

SISTEM ZAKONODAJNE, IZVRŠILNE IN SODNE OBLASTI TER RAZMERJA MED NJIMI

dr. Janez POGORELEC

Že vemo...

- Pojem ustave, njena struktura,
- Sestavine države,
- Definicija države,
- Pravni viri državne ureditve,
- Izhodišča in načela državne ureditve (ljudska suverenost, demokratična, pravna in socialna država, delitev oblasti)
- Človekove pravice in temeljne svoboščine

Državna ureditev

- Temelji državne oblasti.
- Pojem in oblike države.
- Delitev oblasti.
- Razmerja med vejami oblasti zakonodajno, izvršilno in sodno.

3

Organizacija državne oblasti

- Državni zbor in državni svet.
- Predsednik republike in vlada.
- Sodstvo in ustavno sodišče
- Org. državne uprave in položaj zaposlenih v državnih organih.
- Zakonodajni in ustavnorevidijski postopek.

4

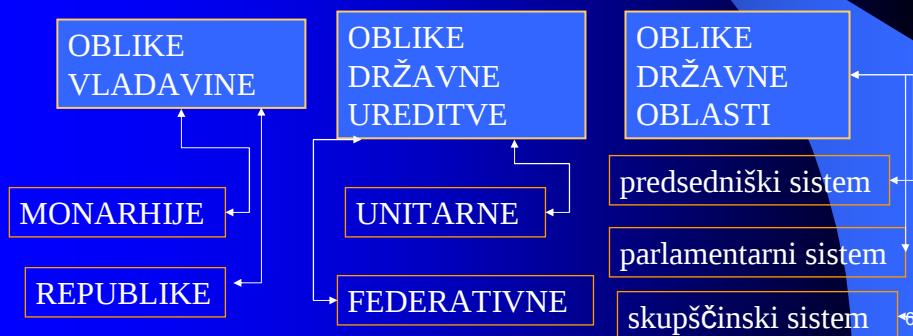
Načelo delitve in načelo enotnosti oblasti

- Državna oblast se izvaja prek različnih funkcij države:
 - zakonodajne
 - izvršilno-upravne
 - sodne
- **Načelo delitve oblasti:** organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti so relativno samostojni in neodvisni od drugih organov, tako da nobeden od njih ne more prevladati nad drugimi. (*checks and balances*).
- **Načelo enotnosti oblasti:** državna oblast je enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti.

5

OBLIKE DRŽAV

Državna oblast je lahko organizirana v različnih oblikah, ki se med seboj razlikujejo zlasti glede na položaj temeljnih državnih organov in ureditev njihovih medsebojnih razmerij.



Predsedniški sistem

- nastal je v ZDA 1787
- kongres (predst. dom in senat), predsednik in vrhovno sodišče so med seboj uravnoteženi
- predsednik – suspenzivni veto
- kongres – zakoni in proračun
- vrhovno sodišče – člane imenujeta predsednik in senat



7

Parlamentarni sistem



- Razvil se je v Angliji.
- Zakonodajna in izvršilna oblast sta enakopravni, sodna stoji bolj ob strani.
- Parlament lahko uveljavlja politično odgovornost vlade (nezaupnica).
- Vlada lahko zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve.
- Izvršilna oblast je razdeljena med vlado in šefa države.

8

Skupščinski sistem

- Je redek, uveljavljen v Švici in nekdam v komunističnih državah.
- Izhaja iz načela enotnosti oblasti.
- Vsa oblast je osredotočena v skupščini.
- Izvršilni organ je v popolnoma podrejenem položaju.



9

Parlamentarno predsedniški oziroma polpredsedniški sistem

- Uveljavil se je v Franciji v ustavni ureditvi pete republike (na podlagi ustave iz leta 1958).
- Položaj predsednika republike je močno okrepljen:
 - predsednik je neposredno voljen,
 - ima močan vpliv na oblikovanje in delovanje vlade, ki mu je dejansko odgovorna in jo vodi,
 - relativno manjše so pristojnosti parlamenta.



10



Naša ureditev

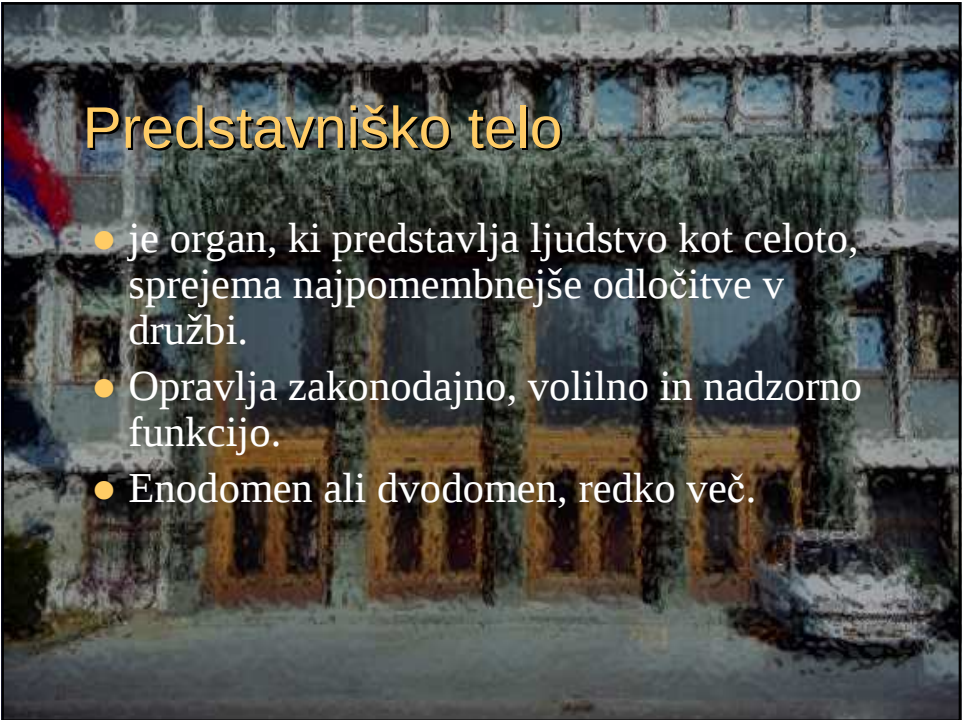
- parlamentarni sistem, ki se zgleduje po nemški ureditvi
- konstruktivna nezaupnica
- odstopanja
 - imenovanje ministrov v parlamentu
 - manjše pristojnosti predsednika republike
 - večje pristojnosti parlamenta – ostanek prejšnjega, skupščinskega sistema

