika republike v okviru političnega procesa pa še ne pomeni, da je vloga predsednika republike omejena zgolj na reprezentativno vlogo. V parlamentarnem sistemu je namreč predsednik republike v okviru svojih pristojnosti lahko svojevrstni garant ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov, ki mu jih v podpis pripravijo drugi državni organi (Kaučič, Igor in Zagorc, Sašo, Pravno mnenje o postavitvi veleposlanikov, Ljubljana, 1. oktobra 2008 – Ministrstvo za zunanje zadeve objavlja Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov, ki sta ga pripravila strokovnjaka za ustavno pravo prof. dr. Igor Kaučič in asist. dr. Saša Zagorc. <http://www.scribd.com/doc/8421909/wwwvestsi-Pravno-Mnenje-o-Postavitvi-Veleposlanikov-Igor-Kauic-in-Sao-Zagorc>.

vanje ali v izvolitev Državnemu zboru. Tudi noben zakon ni izrecno določil, da predsednik republike (neposredno) »imenuje« posamezne državne funkcionarje. Ustava v 111. členu določa, da predsednik republike predlaga Državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, v 131. členu določa, da predlaga Državnemu zboru pet članov sodnega sveta, v 163. členu pa določa, da predlaga Državnemu zboru kandidate za sodnike ustavnega sodišča. Takšne predlagalne pristojnosti torej izrecno določa že Ustava.

Med predsednikovimi ustavno določenimi pristojnostmi so nekatere izrecno navedene v 107. členu, ki ima naslov »Pristojnosti predsednika republike«, druge izhajajo iz drugih določb, ki urejajo položaj predsednika republike, spet tretje pa so določene v drugih poglavjih Ustave.

Pristojnosti predsednika republike po 107. členu Ustave so torej:

- razpis volitev v Državni zbor,
- razglašanje zakonov,
- imenovanje državnih funkcionarjev, kadar je to določeno z zakonom,
- postavljanje in odpoklic veleposlanikov in poslancev republike ter sprejem poverilnih pisem,
- izdaja listin o ratifikaciji,
- odločanje o pomilostitvah,
- podeljevanje odlikovanj in častnih naslovov,
- opravljanje drugih zadev, določenih z Ustavo.

Na podlagi osme alineje istega člena so v Ustavi določene še naslednje druge pristojnosti predsednika republike:

- sklic prve seje novega Državnega zbora (81. člen),
- zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora (85. člen),
- pristojnosti v zvezi z izrednim stanjem in vojno, kadar se Državni zbor ne more sestati (92. in 108. člen),
- predlaganje kandidata za predsednika vlade Državnemu zboru (111. člen)¹³,

¹³ Pri obravnavanih pristojnostih predsednika republike na izvršilnem področju so med najpomembnejšimi njegova mandatarska pooblastila. Gre za pristojnosti, ki jih ima v zvezi z imenovanjem kandidata za predsednika vlade. V naši ureditvi ima predsednik republike pravico, da po posvetovanju z vodji poslanskih skupin Državnemu zboru predloži v izvolitev kandidata za predsednika vlade. Na predlog slednjega nato Državni zbor imenuje in razrešuje tudi posamezne ministre. Takšna ustavna ureditev imenovanja ministrov ni v skladu z naravo parlamentarnega sistema in tudi ne z ustavno

- razpustitev Državnega zbora in razpis novih volitev pod pogoji iz 111. in 117. člena Ustave,
- predlaganje petih članov sodnega sveta Državnemu zboru (od skupaj 11) (131. člen),
- predlaganje kandidatov za sodnike Ustavnega sodišča Državnemu zboru (163. člen),
- vlaganje zahteve za odločitev o sporu glede pristojnosti med Državnim zborom, predsednikom republike in vlado (160. člen),
- zahteva od Ustavnega sodišča, naj da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z Ustavo (160. člen).

Navedene pristojnosti so torej tiste, ki jih Ustava določa neposredno.

Nekatere pristojnosti ima predsednik republike tudi na podlagi 102. člena Ustave, ki določa vsebino njegove funkcije in ureja, da predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Zakon o obrambi¹⁴ v zvezi z obrambnimi ukrepi na primer v tretjem odstavku 25. člena določa, da o mobilizaciji Slovenske vojske odloča predsednik republike na predlog vlade.

