

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA VALJAVEC

Mentor: izr.prof.dr. Marjan Brezovšek

UPRAVA V SISTEMU DELITVE OBLASTI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2003

KAZALO

1. UVOD.....	3
2. METODOLOGIJA IN HIPOTEZE.....	6
3. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	7
4. DRŽAVNA OBLAST	9
4.1. Državni organi in njihove funkcije.....	10
4.2. Načelo enotnosti oblasti.....	12
4.3. Načelo delitve oblasti	13
4.4. Dualistična teorija.....	14
4.5. Trialistična teorija.....	15
4.6. Kvadralistična teorija.....	16
4.7. Načelo delitve oblasti v današnjem času	18
4.7.1. Pravna država in delitev oblasti.....	22
4.7.2. Načelo delitve oblasti, legalnost in legitimnost.....	23
5. SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI.....	24
5.1. Predsedniški sistem	26
5.2. Parlamentarni sistem	27
5.3. Parlamentarno predsedniški oziroma polpredsedniški sistem	29
5.4. Skupščinski(konventni) sistem.....	30
6. DRŽAVNA UREDITEV REPUBLIKE SLOVENIJE	32
6.1. Ustavna izhodišča	32
6.2. Zakonodajna veja oblasti.....	35
6.3. Sodna veja oblast.....	36
6.4. Izvršilna veja oblasti.....	37
6.4.1. Vlada Republike Slovenije.....	38
6.4.2. Predsednik republike	40
6.4.3. Uprava	42
6.5. Razmerje med državnim zborom in vlado.....	45
7. ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA DRŽAVNE UPRAVE	49

7.1. Dosedanja pravna ureditev uprave in njene slabosti	49
7.2. Novosti Zakona o državni upravi	52
7.3. Zakon o javnih uslužbencih.....	57
8. DEJANSKI POLOŽAJ UPRAVE (KOT POSLEDICA NAČELA DELITVE OBLASTI)	61
8.1. Razpetost med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti	62
8.2. Uprava in politika	67
8.3. Uprava – četrta veja oblasti?	69
9. SKLEP.....	70
10. SEZNAM LITERATURE.....	72
11. PRILOGE	80

1. UVOD

Obsežne družbene in politične spremembe so narekovale tudi vzpostavitev novega družbenega reda in političnega sistema v Sloveniji. Ena od bistvenih novosti veljavne slovenske ustave v primerjavi s prejšnjo jugoslovansko ustavo iz leta 1974, je prehod od načela enotnosti na načelo delitve oblasti. Tako je v Ustavi Republike Slovenije (Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997 (ustavni zakon), 66/2000 (ustavni zakon) v 2. odstavku 3. člena poudarjen element neposredne demokracije pri izvrševanju oblasti preko volitev in načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Načelo delitve oblasti je temeljnega pomena in predstavlja osrednjo ustavno določbo o izgradnji državne organizacije in s tem tudi delitev pristojnosti. Delitev oblasti se povezuje s pojmovanjem pravne države in s spoštovanjem človekovih pravic. Delitve in notranja razčlenjenost sta ena od glavnih značilnosti modernih demokracij.

Parlament, vlada in celotna državna uprava so glavni elementi upravnega sistema posamezne države (Trpin, 1993: 456). Parlament in vlada opravljata večino svojih funkcij v tesni povezavi z državno upravo, ki je v bistvu instrument za izvajanje njune politike ter zakonov in drugih odločitev. Državna uprava v sodobni družbi vsekakor posega in vpliva na vsa področja človekovega organiziranega delovanja, s tem pa tudi na celoten gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj. Zaradi tega se zdi nujno, da se vprašanjem vloge, položaja in delovanja državne uprave posveti potrebna pozornost.

Namen tega diplomskega dela je prikazati in orisati nov ustavni položaj uprave v Sloveniji. Socialistična država ni razvila svoje javne uprave, kakršna bi bila potrebna za upravljanje sodobne države. Lahko celo trdimo, da je – z različnimi organizacijskimi in funkcionalnimi ukrepi – celo zavestno zavirala učinkovitost in moč javne uprave. Državna uprava je pravzaprav obsegala le policijski (oblastveni) del nalog države. Taka organizacija države je sicer slabila moč vlade in njene uprave, krepila pa je moč partije.

Vlada s tako upravo ni mogla obvladovati položaja in ni mogla učinkovito izvajati državnih nalog na nobenem področju. Tako dediščino je prevzela osamosvojena država Slovenija. Pred novo državo je bila velikanska naloga, da na teh razvalinah zgradi novo, sodobno javno upravo. Kako ji je to uspelo v teh 12-ih letih, bom prikazala v diplomski nalogi.

V diplomskem delu bom najprej obravnavala teoretične pojme, potem bom predstavila koncept delitve oblasti in posamezne teorije o delitvi oblasti. Za tem bom obdelala sisteme organizacije oblasti, ki temeljijo na dveh načelih (enotnost in delitev oblasti) in v vsakem poskusila opredeliti mesto uprave.

Glavni del diplomskega dela je namenjen ureditvi uprave v Sloveniji. Tako osrednji del predstavlja politični sistem Republike Slovenije – predstavljene so vse tri veje oblasti in razmerja med njimi. Tu se spoznamo s položajem, funkcijami, vlogami in organizacijo državne uprave v Sloveniji ter posebnostmi političnega sistema Slovenije kot celote.

V Sloveniji se ta čas dogajajo tudi obsežne zakonodajne spremembe na področju uprave. Zato bom predstavila prejšnje in sedaj veljavne zakone na obravnavanem področju, ter vse pozitivne in negativne spremembe. Preobrazba javne uprave je namreč nujna zaradi pogostih kritik delovanja uprave, zahtev po prilagodljivosti in razvidnosti ter povsem upravičenih zahtev po njenih kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah. Poleg tega modernizacijo uprave zahteva tudi vključevanje Slovenije v Evropsko unijo. Pri tem je poleg prevzemanja pravnega reda izredno pomembna tudi upravna usposobljenost za njegovo izvajanje. To je eden izmed ključnih kriterijev, po katerih petnajsterica preverja pripravljenost držav kandidatk za vstop v unijo.

V zadnjem poglavju pa bom na kriteriju delitve oblasti, določila in ocenila dejanski položaj uprave v Sloveniji.

2. METODOLOGIJA IN HIPOTEZE

V diplomskem delu bom kot metodo raziskovanja uporabljala sekundarno analizo. To je metoda, ki se nanaša na analizo in ponovno analizo obstoječega gradiva. Uporabna je, kadar imamo na voljo prave in zanesljive podatke. Moj glavni vir je dostopna domača in tuja strokovna literatura ter posamezni znanstveni članki strokovnjakov na upravno-pravnem področju.

Skozi celotno diplomsko delo bom poskusila izpostaviti vsa tista dejstva, argumente ter ugotovitve, ki govorijo v prid postavljenim hipotezam.

Hipoteze se glasijo:

H1: Ustava RS svojevrstno uveljavlja načelo delitve oblasti, saj se je z ureditvijo razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti močno oddaljila od klasičnega parlamentarnega sistema ter s tem porušila enakopravnost med obema vejama oblasti.

H2: Ena izmed posledic ustavne nedoslednosti, ko gre za načelo delitve oblasti, je dokaj toga organizacija državne uprave, kar je bistveno izboljšala nova zakonodaja na področju uprave.

H3: Položaj državne uprave v Sloveniji, v razmerju do parlamenta in vlade, se krepi, njena moč pa izhaja iz strokovnosti.

H4: Novi zakoni na področju uprave so korak bližje Evropski uniji in s tem se Slovenija počasi oddaljuje od socialističnega pojmovanja in organiziranosti uprave.

3. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

Pri proučevanju kateregakoli družbenega ali kakšnega drugega pojava moramo v prvi vrsti opredeliti njegov pojem in po potrebi opredeliti ožji in širši pomen tega pojma in sicer glede na to, ali ta pojav proučujemo v celoti ali samo njegove dele oziroma njegov stan, značilnosti in podobno. To je še posebej pomembno za pojem uprave glede na večstranskost pomena tega pojma (Brezovšek, 1996: 49).

Država

je organizacija oblasti, ki izključujoče (monopolno) razpolaga s sredstvi za telesno prisiljevanje ter zato lahko na natančno določenem ozemlju prisiljuje tam živeče ljudi k poslušnosti, s čimer dosega vsaj relativno družbeno urejenost in varnost (Perenič, 1996: 9).

Delitev oblasti

je organizacijsko načelo, na katerem temeljijo sodobni pravni in politični sistemi oblasti.

Država je organizirana tako, da so pooblastila in politična moč razdeljena med različne državne organe. Pri tem se oblast običajno deli na tri med seboj neodvisne veje – zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno. Bistvo načela delitve oblasti je v tem, da morajo posamezne veje dobiti vsaka posebnega nosilca (izvajalca, izvrševalca), ki bo samostojen in neodvisen.

Uprava

Pojem uprave je izredno težko opredeljiv. Že od samih začetkov znanstvenega ukvarjanja z upravo (od druge polovice 18. stoletja) beležimo poskuse opredelitve njenega pojma, toda neko natančno in vseobsežno opredelitev težko najdemo. Razloge za to lahko najdemo v dinamičnosti in širini upravnih funkcij ter različnosti subjektov, ki jih opravljajo, kot tudi v vidikih, s katerih se uprava obravnava. Vsi ti razlogi so pogojevali, da so bili pristopi k teoretični opredelitvi pojma uprave različni, z različnih vidikov pa so nastale tudi različne opredelitve (Brezovšek, 1996: 49).