11

Problemi našega modela

- Predsednika vlade lahko podpre druga koalicija kot ministre.
- Postopek oblikovanja vlade je dolgotrajen.
- Prihaja do položajev, ko imamo dva predsednika vlade: enega, ki je še v funkciji, vendar opravlja le še tekoče posle, in drugega, ki je že izvoljen, vendar pa do imenovanja ministrov še ni jasno, ali bo (čeprav je že bil izvoljen) funkcijo sploh nastopil.
- Nejasna je odgovornost ministrov znotraj vlade (posebej če parlament, na predlog predsednika vlade, ne razreši ministra).
- Institut konstruktivne nezaupnice je praktično izničen.

12



Predstavniško telo

- je organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto, sprejema najpomembnejše odločitve v družbi.
- Opravlja zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo.
- Enodomen ali dvodomen, redko več.

Enodomnost in dvodomnost

- dvodomni praviloma v zveznih državah, včasih drugi dom predstavlja posamične dele vol. telesa
- popolna, nepopolna dvodomnost
- merilo položaj drugega doma (enak ali šibkejši)
- razreševanje spora med domovoma
- procesi izginjanja ali slabitve položaja drugega doma
- kontinuiteta, stabilnost oblasti, kvalitetnejše odločitve; oteženo sprejemanje odločitev
- v naši ureditvi državni svet opravlja določene pristojnosti na področju zakonodajne funkcije

14

Predstavniško telo v naši ureditvi

- zakonodajno funkcijo opravlja DZ kot splošno predstavniško telo, ki edino sme sprejemati zakone
- državni svet le posredno sodeluje pri sprejemanju zakonov; njegov položaj je podrejen



15

Državni zbor

Sestava in mandatna doba:

- 90 poslancev, 88 voljenih na podlagi splošne in enake volilne pravice + 2 narodni skupnosti
- mandat 4 leta
 - razpust – predčasne volitve
 - vojna, izredno stanje
- mandat začne teči s prvo sejo novega DZ



16

Pristojnosti DZ

Zakonodajna funkcija:

- sprejema spremembe ustave
- sprejema zakone in druge splošne akte
- sprejema svoj poslovnik
- sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna
- ratificira mednarodne pogodbe
- razpisuje referendum

Volilna funkcija:

- predsednik vlade in ministri, predsednik in podpredsedniki DZ
- sodniki ustavnega sodišča, sodniki, guverner centralne banke, člani računskega sodišča itd.

Nadzorna funkcija:

- parlamentarna preiskava
- (ne)zaupnica vladi
- ustavna obtožba

17

Druge pristojnosti

- odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil
- verificira mandate poslancev in odloča o imuniteti, ne samo poslancev, temveč tudi sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov
- sprejema svoj poslovnik (z dvotretjinsko večino navzočih poslancev), odloke o ustanovitvi delovnih teles (poslovniki delovnih teles)

18

Vodstvo DZ

- Državni zbor vodi in predstavlja predsednik,
- skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z državnim svetom, predsednikom države, z vlado in drugimi državnimi organi,
- sklicuje in vodi seje državnega zbora in skrbi za izvajanje njegovega poslovnika,
- trije podpredsedniki državnega zbora, eden izmed podpredsednikov iz največje opozicijske poslanske skupine,
- razrešitev,
- sekretar in službe.

19

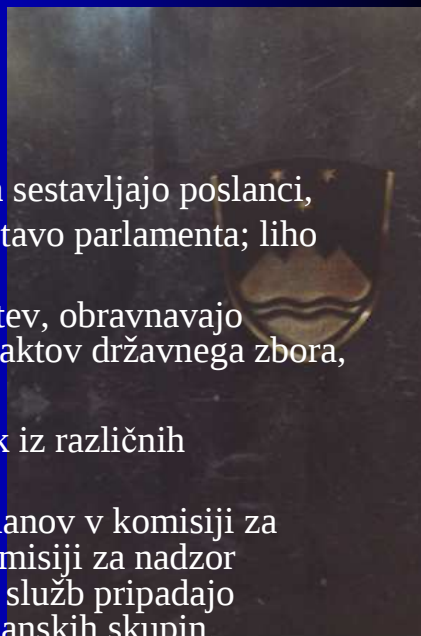
Kolegij predsednika DZ

- Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik DZ, vodje PS in poslanca narodnih skupnosti.
 - Kolegij odloča o predlogu za sprejem zakona po nujnem postopku (razen v primeru zaupnice), skrajšanem post., ali se bo opravila predhodna obravnava zakona, o številu mest posameznih PS v delovnih telesih, o sestavi delegacij DZ v mednarodnih telesih.
- Odloča z glasovi vodij poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v DZ. Če v 5 dneh odločitvi pisno nasprotuje najmanj 1/5 poslancev, odloči DZ brez razprave in obrazložitve glasu.
- Sprejme program dela DZ ter dvomesečni terminski program,
- Odloča tudi o času: trajanja seje DZ, obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, trajanju razprav.