3. Ustavno sporne oziroma z ustavo neskladne pristojnosti predsednika republike

Nekaj pristojnosti predsednika republike torej določajo posamezni zakoni¹⁵, med njimi tudi nekatere predlagalne pristojnosti, izhajajoč iz ustrezne ustavne podlage¹⁶.

določenim načelom delitve oblasti. Dobrovnik, Tadej, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltičkih državah in v Sloveniji, *Revus*, revija za evropsko znanost, št. 12/2010, junij 2010, str. 174-177 in tam navedena literatura.

¹⁴ Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 103/04.

¹⁵ Zakon o Državnem svetu, Uradni list RS, št. 44/92.

Zakon o odlikovanjih, Uradni list RS, št. 1-2/95.

Zakon o odlikovanju častni znak svobode republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/92.

Zakon o pomilostitvi, Uradni list RS, št. 45/95.

Zakon o Uradnem listu republike Slovenije, Uradni list RS, št. 112/05.

Zakon o volitvah v Državni zbor, Uradni list RS, št. 109/06.

Zakon o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06.

Zakon o policiji, Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 107/06.

Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 103/04.

Zakon o vojaški dolžnosti, Uradni list RS, št. 108/02.

Zakon o tajnih podatkih, Uradni list RS, št. 50/06.

¹⁶ Na primer,

predlaganje Državnemu zboru kandidatov za sodnike Ustavnega sodišča (163. člen): Zakon o Ustav-

Nekateri zakoni pa urejajo (ustavno sporne) predlagalne pristojnosti izven Ustave. Takšne so zakonske določbe, ki opredeljujejo pristojnosti predsednika republike brez ustavnega pooblastila in urejajo predlagalne pristojnosti (kadrovskega inicijativa) predsednika republike. Gre za primere, ki niso izrecno navedeni v Ustavi niti ne izhajajo neposredno iz ustavnih določb:

- Zakon o javnih uslužbencih¹⁷: 1. točka prvega odstavka 175. člena določa, da predsednik republike imenuje tri člane uradniškega sveta izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja (ne gre za imenovanje državnih funkcionarjev po tretji alineji prvega odstavka 107. člena Ustave, čeprav so člani sveta seveda lahko imenovani izmed državnih funkcionarjev), v skladu s 177. členom pa razpisuje tudi volitve in nadomestne volitve članov uradniškega sveta ter imenuje volilno komisijo za volitve članov uradniškega sveta.

- Zakon o varuhu človekovih pravic¹⁸: predsednik republike v skladu z 2. členom predlaga Državnemu zboru v imenovanje kandidata za varuha človekovih pravic¹⁹.

- Zakon o računskem sodišču²⁰: predsednik republike predlaga v skladu s tretjim odstavkom 8. člena izmed prijavljenih kandidatov Državnemu zboru v imenovanje kandidata za predsednika ra-

nam sodišču (ZUstS, Uradni list RS, št. 64/07): Predsednik republike predlaga kandidate za prosta mesta sodnikov ustavnega sodišča izmed možnih kandidatov, ki so predlagani na podlagi javno objavljenega poziva za zbiranje predlogov (12. člen ZUstS), lahko pa predlaga tudi druge kandidate (prvi odstavek 13. člena ZUstS). Predsednik republike lahko predlaga tudi več kandidatov, kot je prostih mest sodnikov ustavnega sodišča. Vsak predlog kandidature mora biti obrazložen, priloženo mora biti tudi pisno soglasje kandidata (drugi odstavek 13. člena ZUstS).

¹⁷ predlaganje pet članov sodnega sveta Državnemu zboru (od skupaj 11) (131. člen): Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07): Kandidatna lista za člane sodnega sveta, ki jih predlaga predsednik republike, mora biti državnemu zboru predložena najkasneje dvajset dni pred dnevom glasovanja (četrti odstavek 20. člena). Na kandidatni listi za izvolitev članov sodnega sveta, ki jih državni zbor voli na predlog predsednika republike, mora biti predlagano število kandidatov večje od števila članov, ki se jih voli, vendar največ dvakrat tolikšno, kot je število članov, ki se jih voli (21. člen).

¹⁷ Uradni list RS, št. 63/07.

¹⁸ Uradni list RS, št. 71/93.