Če poskušamo opredeliti pojem uprave, potem je izhodiščno vprašanje, ali uprava sama po sebi sploh predstavlja nekaj oziroma ali sploh ima neke lastnosti, ki jo po njeni vsebini in po njeni obliki ločijo od drugih funkcij države in oblik, v katerih se te izvajajo. Zato je bilo preučevanje uprave in njeno definiranje kot pojma podvrženo dvema vidikoma:

funkcionalnemu (materialnemu) in organizacijskemu (formalnemu). Vendar pa se v pojmu uprave prepletata oba vidika.

Organizacijsko (formalno) pojmovanje uprave opredeljuje pojem uprave kot sklop organov, ki opravljajo funkcije uprave, in kot obliko, v kateri se funkcije uprave opravljajo. Uprava z organizacijskega vidika je tako opredeljena kot celota organov z avtoriteto oblasti, ki so ustanovljeni in pristojni za uresničevanje nalog, ki jih zaradi javne koristi izvršuje država (Čebulj, 2000: 23). Formalne teorije torej jemljejo za izhodišče obstoj treh funkcij oblasti. Definicija torej temelji na načelu delitve oblasti, po katerem ima vsaka veja oblasti svoje funkcije in za njihovo izvrševanje namenjene svoje organizacijske oblike.

Funkcionalno (materialno) pojmovanje uprave opredeljuje pojem uprave z vsebinskega vidika. Kot izhodišče za opredelitev pojma uprave to pojmovanje izhaja iz funkcij oziroma vsebine upravne dejavnosti, oblikam, preko katerih se te funkcije izvršujejo, pa ne posveča nobene pozornosti. Pri funkcionalnem pojmovanju uprave ločimo dve struji. Prva je *negativna teorija*¹ (Jellinek, Mayer), ki opredeljuje državno upravo kot vse tiste funkcije oziroma vse tisto delovanje države, ki ne predstavlja zakonodajnih in sodnih funkcij.

Z drugimi besedami, po njej je državna uprava tisto, kar ostane od delovanja države, potem ko izločimo zakonodajo in sodstvo. V okviru druge – *pozitivistične struje* pa sta se razvil še dve šoli. To sta francoska (Bonnard, Duguit) in nemška (Peters, Jellinek). Francoska upravo opredeljuje glede na pravne (upravne) akte, ki jih uprava izdaja, in glede na materialno upravno delovanje uprave. Gre torej za opredelitev po metodah dela oziroma po sredstvih, s katerimi se uresničujejo neke funkcije. Nemška šola pa skuša pojem uprave določiti tako, da opredeljuje in opisuje najpomembnejše dejavnosti (funkcije) uprave in na ta način skuša določiti njene meje v razmerju do drugih funkcij (zakonodajne in sodne). Omenim naj še organsko teorijo, ki jo je v Franciji zastopal Waline, pri nas pa profesor Pitamic. Jedro te teorije je v zatrdanju, da je državna uprava tisto delovanje, ki ga opravljajo upravni organi. Marcel Waline trdi, da upravne funkcije ni mogoče definirati po lastnem predmetu in da je upravna dejavnost pač tisto, kar delajo javni, upravni uslužbenci.

¹ Negativističen pristop je zlasti zastopala stara avstrijska teorija.

Pojem uprava se je dolgo časa vezal predvsem na državo. Z upravo so se zato v prvi vrsti ukvarjali pravni teoretiki, katere je seveda predvsem zanimala državna uprava kot del državne oblasti oziroma z vidika opravljanja različnih državnih funkcij.

Na to, da uprava ni vezana samo na državno organizacijo, ampak je fenomen lasten organiziranemu človekovemu delovanju, so prvi opozorili ameriški znanstveniki. To, da se uprava tudi pri nas ne obravnava samo v zvezi z državo, pa je zasluga naših uglednih upravnih teoretikov: Franceta Bučarja, Lada Vavpetiča, Rupka Godca, Janeza Šmidovnika, veliko pa sta k razumevanju pripomogla tudi Eugen Pusić in Leon Geršković.

Večina slovenskih teoretikov (Šturm, Vavpetič, Godec) na pojem uprava gleda predvsem v funkcionalnem smislu. Upravo torej pojmujejo kot neko dejavnost in ne kot poimenovanje organizacije ali sklopa organizacij in organov, ki izvršujejo to dejavnost (tako kot npr. Bučar).

4. DRŽAVNA OBLAST

Državna oblast se uresničuje preko različnih oblastnih funkcij države. V tem okviru je treba kot državno funkcijo razumeti skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, ki jih izvajajo različni državni organi (Grad in drugi 1996: 35). Državna oblast je lahko samo ena, ki pa se izvaja prek različnih funkcij države. Ali povedano drugače – državna oblast je vselej ena in nedeljiva: delijo se le delovna področja, ki so v domeni posameznih organov, in pristopi, kako so urejena razmerja med državnimi organi. Glede vprašanja, koliko je funkcij države in katere so, naletimo v teoriji na različna stališča. V pravni in politični teoriji obstaja več modalitet organizacije oblasti in državnih funkcij, ki izhajajo iz načela o delitvi oblasti. Znanih je več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti dualistični, trialistični in kvadrialistični sistem. V ustavni teoriji in praksi je najbolj uveljavljena trialistična, imenovana tudi klasična delitev državnih funkcij (katere utemeljitelj je Montesquieu), ki jih deli na zakonodajno, upravno (ki bi jo zaradi njene notranje segmentiranosti na dva dela lahko imenovali tudi izvršilno-upravna ali upravno-izvršilna) in sodno funkcijo.

4.1. Državni organi in njihove funkcije

Država torej uresničuje funkcije državne oblasti z različnimi organi, ki jih v ta namen ustanovi. Organi so organizacijske enote državne organizacije, ki jih tvorijo skupine ljudi ali posamezniki, ki so pooblašteni izvajati del državne oblasti. Državni organi so nedeljiv del državne organizacije, kajti oni so instrument, preko katerega ta sploh lahko deluje. Državni organi v okviru svojih pristojnosti opravljajo različne državne funkcije oziroma država svoje funkcije lahko opravlja samo preko svojih organov. S tega vidika (po dejavnosti) ločimo zakonodajne, izvršilne, upravne in sodne organe. Med državnimi organi pa so najštevilčnejši upravni organi, ki sestavljajo največji del državne organizacije.

Ti organi so pod vodstvom izvršilnih organov in skrbijo za udejanjanje zakonodajalčeve volje, bodisi tako, da sprejemajo podrobnejše predpise za izvrševanje zakonov, ali pa neposredno uporabljajo zakone in druge predpise v vsakdanjem življenju, zato v resnici oni opravljajo daleč največji del nalog državne organizacije.

Zakonodajna funkcija je tista funkcija države, v okviru katere državna oblast izdaja zakone kot (poleg ustave) najvišje pravne akte v državi in s tem postavlja tudi okvir in meje izvajanju drugih državnih funkcij. Zakonodajni organi opravljajo najpomembnejšo nalogo v državi – to je oblikovanje pravnega reda. Pravni red države tvorijo ustava ter zakoni in drugi pravni predpisi. Ustava in zakoni, ki jih sprejemajo predstavniški organi, določajo naloge, ki morajo biti v državi uresničene. V njih so določena obvezna pravila obnašanja za vsakogar. Vse druge pravne norme morajo imeti svojo podlago v ustavi in zakonih. V sodobnih ureditvah opravlja zakonodajno funkcijo izključno zakonodajno telo (parlament), ki je sestavljeno iz voljenih predstavnikov ljudstva, v preteklosti pa jo je največkrat kar monarh sam.

Izvršilnoupravno funkcijo izvajajo izvršilni organi, med katere lahko štejemo državnega poglavarja, vlado in upravne organe. Velik pomen za politični sistem ima v vsaki državni ureditvi, ne glede na konkretno ureditev, upravni aparat. Sestava predstavniškega organa se spreminja, vlade se menjajo, upravni aparat pa ostaja bolj ali manj nespremenjen. V grobem je vsebina te funkcije izvrševanje zakonov, ki jih sprejme zakonodajno telo.

Pri izvajanju svoje funkcije sprejemajo izvršilni organi različne pravne akte, in sicer splošne akte (izvršilni predpisi) ter posamične akte (predvsem upravne odločbe) (Grad, Kaučič, 1999: 274). Naloga izvršilnoupornih organov je, da zagotovijo, da bodo vsi zakoni in drugi pravni predpisi predstavniških organov tudi uresničeni. S to nalogo pa dobijo izvršilnouporniki organi izjemno pomembno vlogo pri odločanju. Izvrševanje neke odločitve pomeni predvsem sprejemanje novih, konkretnjših odločitev, s katerimi primarna odločitev dobi šele pravo vsebino.

Sodna funkcija pa se izvaja z avtoritarno ugotovitvijo kršitve pravne norme in njene odstranitve. V okviru te funkcije se izvaja tudi ustavnosodna kontrola. Sodišča presoajo, ali je določen subjekt v določenem položaju ravnal v skladu z zakoni in drugimi predpisi ali ne. V nekem smislu skrbijo, da se zakoni in drugi pravni akti v državi uresničujejo.

Za politični sistem in značilnosti državne ureditve je gotovo najpomembnejše, kako se oblikujejo posamezni državni organi, kako so sestavljeni, katere pristojnosti imajo in v kakšnih medsebojnih razmerjih so. Eugen Pusić pravi, da ne gre predvsem zato, ali je nek sistem zgrajen na ideoloških zahtevah načela delitve ali enotnosti oblasti, temveč zato, kakšna konkretna pravila določa glede razmerij med državnimi funkcijami in njihovimi nosilci, ki bodo morali biti po sili razmerij vedno v določeni meri ločeni, vendar pa mora njihovo medsebojno delovanje v končni liniji prav tako nujno pripeljati do enotnega rezultata (Pusić, 1986: 77).