20

Delovna telesa

- So posebni organi DZ, ki jih sestavljajo poslanci,
- sestava odraža politično sestavo parlamenta; liho število,
- pripravljajo predloge odločitev, obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora,
- odbori in komisije,
- predsednik in podpredsednik iz različnih poslanskih skupin,
- vodilne funkcije in večina članov v komisiji za nadzor javnih financ in v komisiji za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb pripadajo poslancem opozicijskih poslanskih skupin.



Poslanske skupine

- Poslanci se povezujejo v poslanske skupine, pri čemer pa je vsak poslanec lahko član le ene poslanske skupine.
- Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci.
- Vodje poslanskih skupin so člani kolegija predsednika DZ in sodelujejo pri organiziranju dela DZ in pri odločanju o vprašanjih iz pristojnosti kolegija.



Način dela in odločanja DZ



- Državni zbor zaseda praviloma vsak mesec zadnjih sedem delovnih dni.
- Redna in izredna zasedanja: predsednik DZ.
- Izredno zasedanje: na zahtevo $\frac{1}{4}$ poslancev DZ ali predsednika republike; na predlog vlade ali po sklepu kolegija, če ni mogoče odlagati in ni bilo mogoče pravočasno uvrstiti na redno sejo.
- **Sklepčnost:** večina poslancev,
odločitve: z večino opredeljenih glasov,
posamezne odločitve: absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina in absolutna kvalificirana večina.
- **Glasovanje:** praviloma javno, tajno le pri pos. volitvah

23

Sprejemanje zakonov in drugih aktov državnega zbora

- **DZ sprejema:** zakone, avtentične razlage zakonov, poslovnik, odloke in sklepe, državni proračun, deklaracije, resolucije in priporočila in uradna prečiščena besedila zakonov
- zakon lahko predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj 5.000 volivcev ter državni svet
- predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev
- zakonodajni postopek se deli na tri faze: na prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona

24

Zakonodajni postopek

- **Prva obravnava:** opravi se izjemoma, na zahtevo 10 poslancev in kot splošna razprava o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah predloga zakona. Sklep: postopek se nadaljuje ali zakon se ne sprejme.
- **Druga obravnava:** Besedilo predloga zakona dopolnjuje in spreminja le z amandmaji. Obravnava najprej v mat. del. telesu in nato na seji DZ o dopolnjenem predlogu zakona. Vlada vloga amandmaje le k vloženim amandmajem in če ni predlagateljica. Lahko pa vloži amandma k dopolnjenemu predlogu zakona.
- **Tretja obravnava:** razprava o predlogu kot celoti, o pos. členih zakona le izjemoma. Predlagatelj, vlada, če ni predlagatelj, in p. skupina, če v 2. obr. amandmaji. Uskladitveni amandma.
- Po končani razpravi se glasuje o predlogu zakona kot celoti.

25

Posebni postopki

- **Nujni postopek** zaradi interesov varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.
- **Skrajšani postopek**, za manj pom. sprem. zakona, razvelj. zakona, manj zaht. uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU, odl. US. Ni splošne razprave, 2. in 3. obr. predloga zakona pa se opravita na isti seji.
- **Ponovno odločanje o zakonu.** Opravi se razprava o zahtevi DS, predstavnik DS obrazloži zahtevo državnega sveta, absolutna večina.
- **Drugi akti državnega zbora** praviloma po enostavnejšem postopku.
- **Poslovnik DZ**
 - posebnosti pri predlag. in amand. Vlada, volivci
- **avtentična razlaga zakona**
 - dve fazi sprejemanja.

26

- **Državni proračun** dve fazi predstavitev in odločanje o proračunu; rok 1. oktober.
- Amandmaji: pravilo o ravnovesju med proračunskimi izdatki in prejemki.
- Vlada v 30 dneh po predstavitvi pripravi dopolnjeni predlog z amandmaji, s katerimi se strinja, in lastnimi spremembami.
- V 15 dneh po predložitvi dopolnjenega predloga – seja, na kateri se odloča o proračunu.
- Poseben enostavnejši postopek je določen tudi za sprejem rebalansa in sprememb državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna.
- **Odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe** obravnava in sprejema DZ praviloma na isti seji, po postopku, predvidenem za 2. obr. zakona; splošna razprava na zahtevo 10 poslancev.
- **Neuradno prečiščeno besedilo** ZPS pripravi po vsaki spremembi zakona in objavi v e-obliki na spletnih straneh DZ. **ZPS po vsaki spremembi zakona pripravi neuradno prečiščeno besedilo zakona.**
- **Uradno prečiščeno besedilo zakona**, na podlagi sklepa DZ; DZ potrdi brez razprave in objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v e-obliki na spletnih straneh DZ.

27

Promulgacija, publikacija



- Po ustavi zakone razglašajo predsednik republike najkasneje v 8 dneh po njihovem sprejemu.
- Vsak zakon (kot tudi drug predpis) mora biti objavljen.
- Zakon začne veljati 15. dan po objavi, razen če je v njem samem določeno drugače.

28

Ustavnorevizijski postopek

- Prva faza je predlog za začetek postopka, ki ga lahko da dvajset poslancev državnega zbora, vlada ali pa najmanj trideset tisoč volilcev.
- DZ ustanovi ustavno komisijo
- O predlogu odloči DZ z relativno 2/3 večino glasov poslancev.
- V drugi fazi se odloča o sami spremembi ustave. Spremembo ustave sprejme DZ z 2/3 absolutno večino.
- DZ razpiše referendum, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Odločitev je sprejeta če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali, pri čemer pa se mora glasovanja udeležiti večina volilcev.
- Razglasitev 8 dni po sprejemu na seji DZ s sprejemom odloka o razglasitvi.