¹⁹ Predlog, s katerim Predsednik republike predlaga v izvolitev kandidata za varuha človekovih pravic, ni predpis. Prav tako ni splošen akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila. Po določbi drugega odstavka 121. člena Ustave gre za javno pooblastilo tedaj, kadar se funkcije državne uprave z zakonom prenesejo na pravne osebe ali posameznike. Predsednik republike s tem, ko izvršuje z Ustavo (107. člen Ustave) in zakoni določene pristojnosti (v tem primeru predlaga enega ali več kandidatov za izvolitev v funkcijo varuha človekovih pravic), ne izvršuje javnega pooblastila, ampak izvršuje pristojnosti državnega organa. V izvrševanju svoje pristojnosti tako lahko izdaja le predpise ali posamične akte, ne pa tudi splošnih aktov za izvrševanje javnega pooblastila. Predlog je posamičen akt, izdan v konkretnem postopku za izvolitev varuha človekovih pravic, zoper katerega je dovoljena ustavna pritožba šele po izčrpanju sodnega varstva (51. člen ZUstS). (Sklep Ustavnega sodišča Slovenije, št. U-I-310/00 z dne 19. 12. 2000, obj. OdlUS IX, 291 in <http://odlocitve.us-rs.si/ursrs/us-odl.nsf/o/DC069CCA18C8AA61C1257172002A2D14>).

²⁰ Uradni list RS, št. 11/01.

čunskega sodišča ter prvega in drugega namestnika predsednika računskega sodišča.

- Zakon o zunanjih zadevah²¹: po 14. členu se diplomatska predstavništva odpirajo in zapirajo z ukazom predsednika republike, 59. člen pa določa, da daje predsednik republike tudi soglasje za imenovanje vodje diplomatskega predstavništva tuje države.

- Zakon o Banki Slovenije²²: predsednik republike v skladu s 35. členom Državnemu zboru predlaga v imenovanje kandidata za guvernerja Banke Slovenije, v skladu s 36. členom kandidata za viceguvernerja, po četrtem odstavku 37. člena pa je pristojen Državnemu zboru predlagati tudi člane sveta Banke Slovenije.

- Zakon o informacijskem pooblaščenca²³: predsednik republike v skladu s 6. členom predlaga Državnemu zboru v imenovanje kandidata za informacijskega pooblaščenca, po 7. členu pa daje tudi predlog za njegovo razrešitev.

- Zakon o Radioteleviziji Slovenija²⁴: šesti odstavek 17. člena določa, da predsednik republike imenuje dva člana programskega sveta na predlog registriranih verskih skupnosti (ne gre za državne funkcionarje in torej ne za pristojnost na podlagi 107. člena Ustave).

- Zakon o predlaganju kandidatov iz RS za sodnike mednarodnih sodišč²⁵: v skladu s 6. členom predsednik republike predlaga Državnemu zboru kandidate za sodnike mednarodnih sodišč.

- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije²⁶: v skladu s šestim odstavkom 9. člena predsednik republike izmed kandidatov, ki mu jih je posredovala izbirna komisija, v 30 dneh po prejemu kandidatur imenuje predsednika komisije in namestnika predsednika komisije.

4. Ustavnosodna praksa in teorija

Z vprašanjem ustavnosti takšnih zakonskih določb se je srečalo že Ustavno sodišče Slovenije. Tako je v odločbi št. Up-600/04²⁷ zapisalo: »V obravnavani zadevi je pristojnost Predsednika Republi-

²¹ Uradni list RS, št. 113/03.

²² Uradni list RS, št. 1/91.

²³ Uradni list RS, št. 113/05.

²⁴ Uradni list RS, št. 96/05.

²⁵ Uradni list RS, št. 64/01 in 59/02.

²⁶ Uradni list RS, št. 45/2010.