Na temeljne funkcije državne oblasti se navezuje tudi organizacija državne oblasti. V njenem okviru je določen položaj državnih organov, ki izvajajo temeljne funkcije državne oblasti (zakonodajno, izvršilnoupornvo in sodno), in njihova medsebojna razmerja. Glede na to sta se uveljavili dve temeljni načeli organizacije državne oblasti, in sicer načelo delitve oblasti in načelo enotnosti oblasti.

4.2. Načelo enotnosti oblasti

Za načelo enotnosti oblasti, za katero se je zavzemal zlasti francoski mislec Jean Jacques Rousseau, je značilno, da izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti (Grad in drugi, 1996: 37). Tako razumljena enotnost oblasti se nanaša predvsem na zakonodajno in izvršilno oblast, pri čemer je izvršilna podrejena zakonodajni kot izrazu ljudske suverenosti. Po tem pojmovanju zakonodajna oblast ne sprejema samo zakonov, temveč tudi nadzoruje njihovo izvrševanje. Enotnost oblasti torej pomeni, da je oblast osredotočena v enem državnem organu, drugi državni organi pa so podrejeni temu osrednjemu organu. Rousseau se je opredelil za demokratično pojmovanje načela enotnosti oblasti.

To pomeni, da je prenesel težišče odločanja na skupščino, nedemokratična pa ga osredotoča v rokah izvršilnoupornih organov (npr. absolutna monarhija). Za demokratično načelo enotnosti oblasti se je zavzemala tudi marksistična teorija (Cerar in drugi, 1998: 48).

Načelo enotnosti oblasti je bilo redko uveljavljeno v ustavnih ureditvah, klasičen primer je le švicarska ustavna ureditev. Najširšo uporabo pa je doživelo v socialističnih ustavnih ureditvah, ki so izhajale iz prepričanja, da vsa oblast izhaja iz ljudstva in da je zato ni mogoče deliti. Tako je bil skupščinski sistem uveljavljen tudi v nekdanji Jugoslaviji.

4.3. Načelo delitve oblasti

Za razliko od načela enotnosti oblasti, ki je doživelo razmeroma malo ustavnih uveljavitev, je načelo delitve oblasti prevladujoče načelo organizacije državne oblasti v sodobnih državnih ureditvah. Pri obravnavanju delitve oblasti je treba upoštevati subjektivni red, ki ga predstavljajo svoboščine in pravice subjektov, in objektivni, pri čemer gre za razmejitev pristojnosti med državnimi organi (Šinkovec, 1996: 101). Glavni namen delitve oblasti pa je v tem, da se posamezne veje oblasti, zakonodajna izvršilno-uprava ter sodna, med seboj omejujejo in preprečujejo monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic. Načelo delitve oblasti se nanaša na horizontalna razmerja med državnimi organi, torej na razmerja med organi, ki opravljajo različne funkcije državne oblasti na enakem rangu in so med seboj enakopravni. Torej so organi, ki opravljajo te temeljne funkcije državne oblasti, pri svojem delu relativno samostojni in neodvisni drug od drugega, tako da nobeden ne more prevladati nad drugim, vendar pa ti organi med seboj tudi sodelujejo. Med njimi je torej vzpostavljen poseben sistem razmerij, ki se navdano imenuje sistem zavor in ravnovesij (checks and balances). Delitev oblasti pa zagotavlja tudi funkcionalnost države, kar je med drugim pogoj za ohranitev ravnotežja med državnimi organi. Nobena veja oblasti ne more doseči večje moči nasproti drugim brez ustave podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so zanjo tipični. Stopnja enotnosti oziroma delitve je odvisna od tega, kdo je nosilec zakonodajne, izvršilno-upravne in sodne dejavnosti in od tega, kakšna so razmerja med organi, ki te dejavnosti opravljajo. O čisti enotnosti oblasti govorimo tedaj, ko en organ izvaja vse tri funkcije, o čisti delitvi pa v primeru, ko vsako izmed navedenih funkcij opravlja poseben državni organ, ki je organizacijsko in delovno samostojen.

Spoznanje o potrebi po tem, da oblast ne sme biti absolutna in da jo je zato treba porazdeliti med različne nosilce državne oblasti, ima globoke zgodovinske korenine. O tem so razpravljali že antični avtorji, zlasti Aristotel, Platon in Cicero.

Kot že rečeno je znanih več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti dualistični, trialistični in kvadrialistični sistem. Pa si pogledjmo nekatere od teh teorij.

4.4. Dualistična teorija

Po dualističnem razumevanju se državna oblast deli na funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja, pri čemer opravljajo funkcijo odločanja zakonodajni organi, funkcijo izvrševanja pa upravni in sodni organi, ki so med seboj samo organizacijsko ločeni. Po dualističnem razumevanju je izvršilna oblast tista, ki izvršuje zakone. Ta oblast organizira izvrševanje materialnih aktov, ali pa jih izvršuje sama. V tem smislu izvršilna oblast obsega vse državne funkcije, razen zakonodajne. Ena veja oblasti torej narekuje in zapoveduje, druga pa te predpise izvršuje. Uprava in sodstvo sta po dualističnem razumevanju samo dve vrsti izvrševanja zakonov. Uprava je tak pomen dobila naknadno, z uvajanjem načela zakonitosti uprave, za sodstvo pa to velja od njegovega začetka. Vendar obe funkciji (sodstvo in uprava) stojita pod zakonom, obe opravljata enako delo, to je izvrševanje.

Najznamenitejši predstavniki dualistične teorije so: John Locke², William Blackstone, Frank Goodnow ter avstrijski pravni teoretik Hans Kelsen³ (1881-1973).

Bipartitno stališče o državnih oblasteh je bilo prvotno stališče francoske revolucije. V francoski Narodni skupščini so svojčas njeni najuglednejši člani zagovarjali stališče, da obstajata samo dve oblasti, zakonodajna in izvršilna⁴. Vendar kakor nam je znano, je francoska ustavotvorna skupščina sprejela nasprotno stališče, po katerem obstajajo tri veje oblasti.

² Med novejšimi avtorji je na pomen delitve oblasti prvi opozoril John Locke, ki je želel izključiti zlorabo oblasti in zagotoviti politično svobodo, iz tega pa izpeljuje spoznanje in zahtevo po delitvi oblasti (Šturm, 1998: 11). V svojem delu *Two treaties of government* (1690) se je osredotočil na razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki morata biti druga od druge ločeni. Njegov prispevek k teoriji o delitvi oblasti ni neposreden, je pa imel velik vpliv na kasnejše pisce.

³ Kelsen poudarja, da zakonodaja predstavlja ustvarjanje zakonov, ko pa se govori o "izvrševanju", je potrebno natančno vedeti, kaj se izvršuje, kajti splošne pravne norme ne izvršuje samo izvršilna oblast, ampak tudi sodna. Razlika je samo v tem, da je v enem primeru izvrševanje splošnih pravnih norm poverjeno sodiščem, v drugem pa t.i. izvršnim oziroma upravnim organom.

⁴ Tako je eden izmed takratnih članov skupščine dejal: »V vsaki politični združbi obstajata samo dve oblasti, tista, ki ustvarja zakone in tista, ki jih izvršuje. Sodna oblast, o kateri govorijo nekateri pisci, je del izvršilne oblasti«. (Marković, 1980: 12)

4.5. Trialistična teorija

Trialistične teorije praviloma vse državne funkcije delijo v tri skupine: zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno vejo oblasti. V primerjavi z dualističnimi teorijami, te teorije precej zožijo pojem in pomen izvršilne oblasti. V glavnem ne govorijo o izvršilni, ampak o upravni oblasti. Vse trialistične teorije so nastale na osnovi kritike dualističnih teorij. Menijo namreč, da se upravna oblast po svoji vsebini tako globoko razlikuje od sodne, da te razlike narekujejo povsem različno organizacijo in postopek. To je po trialistični teoriji dovolj, da lahko upravno in sodno funkcijo obravnavamo kot posebno vejo oblasti, ki je enakovredna tretji - zakonodajni veji oblasti.

Avtorji najpomembnejših trialističnih teorij so: Charles de Montesquieu, Georg Jellinek, Leon Duguit, Karl Loewenstein.

Ideje dotedanjih avtorjev o delitvi oblasti je v 18. stoletju prenesel iz filozofije na politiko francoski teoretik Charles de Montesquieu. V svojem delu iz leta 1747 z naslovom "O duhu zakonov" je zgradil pravi nauk o delitvi oblasti. Tako za Locka kakor tudi za Montesquieuja je bil prvotni pomen doktrine o delitvi oblasti oblikovati sredstvo proti absolutizmu monarha in proti njegovi samovolji, sredstvo za obrambo individualnih pravic posameznika (Šturm, 1998: 12). Njegova ideja je v bistvu temeljila na delitvi oblasti med kraljem, plemstvom in meščani. Še danes prevladuje temeljna misel pri tem pravilu, da je treba v državni sistem vgraditi mehanizme za obrambo pred zlorabo državne oblasti. Oblast ne more biti zaupana posamezniku, temveč mora biti porazdeljena na več organov in s tem tudi na več oseb. Možnost zlorabe oblasti je v takih primerih manjša, ker se nanaša na ožje področje družbenega delovanja (Šinkovec, 1996:101). Uveljavitev tega načela pomeni jasno in smotno delitev pristojnosti in s tem neodvisnost organov. Za razliko od Locka je Montesquieu bolj natančno opredelil razlikovanje med zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno oblastjo in tako postavil idejni temelj za triado oblasti, ki je postala tako pomembna v življenju moderne države. Vendar pri Montesquieuju ni novo samo jasno razlikovanje med funkcijami državne oblasti, ampak zlasti tudi zahteva, da morajo biti te funkcije porazdeljene med različne, medsebojno neodvisne državne organe.