29

Parlamentarna preiskava

- o zadevah javnega pomena,
- DZ sam, tretjina poslancev DZ ali na zahtevo DS
- imenuje preiskovalno komisijo, ki ima smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi
- namen: ugotoviti dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odl. DZ o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za sprem. zakonodaje na določenem področju itd.
- predmet preiskave ne morejo biti zadeve iz redne pristojnosti sodišč
- pisno poročilo opis poteka postopka, ugotovitve, predlog sklepov DZ

30

Poslanci

- Pridobitev mandata z dnem izvolitve; začetek izvrševanja z dnem potrditve v DZ; pritožba US; poslanec ima poslansko imuniteto, plačo itd.
- Izguba mandata:
 - smrt, nezmožnost, odstop, izguba pasivne volilne pravice, nezdružljivost funkcij, kazen zapora 6 mes.
 - prenehanje mandatne dobe parlamenta in predčasni razpust parlamenta.
- **Pravice poslanca:** z glasovanjem sodeluje pri odločanju parlamenta, zak. iniciativa, poslanske pobude in vprašanja.

31

- 10 poslancev: predlog za izvolitev novega predsednika vlade, interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra, obtožba predsednika vlade ali posameznega ministra pred US in predlog razprave o vprašanjih širšega pomena
- 20 poslancev: predlog za začetek postopka za spremembo ustave
- 30 poslancev: referendum, parlamentarna preiskava ali obtožba predsednika republike pred ustavnim sodiščem
- **dolžnosti poslanca:** udeležba, sodelovanje na sejah DZ in na sejah delovnih teles državnega zbora, katerih član je poslanec
 - opravičena odsotnost: zdr. in drugi razl., delo v v. e.; obstrukcija
 - neopravičena odsotnost: za dneve odsotn. mu ne pripada plača

32

Državni svet

- Državni svet je po ustavi zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.
- Ni ga mogoče uvrstiti niti kot nosilca zakonodajne niti izvršilne in seveda tudi ne sodne funkcije; DS deluje v okviru zakonodajne funkcije, ni pa njen nosilec (ne sprejema zakonov).
- Državni svet se v celoti oblikuje z volitvami.



Pristojnosti državnega sveta

- predlagati državnemu zboru sprejem zakonov
- dati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti
- zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča
- ~~zahtevati razpis zakonodajnega referendumu~~
- zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo)
- na zahtevo DZ državni svet izreče mnenje o posamezni zadevi

- DS ima svoj poslovnik (absolutna večina).
- DS ima predsednika in enega podpredsednika, (absolutna večina mandat dve leti in pol).
- Delovna telesa opravljajo podobne naloge kot v DZ. Poslovnik DS predvideva stalne in občasne komisije, ki delujejo na različnih področjih.
- Poslanske skupine se v DS ne oblikujejo; organizirajo se interesne skupine po posamičnih področjih, ki so zastopana v državnem svetu.
- DS odloča z večino opredeljenih glasov navzočih članov.
- Član DS pridobi mandat s potrditvijo mandata v DS, uživa imuniteto, funkcija je častna.

35

Predsednik republike

- Individualni organ, njegove funkcije so predvsem reprezentativne narave. Pristojnosti:
 - predstavlja Republiko Slovenijo,
 - je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil,
 - razglašá zakone,
 - v primeru izrednih razmer ali vojne, če se DZ ne more sestati, sprejema, na predlog vlade, uredbe z zakonsko močjo,
 - razpisuje volitve v DZ in razpušča državni zbor,
 - predlaga in imenuje nekatere državne funkcionarje,
 - imenuje veleposlanike, sprejema poverilna pisma,
 - odloča o pomilostitvah ter podeljuje odlikovanja in častne naslove.

- Ni politično odgovoren DZ;
- ne more biti izvoljen več kot dvakrat zaporedoma;
- ne sme istočasno opravljati druge javne funkcije ali poklica;
- predsednika republike nadomešča predsednik državnega zbora;
- na zahtevo DZ mora podati mnenje o posameznem vprašanju;
- neposredna izvolitev;
- odsotnost sopodpisa.



Vlada in njen položaj

- Je temeljni in dejanski nosilec izvršilne oblasti.
(predsednik republike je nominalni šef i. oblasti)
- Je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave.
- Je neodvisna, a odgovarja za svoje delo parlamentu in je njena usoda odvisna od njega.
- Je politično telo, ki uresničuje politiko stranke.
- Politiko vlada uveljavlja prek svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje parlamentu, in pa v okviru svoje izvršilne funkcije.
- Je sestavljena iz ministrov (dvojna vloga).

Sestava vlade

- predsednik in ministri (trenutno 16 : PV +14 + Slovenci po svetu) lahko še +2 brez port.
- minister:
 - sodeluje pri odločanju vlade
 - izdaja predpise
 - vodi in predstavlja ministrstvo,
 - sprejema odločitve iz prist. m.
- Največ dva državna sekretarja
 - Po pooblastilu nadomeščata ministra, razen v funkciji izdajanja predpisov in pri glasovanju na vladi.
- upravno in strokovno delo vodijo generalni direktorji, ki so javni uslužbenci, imenovani na podlagi javnega natečaja za dobo petih let



39

Funkcije vlade

- opravlja politično izvršilno funkcijo
 - predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte (iniciativna funkcija) ter skrbi za njihovo uresničevanje
- opravlja upravno funkcijo
 - deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov in jih prek ministrov tudi neposredno vodi
- akti vlade: uredba, odlok, poslovnik, sklep, odločba

40

Način delovanja vlade

- deluje na sejah; odloča z absolutno večino; predsednik ima v primeru sodega števila članov vlade odločilni glas
- način dela določa poslovnik (redne in dopisne seje, elektronsko poslovanje) komisije in druga delovna telesa, strateški sveti (ministrski svetnik), sveti vlade
- vladni odbori: poslovnik določa, da se posamezne vladne odločitve o manj pomembnih vprašanjih lahko sprejmejo na seji odbora, če na seji prisotni ministri sklepu niso nasprotovali – sporno
- vlada ali njen predsednik ima pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister
- vlada odloča tudi o kompetenčnih sporih
- kabinet predsednika vlade, generalni sekretariat (generalni sekretar) SVZ in druge vladne službe