²⁷ Uradni list RS, št. 39/06 in OdlUS XV, 45.

ke predlagati Državnemu zboru kandidate za člane Računskega sodišča določil Zakon o Računskem sodišču (8. člen). Pri tem je lahko sicer vprašljivo, ali je (upoštevaje določbe o pristojnostih Predsednika republike) z zakoni dopustno določati nove pristojnosti Predsednika republike. Vendar to ni predmet spora v tej zadevi« (6. točka obrazložitve). Z drugimi besedami, Ustavno sodišče je »mimogrede«, ko je obravnavalo neko drugo vprašanje, »opazilo« zgoraj navedeno ustavno spornost zakona. Vendar pa ni bilo pristojno o tem vprašanju tudi odločiti. Zato ustrezní razlog v sporni zadevi ni »nosilni«, ampak pomeni *obiter dictum*, torej argument, ki je pomemben »le« za ustavnopravno doktrino in seveda za potencialne pobudnike spora, katerega meritorna vsebina bi bila lahko prav vprašanje kadrovske vloge predsednika republike (tudi v primeru Računskega sodišča).

Na drugi strani teorija²⁸ z ustavnega vidika odpira vprašanje, ali ne bi bilo treba navedene, sedaj z zakonom določene pristojnosti bodisi izrecno navesti v Ustavi bodisi dopolniti Ustavo z določbo, da opravlja Predsednik republike tudi druge zadeve, ki niso določene s to Ustavo, če tako določa zakon. 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. Ustavnopravni komentator torej ne dvomi o ustavni spornosti zgolj z zakoni urejenih predlaganih pristojnosti predsednika republike; postavlja namreč vprašanje o »potrebi«, da bi uredili njihovo ustavno podlago.

Vprašanje predlagalnih pristojnosti se od časa do časa pojavlja tudi v povezavi z akterji, ki so sodelovali pri oblikovanju nove slovenske ustave²⁹, bodisi da se sklicujejo na že objavljena stališča ustavnopravnih komentatorjev³⁰ bodisi da gre za razlago

²⁸ Dr. Miha Ribarič v Komentarju ustave Republike Slovenije (dr. Lovro Šturm, ur., Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 837.

²⁹ Lojze Ude z ljubljanske pravne fakultete in nekdanji ustavni sodnik, ki je tudi sodeloval pri pisanju slovenske ustave: »Prvi osnutek ustave iz Podvina sicer ni bil obremenjen s tem, so se pa tovrstne težnje o manjših pristojnostih dale čutiti kasneje v razpravi v parlamentu in v tem duhu se je spreminjal tudi osnutek ustave, dokler ni bil sprejemljiv za vse. Sam mislim, da ni nobene potrebe po krčenju pooblastil, prej bi si želel predsednika z več pooblastili, ki bi recimo imenoval tudi sodnike. To bi se vsaj prisojalo predsedniku, ki je voljen s strani državljanov na neposrednih volitvah.« (Petrovčič, Peter, Predsednik kot marioneta, 17/2007, http://www.mladina.si/tehdnik/200717/clanek/slo-tema-peter_petrovcic/).

³⁰ Vendar se strinjamo s stališči dr. Mihe Ribariča o pooblastilih predsednika države, opredeljenih v 107. členu Ustave. V že citiranem komentarju Ustave ta pisec prepričljivo zastopa stališče, da je predsednik republike prvi reprezentant države in predstavlja državo tako navznoter kot navzven in da lahko opravlja formalno nezavezujoča dejanja, ki nimajo neposrednih pravnih učinkov, kot so obiski v tujini in sprejem tujih državljanov, da pa zunanjo politiko določa Državni zbor, vlada pa usklajuje njeno izvajanje. Po njegovem stališču Ustava ne omejuje predsednika republike, da poda

o »implicitirani predlagalni pristojnosti«. Po tej razlagi naj bi pristojnost imenovanja kot močnejša in splošnejša predpostavljala, torej »implicitirala« tudi predlagalno pristojnost³¹. Temu sicer osamljenemu mnenju nasprotujejo vse za ta primer uporabne metode razlage spornih pravnih norm oziroma njihove (re)konstrukcije: jezikovna, logična in sistematična razlaga. Glede na ustavnopravno terminologijo in glede na ustaljeno slovensko jezikovno, tudi pogovorno rabo besede »predlagati« ne moremo in ne smemo enačiti z besedo »imenovati.« Torej je kadrovska pobuda pravzaprav močnejša pristojnost od imenovanja; zato navedena razlaga, da gre za prehod od večjega k manjšemu, ne more biti prepričljiva.

Za obravnavano vprašanje se zdi zanimivo (zlasti glede na bodočo predmetno zakonodajo) opozoriti le na namensko (teleološko) razlago predsednikove pristojnosti imenovanja, ki jo ureja tretja alineja prvega odstavka 107. člena slovenske ustave (»imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom«).