To filozofsko idejo je pozneje prevzela pravna doktrina in iz nje ustvarila enega osnovnih pravnih postulatov, na katerem sloni pomemben del sodobnih ustavnopravnih oziroma političnih sistemov zahodnega sveta.

4.6. Kvadralistična teorija

Nasprotno od dualistične teorije, ki združuje nekatere funkcije, pa jih kvadralistična teorija še nadalje deli, in sicer na zakonodajno, izvršilno, upravno in sodno funkcijo. Kvadralistična teorija zagovarja stališče, da se funkcije izvršilne in upravne oblasti ne morejo popolnoma izenačiti, ker se izvršilna oblast danes ne ukvarja samo z izvrševanjem zakonov, pač pa tudi z oblikovanjem politike oziroma s sprejemanjem najpomembnejših t.i. strateških političnih odločitev. V primerjavi s tradicionalnim stališčem to pomeni, da izvršilna oblast ni več samo funkcija izvrševanja zakonov, ampak tudi resnični center politične moči in odločanja ter gravitacijski center politične oblasti. Na tej podlagi je mogoče razmejiti izvršilno in upravno funkcijo v vsebinskem smislu, ker izvršilna funkcija vse bolj predpostavlja vodenje politike, medtem ko upravna funkcija zajema sprejemanje upravnih odločitev, katerih cilj je vsakodnevno operativno izvrševanje konkretnih nalog, ki jih ima država.

Ta teorija torej loči izvršilno funkcijo od upravne, pri čemer se prva razume kot pretežno politična funkcija, druga pa kot funkcija konkretnega izvrševanja zakona prek upravnih organov. Pri tem je politično izvršilna funkcija nadrejena upravni in nadzoruje njeno delo. Vsekakor pa je izredno težko določiti mejo med vlado in upravo⁵

Na tem mestu je potrebno razlikovati med kvadralistično teorijo in teorijo, ki v okviru izvršilne oblasti loči vlado in upravo. Slednja je še vedno trilateralistična teorija. Zagovorniki kvadralistične teorije so: Benjamin Constant, Otto Mayer, Maurice Hauriou.

⁵ Francoski teoretik Jean Rivero meni, da je v nauku javnega prava najtežje določiti mejo med vlado in upravo in trdi, da je to mnogo lažje storiti v primeru uprave in zakonodaje ter uprave in sodstva.

Kvadralistična teorija je doživela kritike s strogega pravnega stališča. Ti kritiki⁶ menijo, da pravni akti četrte veje oz. izvršno-politične oblasti ne predstavljajo poseben tip akta in zato je ta veja nedorečena in fluidna.

Ta koncept delitve oblastnih funkcij države ne zasledimo v mnogih ustavah. V naši bivši ureditvi je bilo veliko govora o štirih funkcijah, najbolj poznan primer kvadralistične teorije pa je ustavna ureditev kraljevine Švedske.

Kot posebnost lahko navedem teorijo vodje kitajske buržoazno-demokratske revolucije Sun Jat Sen-a, ki govori o petih vejah oblasti. Njegova teorija vsebuje dva osnovna načela: prvo je načelo delitve oblasti na narodno in državno oblast, drugo pa je načelo delitve oblasti na pet posebnih vej. Tako Sun Jat Sen v okviru državne oblasti loči pet vej: tri tradicionalne (zakonodajna, izvršilna in sodna) ter kontrolno in izpitno oblast. Organi, ki opravljajo vsako od petih vej, so medsebojno neodvisni. Uprava tu nastopa kot del izvršilne oblasti. Kontrolna veja oblasti izvaja nadzor nad vladno politiko ter nadzoruje državne funkcionarje. Izpitna veja pa preverja znanja in sposobnosti za delo različne kategorije državnih uslužbencev, vključujoč člane zakonodajnega telesa, sodnike in celo predsednika vlade.

Dr. Ivo Krbek pa je v enem izmed svojih del (leta 1960) navedel šest funkcij. Prva naj bi bila zakonodajna funkcija in vrhovno državno vodstvo, druga pa temu ustrezna funkcija v lokalnih enotah. Sledijo tri klasične funkcije (izvršilna, upravna in sodna), kot posebno funkcijo pa smatra tudi dejavnost javnega tožilstva (Godec, 1993: 20).

Ta kratek pregled nam pokaže, da nastopa uprava povsod kot samostojna funkcija države oziroma kot posebna državna dejavnost tudi tam, kjer jo smatrajo kot podfunkcijo. Problematična pa je največkrat razmejitev med izvršilno in upravno oblastjo.

⁶ Charles Eisenmann meni, da lahko kvadralistično teorijo razumeno kot zablodo ali celo kot neuspeh.

4.7. Načelo delitve oblasti v današnjem času

Načelo delitve oblasti je v praksi doživelo široko polje uporabe. Ustava ZDA iz leta 1787 je kot prva razglasila to načelo in na njem ustvarila ameriški predsedniški sistem. Načelo delitve oblasti je kmalu prišlo do izraza tudi v evropskih državah. Francoska deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 je v 16. členu poudarila, da –“Družba, v kateri nista zajamčeni varstvo pravic in delitev oblasti, nima ustave”.

Danes pa načelo delitve oblasti izrecno določajo številne moderne ustave, tudi ustave novih demokratičnih držav, ki so se izvile iz oblasti nekdanje komunistične oligarhije. Vendar prihaja načelo delitve oblasti v moderni državi, zlasti v parlamentarni demokraciji do izraza v posebni obliki. Dejstvo je, da klasičnega modela delitve oblasti ni v nobenem modernem političnem sistemu (Barak v Šturm, 1998: 14).

Od Montesquieja dalje so se države bistveno spremenile, začele so posegati na socialo, vzgojo, gospodarstvo in tako prihaja do številnih državnih intervencij. Še najmanj sprememb je klasični model doživel pri sodni veji oblasti. Po Montesquieujevem modelu ne bi smela biti v nikakršni zvezi niti z domovi tedanjega parlamenta niti s kraljem. Izvrševali naj bi jo sodniki, ki bi jih po njegovi zamisli deloma volilo ljudstvo neposredno, deloma pa bi jih volili pripadniki plemiškega stanu. Vendar je tudi sodstvo dobilo nove oblike (ustavno, upravno, računsko itd.). Vse to vodi do tega, da se precej spreminja ideja Montesquieja o integracijskih elementih delitve oblasti.

Precej drugačen je položaj pri izvršilni oblasti. V Montesquieujevem času je izvršilna oblast pripadala izključno monarhu. Tudi naloge izvršilne oblasti in z njo povezane uprave so se v teh dveh stoletjih neznansko razširile in zajele povsem nova področja. Danes so pristojnosti izvršilne oblasti tako pestre, da je možna le njena negativna funkcija – zajema vse, kar ne sodi v zakonodajo in sodstvo. Če danes govorimo o upravi, mislimo s tem čisto nekaj drugega, kot si je pod tem pojmom zamišljal Montesquieu. Javna uprava se danes večinoma obravnava, kot sredstvo za reševanje aktualnih problemov v družbi. Njena kvaliteta se presoja po tem, kako uspešno in kako ekonomično opravlja to delo.

Zato mora biti dandanes uprava sposobna zaznati probleme v družbi, razvijati programe za reševanje teh problemov in na takšnih programih doseči nujen minimum soglasja interesentov in uresničiti sprejete programe z najboljšim razmerjem med koristmi in stroški (Brezovšek, 1996: 60).

Danes tako uprava postaja integralna komponenta vladne (oblastne) strukture odločanja, umetna ločitev med politiko in javno upravo pa vse bolj presežena, čeprav ne tudi v celoti odpravljena. Javna uprava je danes integralni del političnega sistema.

V sodobnih državah je prav gotovo najbolj problematična postavitev primernega odnosa med legislativo in eksekutivo. Ravno v tej točki se razlikujejo sodobni ustavni sistemi, ki temeljijo na parlamentarni, predsedniški, polpredsedniški ali skupščinski organizaciji državne oblasti. V vseh teh sistemih je normativno zagotovljena neodvisnost sodstva in tako je razmerje med centralnim predstavniškim in centralnim izvršilnim organom države tista točka, ki povzroča uvrstitev konkretne države v eno izmed navedenih oblik državne oblasti.

Do največjih sprememb pri klasičnem modelu o delitvi oblasti je prišlo na področju zakonodaje. Tu so se razmere najbolj spremenile in so najmanj podobne tedanjim predstavam. K taki situaciji je najbolj pripomogel zaton parlamentarnih monarhij, do katerega je v Evropi prišlo po letu 1918. Po tem letu je v večini evropskih držav prišlo do vzpostavitve sistema parlamentarnih demokracij. Zato je prišlo do popolnega preobrata v razmerju med vlado in parlamentom.

Namen splošnih volitev v takem sistemu ni samo osvojitve oblasti v parlamentu, ampak tudi postavitev vlade, glede na to, da parlamentarna večina prevzame tudi vlado (Krbek, 1943: 32). Tako vlade ne postavlja več monarh po svojem prostem poudarku, ampak vlado izvoli parlament, ki jo lahko tudi razreši. Zato je prehod v sistem parlamentarne demokracije pomenil, da je prišlo do odstopa od delitve oblasti, ki je bila v državnem sistemu ustavne monarhije postavljena med monarhom in ljudskim parlamentom. Odslej naprej pa stojita na tem mestu vlada in parlament, pod predpostavko, da ima vlada v njem dovolj stabilno večino.