1

Ocenjevanje vpliva predpisov

- poenostavitev in izboljševanje pravnega okolja
- načrtovanje in analiza vseh učinkov novega predpisa
- poglobljena razprava o ciljih in pričakovanih učinkih takšne odločitve ali predpisa
- kvalitetna priprava predpisa
- Ria – uspešno določiti cilje politik na podlagi analiz in ustreznih informacij
- deregulacija, odprava administrativnih ovir
- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov
- Dober predpis:
 - ustrezno in čimbolj trajno uredi neka družbena razm.
 - biti mora v skladu z ustavo, pravnosistemske skladen, nomotehnično pravilen
 - biti mora kolikor je mogoče preprost, brez težav za izvajanje
 - naj ne bi državljanom nalagal nepotrebnih bremen

42

Položaj in odgovornost vlade

- Odgovornost je politična (razrešitev, odstop, nepravne oblike) in kazenska in civilna.
- Kolektivna in individualna. Minister odgovarja za delo vlade kot celote in za delo ministrstva, ki ga vodi.
- Odgovornosti za odločitve vlade se minister lahko reši le, če odstopi s funkcije ministra.
- Posledica kolektivne odgovornosti je, da z vlado padejo tudi vsi ministri.
- Kazenska in civilna odgovornost sta samo individualni, vezani samo na ministrovo osebo.

43

Oblikovanje vlade

- Vlada v parlamentarnem sistemu: mandat, investitura.
- Dejansko oblikovanje vlade je odvisno predvsem od strankarske sestave parlamenta. (manjšinska, tehnična vlada).
- V naši ureditvi predsednika vlade voli DZ (absolutna večina) na predlog predsednika republike.
- Predsednik vlade mora v 15 dneh predložiti ministre v imenovanje državnemu zboru. Zaslišanje (*hearing*).
- Vlada nastopi f., če je imenovanih več kot dve tretjini resornih ministrov. V treh mesecih ostale.

44

Odgovornost vlade DZ

- Vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu. Polit. odgov. vlade se kaže ravno v tem.
- Glasovanje o zaupnici vladi, bodisi o nezaupnici.
- Če izgubi podporo parlamenta, mora vlada odstopiti ali pa doseči razpustitev parlamenta.
- Konstruktivna nezaupnica.
- Glasovanje o nezaupnici na podlagi interpelacije.
- Zaupnica vladi.



Drugi vidiki razmerja med DZ in vlado ter razmerje med državnim svetom in vlado

- Poslanska vprašanja (ustna in pisna) in pobude. Enkrat mesečno posebna točka. Prva 4 vprašanja 3 poslanci opozicije in en poslanec pozicije.
- Sodelovanje vlade pri delu državnega zbora.
- Med vlado in DS ni ustavno določenega razmerja.
- Državni svet ima lahko določen vpliv na odločanje v državnem zboru.
- Pooblastila državnega sveta vplivajo tudi na delovanje vlade – čeprav na posrednejši način.



Uprava

- Ustava + uprava = država.
- Uprava je del izvršilne f. države:
 - Zgornji, politični del te f. je vlada,
 - Spodnji, strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone in pripravlja podlage za predpise.
- Vsebina njenega dela je vzdrževanje javnega reda in pospeševanje razvoja.
- Upravna funkcija se opravlja v upravnih organih, ki so posebni državni organi.

47

Delovna področja uprave

- Zgodovinsko pet področij uprave: zunanja, finančna, obča, sodna, vojaška. Iz obče izvirajo še gospodarski in socialni resorji.
- Uprava izdaja upravne akte, s katerimi ureja in določa pravna razmerja. Izdaja podzakonske akte in posamične akte (upravne odločbe). Pomembni so tudi materialni upravni akti, ki nimajo pravne narave.
- Podvržena je nadzoru zakonitosti, ki ga opravljajo redna ali posebna upravna sodišča.

48

Funkcija državne uprave in njena organizacija

V Ustavi je poglavje o upravi kratko - le trije členi:

- deluje samostojno v okviru ustave in zakona.
- organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.
- Organizacija – ZDU, položaj državnih uradnikov ZJU.
- Proti odločitvam in dejanjem upr. org. in nosilcev j. pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo.
- 122. člen Ustave: Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon.

49

UPRAVNE NALOGE po ZDU:

- Uprava pripravlja predloge predpisov in zagotavlja strok. pomoč pri oblikovanju politik.
- Uprava v okv. izvršilnih nalog izvršuje predpise.
- Uprava izdaja predpise, posamične akte ter interne akte, vstopa civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja.
 - Za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, mora imeti uprava neposredno podlago v zakonu.
- U. opr. inšpekcijski nadzor nad izvajanjem pred.

50

Druge naloge uprave

- Spremlja stanje družbe skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države.
- Vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence.
- Spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj (politike).
- zagotavlja opravljanje javnih služb. (v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih.)

51

Upravni organi

- DU organizirana po področjih, se pravi resorjih oz. ministrstvih, ki se ustanovijo z zakonom.
- Z uredbo o organih v sestavi ministrstev se lahko ustanovi upravni organ v sestavi ministrstva za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb.
- Nekatere funkcije DU se izvajajo tudi preko javnih pooblastil, če se tako zagotovi bolj smotrno opr. nalog.
- Določene naloge se lahko prenesejo na LS.

52

Sodni nadzor

- Upravno sodišče odloča v upr. sporu o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov. Upravni spor je mogoč tudi glede zakonitosti materialnih dejanj, če gre za poseg v ust. pravice posameznika in ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V tem primeru je po izčrpanosti pravnih sredstev dopustna tudi ustavna pritožba.
- Sodno nadzorstvo nad splošnimi upravnimi akti opravlja ustavno sodišče.