Predsednikovo pristojnost »imenovanja« je treba razumeti glede na njegovo splošno in načelno pristojnost, da »predstavlja Republiko Slovenijo« (102. člen Ustave). V slovenskem sistemu parlamentarne ustavne demokracije namreč predsednik republike nima političnih in oblastnih pooblastil. Slednje imata vlada in parlament. Tudi predsednikova pristojnost imenovanja torej ne pomeni akta izvajanja politične oblasti, temveč je v funkciji ustavne vrhovne legitimacije in simbolne potrditve kadrovske pobude pravih organov oblasti v parlamentarni demokraciji.

Prav zato je ustavodajalec lahko pooblastil parlament, da sam podeli predsedniku republike morebitne nove zgolj »formalne«

svoje mnenje tudi tedaj, kadar tega Državni zbor po določi drugega odstavka 107. člena Ustave od njega posebej ne zahteva. Ravnanja sedanjega predsednika republike so lahko vsebinsko sporna, njegova mnenja pa pre nagljena. Vendar pa predsednik republike s takimi ravnanji in mnenji po mojem mnenju ni presegel svojih ustavnih pooblastil. Nikakor pa seveda ni mogoče trditi, da deluje sedanji predsednik usklajeno s koalicijo, ki obvladuje parlament in oblikuje vlado. Na tem področju o enotnosti oblasti ni mogoče govoriti. Seveda pa je treba upoštevati, da so predsednikova pooblastila pravno vendarle predvsem protokolarna in da nima velikih pristojnosti. (Ude, Lojze, Enotnost oblasti v parlamentarnem sistemu – nevarnost ali realnost?, Podjetje in delo, 2006, št. 7, str. 1490.)

³¹ Drugače meni dr. Lojze Ude, prav tako z ljubljanske pravne fakultete. Pri tem se sklicuje na določbo ustave, ki pravi, da predsednik republike imenuje državne funkcionarje, kjer je to določeno z zakonom. »Če jih lahko imenuje, jih lahko tudi predlaga,« razmišlja Ude in dodaja, da gre tu za pravno načelo »od večjega k manjšemu«. (Novice.Dnevnik.si Novice/Slovenija, Dvom o ustavnosti tudi pri guvernerju, Ministrstvo za pravosodje bi predsedniku republike odvzelo funkcijo predlaganja guvernerja Banke Slovenije, Slovenija – četrtek, 19. 04. 2007, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:s2xy7tfECGwj:narocanje.dnevnik.si/novice/slovenija/241042+predlagalna+pristojnost+ude&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si.>)

pristojnosti imenovanja. Ureditev katerekoli druge njegove dodatne pristojnosti, tudi predlagalne, pa je ohranil oziroma jo je rezerviral samo za izrecno ustavno urejanje.

5. Pobude in predlogi za odpravo z ustavo neskladnih pristojnosti predsednika republike

Pridružujemo se ustavosodnim in ustavnopravnim argumentom, ki opozarjajo na ustavno spornost tistih določb zakonov, ki brez ustavne podlage in pooblastila urejajo nove predlagalne pristojnosti predsednika republike. Menimo, da te zakonske določbe niso le ustavno sporne, temveč so tudi očitno, na prvi pogled protiustavne. Kako torej odpraviti navedeno neskladje z ustavo?

Najprej soglašamo s pobudami, da je treba vse domnevne protiustavnosti odpraviti sistematično, ne po posameznih zakonih, temveč skupaj in v celoti.

Nadalje je seveda jasno, da zakonodajalec ne bi smel spremeniti zakonskih določb, na podlagi katerih posamezni postopki predlaganja in izvolitve kandidatov že tečejo. Lahko pa bi v takšne postopke poseglo Ustavno sodišče z zadržanjem izvrševanja predpisa³². Odprta je namreč možnost ustavosodne presoje skladnosti vseh določb o predlagalnih pristojnostih (kadrovskih pobudah) predsednika republike z ustavo³³. Če bi bil sprožen ustavno-sodni postopek za presojo ustavnosti takšnih zakonov, ki urejajo nedokončane postopke na podlagi kadrovske pobude predsednika republike, bi takšne postopke Ustavno sodišče lahko zadržalo, če bi ugotovilo, da bi zaradi njihove domnevne protiustavnosti lahko nastale težko popravljive posledice³⁴.