In glede na to, da se v sodobnem parlamentu v največjem številu primerov odloča na podlagi večine, sta v pravnoformalnem pogledu celo parlament in vlada skupaj tista, ki se nahajata v sistemu delitve oblasti na isti strani (Šturm, 1998: 16). Sistem parlamentarne demokracije in Montesquieujev model delitve oblasti v tej luči nista združljiva.

Delitev oblasti naleti torej na bistvene probleme z razvojem demokracije in nastankom ter razvojem političnih strank. Parlamentarno-vladni sistem tako dobiva nove elemente z uveljavljanjem strank, kar v marsičem spreminja stara pojmovanja o delitvi oblasti. V sodobnih parlamentih pridobi odločujočo vlogo večinska stranka, koncentracija njene moči vpliva tudi na enako sestavo vlade, kar vse lahko pomeni uveljavljanje moči le ene stranke ali dogovorjene koalicije na dveh delih oblasti. To je toliko bolj razvidno, kadar se kaki stranki posreči, da osvoji večino sedežev v parlamentu in se potem postavi ob vzvode obeh vej državne oblasti.

Tako se zgodi, da klasični model delitve oblasti v spremenjenih političnih razmerah ne pomeni več političnega načela za porazdelitev moči, ampak v najboljšem primeru bolj ali manj dobro delujoč inštrument za porazdelitev pristojnosti oziroma delitev dela (Jerovšek, 1994: 11). Demokratično načelo in načelo pravne države je v takih primerih zaradi vpliva vodilne stranke lahko zagotovljeno le s kontrolo neodvisnega in profesionalno močno usposobljenega sodstva.

Ravno v tem spremenjenem razmerju sil je razlog, da se je v preteklih desetletjih pokazala vedno večja potreba po ustavnosodnem nadzoru teh dveh vej oblasti. Ustavna sodišča imajo zato v modernih parlamentarnih demokracijah najbolj odločujočo in ključno vlogo pri zagotavljanju bistvenih sestavin delitve oblasti in s tem pri brzdanju dejanskih centrov moči odločanja.

Pri iskanju odgovora, kako v sodobnih demokratičnih državah zagotoviti učinkovito razdelitev politične moči, so se pojavili tudi drugi nepogrešljivi modeli, ki prispevajo k zagotavljanju delitve politične moči v državi. Tako se je v ZDA in v Nemčiji uveljavilo načelo o vertikalni delitvi oblasti. To načelo prihaja najbolj do izraza v federativno urejenih državah, zlasti tudi v modernih naddržavnih oblikah kot v Evropska unija.

Pojem vertikalna delitev oblasti pomeni delitev oblasti med državo, deželami in občinami; drugače povedano, upošteva se teritorialni aspekt delitve oblasti (Kristan, 1996: 1). Pri tem ne gre več za delitev oblasti med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo, ampak za razdelitev oblasti med različnimi organi, ki so med seboj hierarhično nadrejeni.

Posebno obliko delitve oblasti pomeni tudi uvedba referendumov kot oblike sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev in s tem tudi pri zakonodajnem urejanju.

Po skandinavskem zgledu pa se vedno bolj uveljavlja institucija ombudsmana. Vedno večjo vlogo pridobivajo tudi organi, katerih skrb je nadzor nad pravilnostjo javnih financ, kot so računsko sodišča in podobne nadzorne institucije. Veliko in nepogrešljivo vlogo pa ima tudi zagotavljanje svobode izražanja, zlasti svobode tiska in vseh drugih medijev.

Praksa v številnih državah pa kaže, da delitev oblasti ni povsem dosledna, jasna, v večji meri so zagotovljene omejitve in medsebojna kontrola, ki zmanjšujejo možnost zlorabe. To so npr. dvodomni sistem, nadzor sodstva nad upravo itd.

Zaradi vseh navedenih sprememb od časa Montesquieuja do današnjega časa se je doktrina o delitvi oblasti spremenila toliko, da danes glavni poudarek ni več na tem, da bi morala delitev oblasti brezpogojno obstojati med zakonodajno, izvršilnoupravno in sodno funkcijo v državi, ampak na tem, da preprečimo absolutno oblast in na ta način zagotovimo porazdelitev moči. Državnopравни sistem mora zagotoviti medsebojno brzdanje državne oblasti in nadzor nad oblastjo ter transparentnost in predvidljivost državnega ravnanja. V demokratičnem sistemu mora priti do ravnovesja med načelom večine in temeljnimi demokratičnimi vrednotami.

Do uravnoveženosti politične moči ne more priti, če je vsaka veja sama zase, brez vzajemnih interakcij z drugimi vejami oblasti, brez medsebojnega nadzora in možnosti za vzpostavljanje ravnotežja. Zato sodobna doktrina na delitev oblasti gleda kot na fleksibilen model, ki sprejema spoznanje, da vsaka veja oblasti opravlja več državnih funkcij, vendar le ob pogoju, da je zagotovljeno medsebojno ravnotežje med različnimi državnimi organi. Delitev oblasti danes pomeni ravnotežje in nadzor med vejami oblasti. Namen modernega koncepta ni povečati učinkovitost, ampak preprečiti samovoljnost posameznih organov.

Poglavitni namen načela delitve oblasti je ta, da trajno zagotavlja z ustavo zagotovljene individualne pravice ter temeljne svoboščine nasproti izvrševanju državne oblasti. Teh učinkov načelo delitve oblasti ne zagotavlja z ostro ločitvijo funkcij državne oblasti, saj se državni organi legislative, eksekutive in sodstva medsebojno nadzorujejo in omejujejo, to pa omejuje državno oblast in zagotavlja svobodo posameznika.

4.7.1. Pravna država in delitev oblasti

S pojmovanjem delitve oblasti se povezuje tudi načelo pravne države, kar med drugim pomeni, da ustava na podlagi načela demokratičnosti vzpostavlja razmerja med vejami oblasti, ki nastanejo z delitvijo. Zato je institucionalna predpostavka parlamentarne vladavine v tem, da je vlada z upravo organ s samostojnimi pristojnostmi, ki ne morejo biti nadomeščene z odločitvami parlamenta. Temu pripada le kontrola nad njenim delovanjem (Brezovšek, 1996: 54).

Zamisel pravne države in načelo vladavine prava sta veliki pridobitvi evropske in svetovne civilizacije. Delitev oblasti je eden temeljnih elementov pravne države in demokratičnosti, zato je to načelo vsebovano v vseh političnih sistemih demokratičnih držav.

Zahteva po pravni državi se je sprva pojavila predvsem v odnosu do javne oblasti. Sprva sta bila značilna predvsem dva vidika. Po eni strani je šlo za garancije osebne sfere posameznika, v katero se država na sme vmešavati. Temu cilju so služile predvsem svoboščine in pravice osebnosti, ki so po svoji vsebini tipične obrambne pravice posameznika pred državo.

Po drugi strani pa je šlo za izgrajevanje institucionalnih mehanizmov za preprečevanje zlorabljanja državne oblasti in za njeno omejevanje, in sicer z uveljavljanjem različnih oblik nadzora nad posameznimi vejami oblasti, posebej pa z uveljavljanjem načela funkcionalne delitve oblasti. Nobena veja oblasti ne sme doseči večje moči proti drugim brez ustavne podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so zanjo tipične. Pri razmejevanju pristojnosti med vejami oblasti ne sme priti do posegov v bistveno funkcijo drugega nosilca funkcij.

Zato je temeljno pravilo zagotoviti organizacijsko in funkcionalno delovanje delitve oblasti, ki je namenjeno porazdelitvi politične moči, odgovornosti in kontrole.

Glede na upravo je poseben pomen pravne države v tem, da zagotavlja legalnost (zakonitost) upravnih odločitev. Brez pravne države si ni mogoče zamisliti sodobnega upravnega sistema.

4.7.2. Načelo delitve oblasti, legalnost in legitimnost

V državi je za izvajanje oblasti razen legalnosti⁷ (zakonitosti) nujna tudi legitimnost. Legitimnost je upravičenost ali moralna utemeljenost kake državne ureditve oziroma sprejemanje in spoštovanje političnih ustanov in nosilcev oblasti s strani državljanov. Zahteva po legitimnosti se lahko udejanja tudi z idejo o predstavnstvu in z idejo delitve oblasti, se pravi z načini omejevanja državne oblasti. Za legitimnost je bistvenega pomena demokratičnost državne ureditve in izvajanje le-te na demokratičen način. Zato nek postopek (npr. sprejemanje zakona, uredbe) ne postane legitimen že s tem, da ga je izpeljala država ali nek njen organ, temveč se mora upravičenost vsakega konkretnega postopka ali akta ocenjevati na podlagi upravičenosti njegove vsebine.

Glede na upravo to pomeni, da tudi dejavnost uprave ne postaja legitimna že samo s tem, da jo izvaja na legalen način. Zato se danes smatra, da mora koncept legalnosti upravne oblasti odstopiti mesto konceptu legitimnosti (upravičenosti) upravnega delovanja.

Legitimnosti oblasti ni mogoče več iskati v njenem nastanku, pač pa v njenem delovanju (Brezovšek, 1996: 54). To spreminja tudi splošni pogled na upravo. Nemški teoretik S.A. Mescheriakoff pravi, da “uprava ni več samo služkinja vnaprej postavljenega pravnega reda in postaja gibalno družbenih tokov, v katerih zavzema pomembno, če že ne tudi najpomembnejše mesto” (S.A. Mescheriakoff 1990, 309).

⁷ Koncept pravne države v svoji izvorni obliki predpostavlja, da je nek postopek oblasti upravičen že s tem da je legalen, torej v skladu z nekim predpisom.