53

Strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost državne uprave

3. člen Zakona o državni upravi:

- Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke.
- Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna.
- Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

54

Položaj javnih uslužbencev

- ZJU: Javni uslužbenec je posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju.
- Javni sektor po ZJU sestavljajo:
- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

55

Uradniki in drugi javni uslužbenci

- Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge.
 - Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa.
- Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci
 - Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

56

Položajni uradniki

- Položaj je uradniško del. mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.
- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot;
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

57

Cilji ZJU

- Vzpostaviti sistem ključnih uradniških položajev, ki so ločeni od političnih položajev
- Preko sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja zagotoviti večjo strokovnost uprave,
- zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na njeno delovanje.
- preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.

58

Povečanje strokovnosti DU z:

- Zožanjem kroga političnih funkcionarjev na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev«
- Na ključne vodstvene položaje pa se lahko imenuje samo uradnike z ustreznim nazivom, ki imajo za seboj bogato upravno kariero, vendar lahko znotraj tega nabora vsak minister oziroma drug funkcionar izbere ljudi po svoji presoji.

59

In kaj se je zgodilo potem?

- V preteklih letih je prišlo do zniževanja kriterijev oz. pogojev za zasedbo položajnih uradniških delovnih mest.
- Formalne pogoje za zasedbo najvišjih delovnih mest v upravi izpolnjuje precej širok krog ljudi.
- Politika zlorablja diskrecijo.
- Le še dva kriterija: izpolnjevanje pogojev in politična bližina.

60

Negativna selekcija

- Takšen pristop iz izbire skoraj vedno izloči ljudi, ki formalne kriterije presegajo.
- Ta mesta predstavljajo karierni vrh d. u. torej mesta, na katera bi smel priti zgolj izkušen državni uradnik, ki ga politik izrine, stalni pretresi, reforme....
- Temeljna posledica takšnega načina kadrovanja je spolitiziranost državne uprave, ki nima več nekega jasnega strokovnega vrha, niti ne svoje lastne, jasno izražene identitete in zato tudi ne samostojnosti.

61

Nedemokratičnost kot posledica pomanjkanja politične kulture

- Demokracija je bolj kot karkoli drugega sistem, ki zagotavlja, da bodo na najodgovornejša mesta prišli najboljši ljudje, ki bodo najbolje popravili delo.
- Namesto, da bi vsakokratna nova vlada na položajnih uradniških delovnih mestih vsaj praviloma našla izkušenega, profesionalno nevtralnega, strokovnega, državi lojalnega človeka, se pogosto sooči s svojim političnim nasprotnikom ali vsaj s človekom, ki mu težko zaupa. To nezaupanje se potem širi na celotno državno upravo in povzroča ogromno nepotrebnega ukvarjanja države same s seboj.

62

In tu pridemo do samih sebe...

- Povemo svoje mnenje in ga glasno zagovarjamo, tudi če to ni najbolj oportuno početje?
- Koliko res imamo znanja, koliko smo lahko suvereni v svojih stališčih?
- Kolikokrat se poslužimo 94. člena ZJU, 26. člena ustave?



PUBLIC SERVANT
You're doing it right.

94. člen ZJU

- (2) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali usnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način.
- (3) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo.
- (4) Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje.
- (5) Javni uslužbenec mora odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje.
- (6) Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila.

Sistem sodne oblasti

- Pravosodni sistem, tretja veja oblasti,
- V organizacijskem smislu sodstvo v ožjem (*samo tisti org., ki opravljajo sodno f.*) in širšem pomenu (*tožilstva, odvetniki, pravosodna uprava*).
- Sodna f. se dolgo ni ločevala od izvršilne, ki ji je bližja

15

Izvajanje sodne funkcije

- V formalnem pogledu je s. funkcija tista, ki jo opravljajo sodni organi.
- V materialnem pogledu: bolj zapleteno, predvsem gre za spor in iniciativo drugih subjektov (*v razliko od izvršilne*).
- Sodna funkcija je neodvisna od politike, in samostojna. Z razvojem začela nadzorovati tudi državno upravo (upravna sodišča) in zakonodajo (ustavno sodna f.). Po dejanski moči šibka, saj ji daje zakonodajno telo pravno podlago izvršilna oblast pa v veliki meri zagotavlja izvršljivost odločb.

66

Sodna funkcija

- opravljajo posebni DO - sodišča, izvajajo pa sodniki. Z izvršilno oblastjo so povezana preko sodne uprave.
- Načela sodne funkcije:
 - neodvisnost, (*trajnost mandata, nepremakljivost sodnikov, imuniteta in nezdržljivost f.*),
 - kolegičnost (zbornost - sojenje v senatih), laičnost (porotniki),
 - javnost (*ob zagotavljanju neodvisnosti in varstva osebnih pravic*),
 - Istančnost (*pravna sredstva*).

67

Sodniška funkcija

- Sodno oblast izvajajo sodniki. Sodnike navadno imenuje šef države ali pristojni minister.
- Sodnike pri nas imenuje DZ, trajni mandat, izvršilna oblast pa nima pristojnosti v razmerju do sodne, razen sodne uprave
- Sodni svet, (*11 članov za 5 let 6 sodniki, pet preds. rep.*) zagotavlja sodelovanje med sodno in zak. oblastjo pri postavljanju sodnikov.
- Imuniteta le poklicna, nezdržljivost funkcije.
- Pravosodna (ministrstvo za pravosodje) in sodna uprava (predsedniki sodišč).

68

Sodišča

- Okrajna, okrožna, višja, vrhovno (*skrbi za enotno prakso sodišč, vprašanja splošnega in načelnega pomena na občni seji*); specializirana: delovna in socialna, upravna.
- Ni izrednih sodišč, v mirnem času tudi ne vojaških.