Glede vseh drugih ustavno spornih oziroma protiustavnih zakonskih določb pa se zavzemamo za rešitev, skladno s črko in duhom slovenske ustave, ki v najmanjši možni meri spreminja obstoječo ureditev in ji ni mogoče očitati pristranosti glede aktualnega predsednika.

Kandidata naj predlaga Vlada na predlog resornega ministra ali naj ga predlaga resorni minister sam, imenuje pa naj ga predsednik republike.

³² Na podlagi svoje pristojnosti iz petega stavka prvega odstavka 161. člena Ustave oziroma 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču.

³³ Drugi odstavek 162. člena Ustave, 22., 23.a in 24. člen Zakona o Ustavnem sodišču.

³⁴ 39. člen Zakona o Ustavnem sodišču.

Temeljitega razmisleka se namreč zdi vreden predlog, da bi določene kadrovske pristojnosti izvolitve oziroma imenovanja prenesli z Državnega zbora na predsednika republike, pa čeprav bi morali v ta namen dopolniti ustavo. Zakonodajno telo velja v evropskih demokracijah za najbolj političen organ, ki se ne more izogniti strankarskim soočenjem, nominalni šef države pa je – če seveda razume svojo ustavno vlogo – v tem pogledu lahko precej bolj nepristranski.

Tudi vlada in njena resorna ministrstva veljajo za manj »politične« in bolj »strokovne« organe. Zamenjava dvojice »predsednik (predlagatelj) – parlament (imenovanje)« z dvojico »resorno ministrstvo (predlagatelj) – predsednik (imenovanje)« se zdi v sistemu parlamentarne demokracije ustavno primerna in organizacijsko učinkovita rešitev. Ne nazadnje tudi zato, ker sta parlament in vlada v sistemu delitve oblasti še najbolj povezana in vzajemno odvisna organa, kar pomeni, da dvojica »vlada (predlagatelj) – parlament (imenovanje)« mogoče ni najboljša rešitev.

Minister za upravo bi torej predlagal člane uradniškega sveta, minister za pravosodje varuha človekovih pravic ter kandidate iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč, minister za kulturo informacijskega pooblaščenca ter dva člana programskega sveta RTVS na predlog registriranih verskih skupnosti, minister za finance pa bi predlagal sodnike Računskega sodišča, guvernerja, vice-guvernerja in člane sveta Banke Slovenije. Tudi vodjo diplomatskega predstavništva tuje države bi lahko imenoval predsednik republike – na predlog resornega ministra za zunanje zadeve.

Glede variantne predlagalne pristojnosti Sodnega sveta *de lege ferenda* v primeru kandidatov za mednarodne sodnike pa ne dvomimo, da bi bila ustavno primernejša predlagalna pristojnost resornega ministra za pravosodje. Zaradi formalne in simbolne pristojnosti imenovanja s strani predsednika republike (po predlagani ureditvi) bi moral biti za kadrovsko pobudo tudi v tem primeru v celoti pristojen demokratično legitimirani organ, to je vlada oziroma njen resorni minister. Sodni svet je namreč po slovenski ustavni ureditvi predvsem stanovski in strokovni organ (od enajstih članov je pet profesorjev prava in šest sodnikov)³⁵, katerega demokratični deficit je očiten.

³⁵ 131. člen Ustave.

Vsak aktualni predsednik republike bi lahko že v vmesnem času do odprave njegovih protiustavnih pristojnosti izkazal spoštovanje do prisege, ki jo je izrekel pred nastopom svoje funkcije pred Državnim zborom³⁶, s tem, da bi sam javno odprl vprašanje ustavnosti svojih predlagalnih pristojnosti. Dokler to vprašanje ne bi bilo razrešeno, bi lahko izkazal spoštovanje do Ustave tako, da bi izvrševal svoje ustavno sporne pristojnosti restriktivno, nekonfliktno ter v duhu svoje splošne reprezentativne in nepolitične funkcije. S tem bi prispeval tudi k avtoriteti splošnih ustavnih določb in načel o pravni državi, ustavnosti in zakonitosti, demokratični legitimiteti državnih organov ter delitve oblasti.