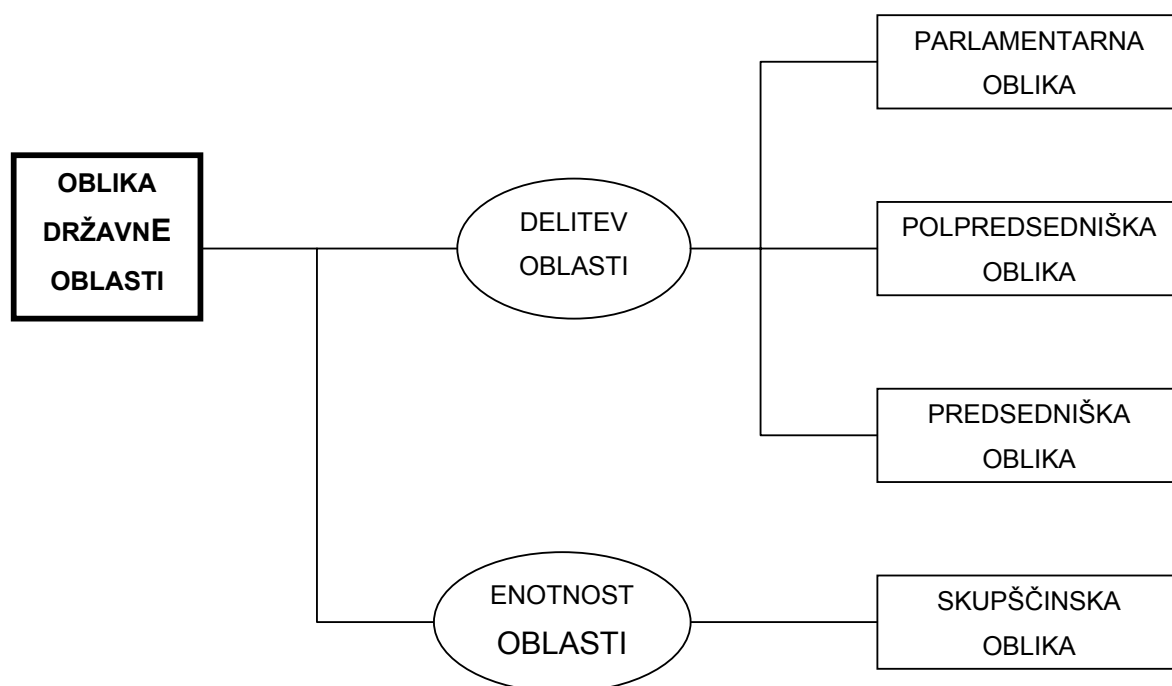
5. SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

Iz različnih načel organizacije 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, sodno). Na tej podlagi ločimo tri temeljne oblike državne oblasti: predsedniški, parlamentarni in skupščinski sistem. Ti sistemi so se izoblikovali iz različnih načel organizacije državne oblasti. Tako so se na podlagi načela delitve oblasti oblikovali predsedniški, polpredsedniški in parlamentarni sistem, na podlagi načela enotnosti pa skupščinski oziroma konventni sistem. Prvi trije se medsebojno razlikujejo po tem, v kolikšni meri je v kakšnem izmed njih uveljavljeno načelo delitve oblasti, medtem ko je v skupščinskem sistemu uveljavljena ideja o enotnosti državne oblasti. Načelo delitve oblasti je različno izvedeno v predsedniškem in parlamentarnem sistemu. V prvem gre za tako imenovano trdo delitev oz. ločitev oblasti, v drugem pa za mehkejšo varianto istega načela. Na delovanje državne oblasti ne vpliva samo ustavna in normativna ureditev, ampak je potrebno upoštevati tudi druge dejavnike, kot so strankarski sistem, volilni sistem... (Grad in drugi, 1996: 39). Glavni kriterij distinkcije teh sistemov je postavitev takšnega ali drugačnega razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom v državi. Kar zadeva sodstvo, je v vseh štirih oblikah vsaj deklaratorno uveljavljena ideja o neodvisnosti sodstva. V predsedniškem sistemu je izvršilna veja oblasti neodvisna od parlamenta, medtem ko je v skupščinskem sistemu podrejena parlamentu in je podobna nekakšnemu parlamentarnemu odboru. Parlamentarni sistem stoji nekje med tema dvema skrajnostima: vladi in parlamentu naj bi zagotovil določeno medsebojno neodvisnost in enakopravnost, vendar ne na način izolacije, ampak z medsebojnim sodelovanjem.

Del vseh omenjenih sistemov je tudi uprava, ki poleg vlade sestavlja izvršilno vejo oblasti. Gre torej za eno vejo oblasti, čeprav bi lahko teoretično (po kvadrialistični teoriji) govorili tudi o dveh. Vendar je glede na strukturo sodobnih upravnih sistemov neustrezno govoriti o teh dveh ločenih vejah oblasti, razen morda v redkih državah, ki so to delitev sistemsko uvedle. Zato sta tudi v večini primerov položaj in moč uprave vezana na položaj vlade nasproti parlamentu.

Upravna oblast ni neposredno podrejena zakonodajni, čeprav je dolžna delovati po načelu zakonitosti in je bolj podrejena izvršilni oblasti. Zato nekateri avtorji (npr. C.F. Strong) govorijo o parlamentarni izvršilni oblasti (parliamentary executive) in neparlamentarni ali fiksni izvršilni oblasti (non-parliamentary or fixed executive). Prva je odvisna od političnega elementa, je politična in zato spremenljiva, druga pa je sestavljena iz strokovnjakov, ki svoje položaje zasedajo na podlagi strokovnega znanja in svoje delo oblikujejo na pravilih in načelih svoje stroke. Njen status ni odvisen od trenutne politične sestave.

Izredno težko je postaviti mejo med izvršilno in upravno oblastjo in točno določiti, kje se nehajo naloge vlade in kje se začne delo uprave. Izvršilna oblast stoji nad upravno oblastjo in opravlja nadzor nad njenim delom. Usklajevanje in usmerjanje dela uprave je ena izmed važnejših nalog vlade. Pri tem izvršilna oblast ne ocenjuje zakonitost dela uprave, ker je to naloga sodišč, tako rednih, kakor tudi specialnih upravnih in ustavnih sodišč. Vlada le določa t.i. upravno politiko in ocenjuje, ali je upravno delo v skladu s to politiko.



5.1. Predsedniški sistem

Pravna teorija povsem enotno poudarja, da je z vidika "čistosti" ustavne uveljavitve ideje o delitvi oblasti na prvem mestu predsedniški sistem. Za predsedniški sistem je predvsem značilno, da izvršilno vejo oblasti vodi šef države kot individualni državni organ. Izvršilna oblast je monocefalna (enoglava); njen nosilec je predsednik sam, izvaja pa jo s pomočjo obsežne državne uprave. Temeljne značilnosti tega sistema so sicer, da šefa države izvoli ljudstvo, da ni politično odgovoren parlamentu in da neposredno vodi izvršilno oblast, kar pomeni predvsem državno upravo. Izvršilno oblast izvaja preko državne uprave (administracije). V tem sistemu ima torej predsednik samostojen položaj nasproti parlamentu, ki ga zato ne more zamenjati med mandatom, temveč ga lahko samo obtoži (impeachment) in obsodi. Na drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti parlamenta. V tem sistemu je predsednik hkrati šef države šef in vrhovni šef izvršilne oblasti, ki mu je podrejen celotni upravni aparat države. Ministri (v ZDA državni sekretarji) so predsednikovi uslužbenci, odgovorni so samo njemu in so od njega povsem odvisni.

Predsednik imenuje tudi uslužbence, ki zasedajo najvišja mesta v upravi. Tako se praviloma najvišji državni birokrati zamenjajo, ko pride na oblast novi predsednik. Formalno pa so predsedniku odgovorni vsi državni uslužbenci.

Delitev oziroma ločitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno je zato v tem sistemu postavljena zelo jasno in dosledno. V tem sistemu je torej vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in tudi sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti imenovano tudi sistem zavor in ravnovesij ("checks and balances"). Značilni predstavnik je ustavna ureditev ZDA, kjer je bil predsedniški sistem tudi prvič uveden z ustavo leta 1787.

V tem sistemu se upravna oblast smatra za servis izvršilne oblasti. Uprava je popolnoma podrejena in odvisna od nje. Upravna oblast tu ne uživa status posebne oblasti, ona je le "privesek" izvršilne oblasti. Ustava ZDA upravi ne posveča posebnih členov, v takšnem smislu, kakor v primeru ostalih treh vej oblasti.

Prva naloga predsednika ZDA, ko prevzame oblast je, da konstituira svojo administracijo, torej bolj ali manj integrirano telo državnih uslužbencev, naloga katere je, da izvršujejo in pripravljajo zakone. Državna administracija se torej menja po vsakih volitvah in ne predstavlja neke administrativne stabilnosti in konstantnosti.

5.2. Parlamentarni sistem

Parlamentarni sistem, katerega klasično izvedbo predstavlja britanska ustavna ureditev, sicer temelji na načelu delitve oblasti in ima njegove temeljne značilnosti, ki pa so izvedene bistveno manj dosledno kot v predsedniškem sistemu. Izvršilna oblast je dvoglava, sestavljata jo vlada, ki je kolegijski organ in državni poglavar (predsednik ali monarh). Pri tem je dejanski nosilec izvršilne oblasti vlada. Za razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti je značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata druga na drugo. Uravnoteženost teh dveh vej se kaže zlasti v tem, da je izvršilna oblast razdeljena med dva nosilca in sicer med vlado in šefa 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. Šef države je v tem sistemu šef izvršilne oblasti le na simbolni ravni, dejanski nosilec izvršilne oblasti pa je vlada kot kolegijski organ. Vlada je tudi najvišji organ državne uprave. Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki imajo dvojno vlogo – po eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, hkrati pa tudi predstojniki ministrstev. Vlada usmerja in vodi državno upravo prek ministrstev.