69

Državno tožilstvo

- Je državni organ v okviru katerega se izvaja kazenski pregon v imenu države. Je del izvršilne oblasti, je pa nekoliko rahleje povezano s hirerarhijo organizacije izvršilne oblasti.
 - V Franciji prav. min. lahko daje direktive višjim tožilcem, v ZDA je šef pravosodne uprave (*neposr. podrejen predsedniku*) hkrati vrhovni tožilec.
- Vlada imenuje tožilce. Državnega j.t. pa imenuje DZ.

70

Odvetništvo

- Nenavadno je, da je ta institut sploh v ustavi je samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon.
- Je samostojna poklicna dejavnost, obvezno združevanje v zbornico.
- Odvetnik mora varovati kot tajnost, kar mu je zaupala stranka.
- Sme biti priprt v KP zaradi suma KD storjenega pri opravljanju odvetniškega poklica le z doboljenjem, senata treh sodnikov sodišča druge stopnje, obvestilo odvetniški zbornici.
- Preiskava pisarne le z dovoljenjem sodišča in le glede zadev, ki so predmet preiskave.

71

Ustavnost in zakonitost

- Načelo supremacije ustave (nadvlada ustave)
 - Zakon kot akt naslednje pravne moči za ustavo mora biti v skladu z ustavo. Enako velja za vse podzakonske predpise in druge splošne akte.
- Načelo funkcionalne ustavnosti
 - Vse funkcije organov državne oblasti morajo biti utemeljene na ustavi in se morajo izvrševati v okviru ustave. Na funkcionalno ustavnost se veže tudi načelo odgovornosti vseh nosilcev javnih funkcij, tako organov kot tudi posameznikov.

72

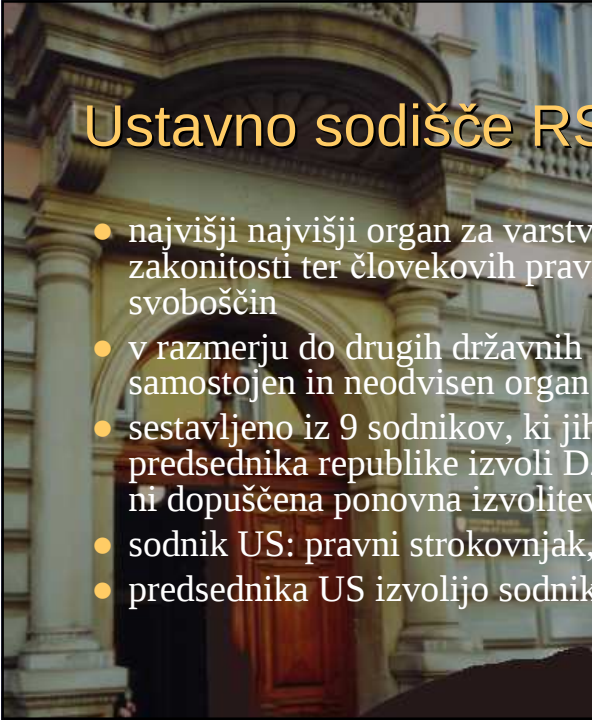
- **Načelo supremacije zakona:** podzakonske norme morajo biti v skladu z zakonom.
- **Funkcionalna zakonitost:** funkcije državnih organov oziroma organov z javnimi pooblastili so utemeljene v zakonu in se uresničujejo v okviru zakona.
 - V vsakem posamičnem aktu navedena zakonska podlaga za njegovo izdajo, da se občan lahko pritoži, če meni, da pristojni organ ni ravnal zakonito.
 - Načelo objavljjanja predpisov. *Vacatio legis*. Prepoved retroaktivnosti. Pravnomočnost.

73

Ustavno sodstvo

- kontrola ustavnosti zakonov + organi, ki jo izvajajo
- vsebina: odločanje, ali je pravna norma v skladu z ustavo ali ne
- običajna ali posebna sodišča
- preventivna ali represivna kontrola ustavnosti
- razveljavitev ali odprava norme
- konkretna (rešitev spora) ali abstraktna kontrola
- postopek se začne na zahtevo ali na predlog upravičenega predlagatelja

74



Ustavno sodišče RS

- najvišji najvišji organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ
- sestavljeno iz 9 sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli DZ za dobo 9 let in ni dopuščena ponovna izvolitev
- sodnik US: pravni strokovnjak, star vsaj 40 let
- predsednika US izvolijo sodniki za dobo 3 let

75

Pristojnosti ustavnega sodišča

- Odloča:
 - o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ustavo, z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava;
 - o skladnosti predpisov LS z ustavo in z zakoni;
 - o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;
 - o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti;

76

- o sporih glede pristojnosti
 - med državo in LS, in med samimi LS,
 - med sodišči in drugimi državnimi organi,
 - o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado;
- o odgovornosti predsednika republike zaradi ustavne obtožbe;
- o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank;
- o pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov;
- o drugih zadevah, ki so mu naložene z ustavo ali z zakoni.

77

Ustavnosodna kontrola



- Pri nas je uveljavljen sistem abstraktne in represivne kontrole ustavnosti.
- Izjema: presoja mednarodnih pogodb. Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev namreč daje ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Če ustavno sodišče meni, da pogodba ni v skladu z ustavo, je ni mogoče ratificirati.
- US odloča z večino glasov vseh sodnikov (5) ali z večino navzočih sodnikov
- sodniki se morajo vedno izreči
- vsak sodnik ima pravico podati ločeno mnenje

78

Pravne posledice kontrole ustavnosti

- zakon lahko US razveljavi
- podzakonske predpise ali splošne akte US odpravi ali razveljavi
- predpis ali splošni akt odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonnosti
 - odprava škode
- v vseh drugih primerih pa ustavno sodišče protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte razveljavi

79

Splošni postopek pred US (postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti)