Po odpravi navedenih protiustavnosti bi novi predsednik republike pred nastopom svoje funkcije svojo prisego lahko izrekel z mirno vestjo, ker ga zakoni ne bi več zavezovali k izvrševanju pristojnosti, ki ne bi bile v skladu z ustavnim redom, na katerega je prisegel.

VIRI

- Dobrovnik, Tadej, Sistem volitev in pristojnosti predsednika republike v baltiških državah in v Sloveniji, *Revus*, revija za evropsko znanost, št. 12/2010, junij 2010, str. 174–177 in tam navedena literatura. http://en.wikipedia.org/wiki/Head_of_state.
- Kaučič, Igor in Zagorc, Saša, Pravno mnenje o postavitvi veleposlanikov, Ljubljana, 1. oktobra 2008 – Ministrstvo za zunanje zadeve objavlja Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju predsednika republike pri postavitvi veleposlanikov, ki sta ga pripravila strokovnjaka za ustavno pravo prof. dr. Igor Kaučič in asist. dr. Saša Zagorc. <http://www.scribd.com/doc/8421909/wwwvestsi-Pravno-Mnenje-o-Postavitvi-Veleposlanikov-Igor-Kauci-in-Sao-Zagorc>.
- Kocjančič, Rudi, Ribičič, Ciril, Grad, Franc in Kaučič, Igor (1998), *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana, Visoka upravna šola.
- Kušej, Gorazd, Pavčnik, Marijan, Perenič, Anton, 1998, *Ustavna ureditev Slovenije*, Ljubljana, Gospodarski vestnik, str. 43.
- Novice.Dnevnik.si Novice/Slovenija, Dvom o ustavnosti tudi pri guvernerju, Ministrstvo za pravosodje bi predsedniku republike odvzelo funkcijo predlaganja guvernerja Banke Slovenije, Slovenija – četrtek, 19. 04. 2007, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:s2xy7tFECGwJ:na-rocanje.dnevnik.si/novice/slovenija/241042+predlagalna+pristojnost+ude&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si>.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-600/04, Uradni list RS, št. 39/06.
- Petrovčič, Peter, Demokracijo lahko slabi tudi pomanjkanje pristojnosti, Kakovost demokracije je pogojena s porazdeljenostjo moči, *Mladina*, Komentar, 2007/17.
- Petrovčič, Peter, Predsednik kot marioneta, 17/2007, http://www.mladina.si/tehdnik/200717/clanek/slo-tema-peter_petrovcic/.
- Pozeb, Miha, Pravna ureditev ustavne obtožbe predsednika Republike Slovenije, diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, januar 2010, <http://dkum.uni-mb.si/Dokument.php?id=12822>, in tam navedena literatura.

³⁶ »Prisegam, da bom spoštoval ustavni red, da bom ravnal po svoji vesti in z vsemi močmi deloval za blaginjo Slovenije«, 104. člen Ustave.

- Ribarič, Miha, Funkcije in pristojnosti predsednika republike, 1992, Zbornik razprav, Nova ustavna ureditev Slovenije, Pravna fakulteta, Društvo za ustavno pravo Slovenije, ČZ Ur.l. RS, Ljubljana.
- Ribarič, Miha, Komentar Ustave Republike Slovenije (dr. Lovro Šturm, ur.), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 837.
- Ribarič, Miha, Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado, Portorož, 6. 6. 2007, Politološki dnevi, Portorož, 6.-7. junij 1997, Demokracija-vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov, <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/77e9b93bfaf10bc0c1256785002196ab/54a5db0ef1ad5931c125678d0064f2b2?>
- Ribarič, Miha, Predsednik republike in človekove pravice, 1992, Teorija in praksa, letnik 29, št. 7-8, Ljubljana 1992.
- Ribičič, Ciril, Šef države ali šef protokola, Pravna praksa, št. 19/2002.
- Sklep USRS, št. U-I-310/00 z dne 19. 12. 2000, OdlUS IX, 291 in <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/DC069CCA18C8AA61C1257172002A2D14>.
- Ude, Lojze, Enotnost oblasti v parlamentarnem sistemu – nevarnost ali realnost?, Podjetje in delo, 2006, št. 7, str. 1490.
- Žerdin, Ali, Novi predsednik protikorupcijske komisije, Delo, sobota, 11. 9. 2010, <http://www.delo.si/clanek/121055>.