Za parlamentarni sistem je torej 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 (Grad, 2000: 53).

Za razliko od predsedniškega sistema pa je za parlamentarni sistem značilno, da sodna veja oblasti stoji bolj ob strani, je torej mnogo bolj samostojna in neodvisna od drugih vej oblasti.

Parlamentarni sistemi se pojavljajo v različnih inačicah⁸ – razlikujejo se npr. glede vprašanja postopka oblikovanja vlade, možnosti razpusta parlamenta itd.

Temeljne razlike med parlamentarnim in predsedniškim sistemom izhajajo torej iz razmerja med parlamentom in vlado. Ker vlado povsod sestavlja uprava (uprava je povsod del izvršilne veje) se torej razlike kažejo tudi v razmerju med parlamentom in upravo. Gre za ključno vprašanje v kolikšni meri je vlada odgovorna parlamentu (Šinkovec, 1996: 229).

Delo upravnih organov usklajuje in usmerja vlada. V parlamentarnem sistemu je v organizacijskem pogledu podana razlika med izvršilno in upravno oblastjo⁹. Kot že rečeno vlado sestavljajo predstojniki (ministri) upravnih organov. Oni so politiki, strankarski prvaki, ki se na upravne zadeve slabo spoznajo. Zato pa oni skrbijo, da se izvaja upravna politika vlade in hkrati koordinirajo delo upravnih organov svojega resorja. Ministri imajo na razpolago strokovno-tehnični aparat, ki je politično nevtralen in nepristranski. Ko se menja vlada, ministri odhajajo, državni uslužbenci pa ostanejo, kar je garancija za administrativno stabilnost. Smatra se, da delo upravnih delavcev v parlamentarnem sistemu (še posebno v Veliki Britaniji) opredeljujeta dve stvari: nepristranskost in anonimnost. Po načelu nepristranskosti, je državni uradnik zavezan, da zavestno in pošteno opravlja svoje delo, ne glede na to kateri politični stranki pripada njegov resorni minister ali pa uradnik sam. Ne glede na to, katera politična stranka je na oblasti, mora državni uradnik delovati z vsem svojim znanjem, talentom in sposobnostmi. Po načelu anonimnosti, pa se državni uslužbenci pri svojem delu anonimni – to pomeni, da politične spremembe ne morejo vplivati na njihov status. Za svoje delo uradniki nosijo pravno in ne politično odgovornost. Seveda pa je to le teoretični ideal, kateremu se praksa bolj ali manj približuje.

⁸ V svetu prevladujejo parlamentarni sistemi, vendar se ti med seboj zelo razlikujejo. Tako je za Kraljevino Švedsko značilno, da uprava nastopa kot četrta samostojna veja oblasti, ki je v ravnovesju z ostalimi tremi.

⁹ O tem govori načelo: »The expert should be kept on tap but not on top« (Neumann, 1955: 45).

Večina ustavnih ureditev v svetu prevzema enega od obeh modelov in ga kombinira z določenimi prvinami drugega. Značilni primer hibridnega sistema predstavlja polpredsedniški sistem.

5.3. Parlamentarno predsedniški oziroma polpredsedniški sistem

Ta sistem ima značilnosti predsedniškega in parlamentarnega sistema. Najbolj dosledno se je uveljavil v Franciji v ustavni ureditvi pete republike (na podlagi ustave iz leta 1958), francoski teoretiki pa ga imenujejo tudi "racionalizirani parlamentarizem". Ta sistem se je razširil posebno po padcu socialističnih družbenih ureditev, ko so ga prevzele mnoge od teh držav (npr. Hrvaška).

Polpredsedniški sistem izhaja sicer iz parlamentarnega sistema, vendar je v njem položaj predsednika države okrepljen do te mere, da se močno približuje položaju predsednika v predsedniškem sistemu. To se kaže zlasti v neposredni izvolitvi predsednika države in v njegovih pristojnostih, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu, še posebej v njegovem vplivu na oblikovanje in delovanje vlade.

Predsednik države v tem sistemu ni individualen nosilec izvršilne oblasti kot v predsedniškem sistemu, kajti v tem sistemu še vedno obstaja vlada, ki je formalno vezana na parlament, dejansko pa je odgovorna šefu države, ki jo tudi vodi.

Šef države ima v tej ureditvi izjemen položaj, ki ga postavlja na nek način nad parlament in vlado, saj skrbi za delovanje obeh in med njima tudi arbitrira (Grad in drugi, 1996: 43).

Pristojnosti predsednika se sicer na prvi pogled ne razlikujejo veliko od pristojnosti šefa države v čistem parlamentarnem sistemu, vendar gre pri slednjem praviloma za zgolj reprezentativne in simbolične funkcije, medtem ko dobijo te pristojnosti v polpredsedniškem sistemu dejansko učinkovitost, ki dajejo predsedniku države položaj in moč dejanskega šefa izvršilne oblasti.

Največjo moč v tem sistemu ima predsednik države, potem vlada in šele nato parlament. Toda sistem deluje le, če ima v teh organih prevlado ista stranka oziroma ista strankarska koalicija. V nasprotnem primeru pride do kohabitacije, ko noben organ ne more dovolj učinkovito izvrševati svojih pristojnosti.

Glede položaja uprave v polpredsedniškem sistemu je zanimivo določilo francoske ustave iz leta 1958 (peta republika). V 20. členu ustava določa da “vlada razpolaga z upravo in oboroženimi silami”. Francoski teoretik Georges Burdeau razlaga, da je v francoski ustavni zgodovini prvič, da ustavni tekst predvideva, da je uprava na razpolago vladi. Razumljivo je, da je uprava podrejena lahko edino zakonu, izraz “razpolaganje” pa treba razumeti tako, kot da vlada v mejah zakona usmerja javne službe, v skladu s parlamentarno politiko. V odnosu do državnih uslužbencev vlada izvaja hierarhično oblast.

5.4. Skupščinski (konventni) sistem

Skupščinski sistem se bistveno razlikuje od predsedniškega in parlamentarnega sistema, saj 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. Tudi v tem sistemu različne funkcije državne oblasti izvajajo različni državni organi, vendar pa je tu 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. Skupščina voli in odpokliče vse druge državne organe ter usmerja njihovo delovanje, kar zlasti velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena in mora v celoti izvajati politiko skupščine. V tem sistemu je vlada le nekakšen izvršilni odbor same skupščine. Ne vlada, ne kakšen drug državni organ ne more na noben način vplivati na delovanje skupščine. Vlada je organizacijsko in funkcionalno odvisna od skupščine, organizacijsko tako, da jo skupščina izbira in odstavlja, funkcionalno pa tako, da je vlada dolžna delovati po navodilih skupščine in voditi njeno politiko. V skupščini sta torej združeni izvršilna in zakonodajna funkcija.

V skupščinskem sistemu izrazito izstopa tendenca po depolitizaciji izvršilne oblasti, še posebno tendenca po "čiščenju" vseh političnih elementov upravne oblasti. Na vrhu organov upravne oblasti stojijo člani izvršilne oblasti, ki na te položaje ne pridejo na osnovi politične pripadnosti. To velja tudi za državne uslužbence, ki svoje položaje zasedajo na osnovi znanja in strokovnosti. Njihovo delovno mesto je stalno in stabilno. Skupščinski sistem torej strogo loči politiko in upravo. Pri tem je sfera politike močno zožena in se nanaša le na zakonodajno oblast. Izvršilni oblasti je odvzet politični značaj. Kot cilji njeni organizaciji in njenemu funkcioniranju so postavljeni strokovnost in učinkovitost. Odnosi med izvršilno in upravno oblastjo niso več odnosi med sfero politike in tehnično sfero državne oblasti, ampak so to hierarhični odnosi med uradniki višjega in nižjega ranga.

Skupščinski sistem je značilen za socialistične države in za Švico.

6. DRŽAVNA UREDITEV REPUBLIKE SLOVENIJE

6.1. Ustavna izhodišča

V nasprotju s prejšnjo ustavo, ki je organizacijo državne oblasti funkcionalno utemeljila na načelu enotnosti oblasti, izhaja nova slovenska ustava iz načela delitve oblasti. Bistvena opredelitev delitve oblasti je podana v 2. odstavku 3. člena Ustave RS, ki pravi, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in da državljanke in državljani izvršujejo oblast neposredno z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, ter v opredelitvi, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen), pravna in socialna država (2. člen). Tako predpisana delitev oblasti zagotavlja in zahteva, da se pri izpeljavi organizacije oblasti (državne ureditve) vgradijo mehanizmi zavor in ravnotežij (“check and balances”), torej tisti mehanizmi, ki omogočajo in narekujejo medsebojni nadzor in omejevanje med navedenimi tremi vejami državne oblasti. Predmet delitve oblasti je vzpostavitev različnih organov, ki opravljajo državno oblast ter določitev in razmejitve njihovih pristojnosti.

Z ustavnimi določbami o vezanosti vseh vej oblasti na ustavo, z ustavno zapovedjo o neposrednem uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi ustave (1. odstavek 15. člena) in s prepovedjo samovolje kot izvedbenim načelom pravne države, se načelo delitve oblasti uvršča med temeljna načela demokratične pravne države. Načelo delitve oblasti je nosilno organizacijsko in funkcionalno načelo slovenske države (Šturm, 1998:24).