- zahteva in pobuda
- pobudo lahko da vsakdo, ki izkaže svoj pravni interes (če napadeni predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj)
- pri podzakonskih aktih se pobuda lahko vloži v 1 letu od uveljavitve predpisa oz. odkar je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic
- predlagatelj ne more sprožiti postopka za oceno predpisov, ki jih je sam sprejel
- zahtevo lahko sprožijo:
 - državni zbor; 1/3 poslancev državnega zbora; državni svet; vlada
 - sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče
 - varuh človekovih pravic
 - informacijski pooblaščenec
 - predstavniški organi LS in reprezentativno združenje LS
 - reprezentativni sindikati

80

Posebni postopki pred US

Se nanašajo na odločanje o:

- sporih glede pristojnosti, → pozitiven ali negativen
- odgovornosti predsednika republike, vlade ali ministrov, → obtoži DZ z absolutno večino US: suspenz, z 2/3 večino glasov mu lahko
- o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank, → odvzame mandat protiustavni akt razveljavi, delovanje prepove, izbris iz registra strank 2/3 sodnikov
- o potrditvi poslanskih mandatov in → razveljavi odločitev DZ in odloči, ali se mandat potrdi
- o ustavni pritožbi.

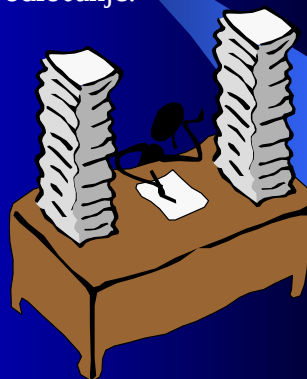


81

Ustavna pritožba

- je sredstvo za varstvo ustavnih (človekovih) pravic in temeljnih svoboščin
- vloži se na US zoper posamičen akt državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil
 - hujše posledice za pritožnika
 - ne v sporih majhne vrednosti, zaradi motenja posesti in v zadevah prekrškov
- pogoj, da pritožnik prej praviloma izčrpa vsa pravna sredstva, vključno s sodno potjo
- varuh človekovih pravic

US lahko, če ugotovi ustavni pritožbi, posamičen akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje.



82

Računsko sodišče

- je najvišji organ kontrole državnih računov, proračuna in celotne javne porabe
- ne sodi v okvir sodne veje oblasti
- je neodvisno in vezano na ustavo in zakon
- predsednika in dva namest. (senat) imenuje DZ z večino glasov vseh poslancev za dobo 9 let
- 6 vrhovnih državnih revizorjev, službe, izvedenci
- revidira pravilnost in smotrnost poslovanja upor. j. sredstev
- samostojno odloča, katere revizije bo izvedlo (predlogi vlade, DZ in LS) lokalnih skupnosti
- uporabnik j. s. mora omogočiti izvajanje revizije
- revizijsko poročilo
- ugovor zoper revizijsko razkritje v 8 dneh po vročitvi, odloči senat računskega sodišča
- poročilo o odpravljanju nepravilnosti in nesmotnosti

83

Org. državne uprave in položaj zaposlenih v državnih organih

84

Imuniteta poslancev

- Imuniteta je pravna neodgovornost in pravna nedotakljivost za določena kazniva dejanja.
- Namen: da se parlamentu, omogoči neodvisno in nemoteno delo in svobodno delovanje njegovih članov.
- Materialna in procesna, poklicna (indemniteta) in nepoklicna, absolutna in relativna imuniteta.
- Brez dovoljenja ne more biti p. odvzeta svoboda, niti zoper njega sprožen kazenski postopek. Izjema: hujša kazniva dejanja: 5 let zapora.

85

Imuniteta drugih nosilcev javnih funkcij

- enako kot poslanci: člani DS, sodniki US
- ustava ne priznava imunitete predsedniku republike, predsedniku vlade ter ministrom.
- imuniteta sodnikov:
 - **materialna in absolutna**: za mnenje pri odločanju na sodišču (tudi za porotnike)
 - **procesna in relativna** ter priznana le sodnikom: za pripor ali začetek KP ob sumu KD pri opravljanju sodniške funkcije je potrebno dovoljenje DZ
- imuniteta varuha človekovih pravic velja le za pripor, ne pa tudi za kazenski postopek

86

Nezdružljivost funkcij:

- poslanec
- član državnega sveta
- predsednik republike
- nosilec sodniške funkcije, državni tožilec in sodnik ustavnega sodišča

Na podlagi zakona še:

- člani vlade, računskega sodišča, varuh človekovih pravic
- Poklicni funkcionar ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, razen pedagoške in nekaterih drugih.
- P. f. tudi ne sme opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v podjetjih, razen v tistih, ki so v lasti države.
- F. in njegovi družinski člani tudi ne smejo sprejemati daril vrednosti nad 62,6 evra.
- Nadzor opravlja komisija za preprečevanje korupcije, ki ji morajo funkcionarji redno pošiljati podatke o svojem premoženjskem stanju.

87

Obtožba nosilcev javnih funkcij

- Obtožba (*impeachment*) je postopek obtožbe najvišjih državnih funkcionarjev zaradi kršitve ustave ali kršitve zakona.
- Gre za ugotavljanje kazenske odgovornosti, torej odgovornosti za določena protipravna dejanja.
- Postopek pa se bistveno razlikuje od postopka ugotavljanja kazenske odgovornosti pred rednimi sodišči.
- Predsednik republike, predsednik vlade, ministri.
- Zaradi kršitve ustave in (hujše) kršitve zakona.

88

Repetitio est mater studiorum...



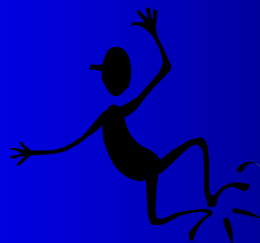
PRIPOROČAM:

- študijsko gradivo
Upravne akademije

ZA VEDOŽELJNE:

- Državna ureditev
Slovenije
- Ustavna ureditev
Slovenije
- Janez.Pogorelec@gov.si

89



Hvala za vašo pozornost.

90