Razmerja med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo so predvsem odvisna od ustavnega položaja teh oblasti ter od zakonskega podrobnejšega urejanja. Pri tem je potrebno upoštevati, da državna ureditev po ustavi temelji na parlamentarnem sistemu, ki že sam po sebi nakazuje relacije do drugih vej oblasti.

Ustava RS ne ureja podrobno razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ampak le postavlja načela za določitev tega razmerja. Ustava RS govori v največji meri o funkcionalni delitvi oblasti, zelo skopo in splošno ali pa sploh ne opredeljuje pristojnost posameznih vej oblasti, saj ni nikjer izrecno podana definicija zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.

V Ustavi RS je državni zbor opredeljen kot zakonodajno telo. Zakonsko pristojnost določa 87. člen Ustave RS, ki se glasi: "Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom". To seveda pomeni, da samo državni zbor lahko določa pravice in obveznosti, in to le z zakonom. Zakon je abstraktni pravni akt, s katerim država ustvarja pravo, torej pravila ravnanja, s čimer se zakonodajna oblast kaže kot najmočnejša oblast. Seveda pa so to abstraktna pravila ravnanja, ki jih konkretizira izvršilna in sodna oblast, zato je moč zakonodajalca abstraktna in v celoti odvisna od drugih dveh oblasti (Jerovšek, 1994: 4). Že samo v tem dejstvu je podano določeno ravnotežje med vejami oblasti.

Izvršilna oblast pa svojih pristojnosti sploh nima določenih z ustavo. V teoriji ustavnega prava pojem izvršilne oblasti nedvomno vključuje vlado in upravo. Res je, da je funkcija izvršilne oblasti definirana že v poimenovanju, torej izvršilna oblast zakone uporablja tako, da jih konkretizira na določene situacije in primere z izdajanjem upravnih predpisov, splošnih in posamičnih. S tem pa izvršilna oblast drži v rokah dva vzvoda moči, ki definirata družbeno življenje fizičnih in pravnih subjektov. Podoben je položaj sodišč, le da nimajo pravice ustvarjati pravo s podzakonskimi predpisi. Izjema je samo ustavno sodišče kot vrh sodne oblasti, ki prav s svojim jasnim ustavnim položajem in pristojnostmi ostaja garant vzpostavljanju ravnovesja pri porazdelitvi moči v duhu ustavnih načel o demokratični, pravni in socialni državi.

Ustava RS dalje določa, da vlado sestavljajo predsednik in ministri, ki so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru (110. člen). Pristojnosti vlade torej določa zakon. Vlada je namreč hkrati tudi vrh uprave in ena njenih funkcij je koordinacija delovanja upravnih organov.

Ustavne določbe o državni upravi so še bolj skope kot določbe o vladi. Praktično vsa vprašanja v zvezi z državno upravo je določal Zakon o upravi (ZUpr, Uradni list RS, št. 67/1994, 20/1995, 29/1995, 80/1999) iz leta 1994, ki ga je leta 2002 zamenjal Zakon o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 56/2002). Tako glede uprave Ustava RS v 120. členu določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev določa zakon.

Z Ustavo RS je tudi določeno da, uprava deluje samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (2. odstavek 120. člen). Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva, če jih zakonodajna oblast z zakonom ni prenesla na samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije in posameznike, ki jih opravljajo kot javna pooblastila (121. člen). Ustava RS torej določa t.i. resorno organiziranost uprave, po kateri je celotna uprava razdeljena na posamezna upravna področja (resorje), za katera so ustanovljena ministrstva. Določba, da opravljajo naloge državne uprave neposredno ministrstva, seveda ne pomeni, da v okviru posameznega resorja ni mogoče ustanoviti posebnih organov znotraj ministrstva, kadar to terja razvejanost upravnih nalog in potreba po večji samostojnosti pri opravljanju teh nalog. V vsakem primeru pa morajo biti upravni organi ustanovljeni z zakonom, ki mora določiti tudi njihovo delovno področje ter medsebojna razmerja.

Ustava RS jasno loči zaposlitev v upravni službi, ki je praviloma mogoča samo na temelju javnega natečaja (122. člen), od imenovanja funkcionarjev (120. člen). V prvem primeru gre za uradnike, ki so kadrovani v upravo po kriterijih strokovnosti (zato natečaj), v drugem primeru pa za politične funkcionarje, ki so imenovani za določen čas in pri katerih so kriteriji njihovih političnih ciljev najpomembnejši pri njihovem imenovanju. Tu trčimo ob vsaj stoletje staro nasprotje med upravo in politiko, ki pa sta med seboj tesno prepletene. Ta razlika se je začela jasno pojavljati v drugi polovici 19. stoletja, ko je zaradi vedno večje kompleksnosti družbenih razmerij nastala potreba po strokovnem delovanju uprave.

Iz teh določb je razvidno, da z Ustavo RS niso opredeljene funkcije vlade in tudi ne uprave. V bistvu Ustava RS prepušča določitev funkcij izvršilne oblasti zakonodaji.

Razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo so prav zato ustavno nekoliko nejasna, vendar Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS, Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001) in Zakon o državni upravi (ZDU-1) bolj natančno urejata razmerja med državnim zborom, vlado in upravnimi organi. O tem bo več govora v nadaljevanju.

6.2. Zakonodajna veja oblasti

Izraz predstavniško telo navadno označuje tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in ki sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ker ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo, se imenuje tudi zakonodajno telo¹⁰ (Grad, Kaučič, 1999: 179). V okviru zakonodajne funkcije zakonodajno telo sprejema zakone kot (poleg ustave) najvišje pravne akte, katerih vsebina so najpomembnejše družbene odločitve. V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo hkrati tudi splošno predstavniško telo, za katerega se najpogosteje uporablja izraz parlament. Koncept predstavništva izhaja iz koncepta ljudske suverenosti, saj je parlament pojmovan kot predstavnik ljudske suverenosti, na to pa se vežejo tudi naloge, ki naj bi jih parlament v sodobni družbi opravljal.

Predstavniško telo uvrščamo med t.i. ustavne organe, torej med tiste državne organe, ki so nujni za državno delovanje in kot taki ustavno obvezni. Država mora imeti tak organ in ga tudi ne more odpraviti, ne da bi spremenila ustavo. Predstavniško telo je kot ustavni organ del ustavne organizacije državne oblasti, zato je neodvisno od drugih organov in trajno, ker ga ni mogoče odpraviti (Grad, 2000: 73). Avtonomija parlamenta se kaže predvsem v razmerju do izvršilne veje oblasti, v določeni meri pa tudi v razmerju do organov, ki izvajajo ustavnosodno kontrolo. Parlament je pri svojem delovanju samostojen in ni podrejen nobenemu drugemu državnemu organu, kar je izraz načela delitve oblasti.

Zakonodajni oziroma predstavniški organi naj bi imeli najpomembnejšo nalogo v državi– to je oblikovanje pravnega reda. Pravni red države tvorijo ustava ter zakoni in drugi pravni predpisi. Ustava in zakoni, ki jih sprejemajo predstavniški organi, določajo naloge, ki morajo biti v državi uresničene. V njih so določena obvezna pravila ravnanja za vsakogar. Vse druge pravne norme morajo imeti svojo podlago v ustavi in zakonih.

¹⁰ Zakonodajna telesa se razlikujejo tako po imenu, kot tudi po obsegu in funkcijah. Imena so npr. parlament, kongres, skupščina.

V naši ureditvi opravlja državni zbor vlogo splošnega predstavniškega telesa, torej državnega organa, ki predstavlja vse ljudstvo in temelji na načelu ljudske suverenosti. Državni zbor, ki šteje 90 poslancev, opravlja zakonodajno funkcijo in druge funkcije sodobnega parlamenta (po Zajcu so te funkcije: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, sprejemanje in nadzor državnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija). Vsi poslanci so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. Poleg državnega zbora pa je Ustava RS uvedla tudi državni svet kot državni organ, ki zastopa posebne družbene interese oziroma interesne skupine. Položaj in funkcije teh dveh organov so dokaj različni. Ustavodajalec namreč ni izrecno opredelil državnega sveta kot del parlamenta, kar bi se sicer kazalo v tem, da bi parlament sestavljala dva doma – državni zbor in državni svet – temveč je opredelil državni svet kot poseben organ s svojimi posebnimi funkcijami, položaj in funkcije parlamenta pa je dodelil samo državnemu zboru.

6.3. Sodna veja oblasti

Sodna funkcija predstavlja v skladu z načelom delitve oblasti samostojno vejo oblasti. V skladu z načelom delitve oblasti se različne oblasti med seboj nadzorujejo, omejujejo, pa tudi med seboj sodelujejo. Sodna funkcija je v razmerju do obeh drugih bližje izvršilni funkciji, saj prav tako izvršuje zakone, ki se izdajajo v okviru zakonodajne funkcije. Tudi zgodovinsko gledano se sodna funkcija dolgo ni posebej ločevala od izvršilne funkcije.

Sodno funkcijo opravljajo posebni državni organi – sodišča, znotraj njih pa jo izvajajo sodniki. Sodnike navadno imenuje šef države (monarh, predsednik države) ali pa pristojni minister. Sodišča so povezana z izvršilno oblastjo oziroma državno upravo prek tako imenovane pravosodne uprave.

Od izvršilne funkcije se sodna razlikuje predvsem po tem, da praviloma deluje le na pobudo drugih subjektov, torej ne dela po svoji pobudi, temveč mora postopek pred sodiščem sprožiti pristojni organ, oziroma oseba.

Prav tako se sodna funkcija razlikuje od izvršilne veje oblasti v tem, da so njene odločitve dokončne in da je pri uporabi zakona popolnoma samostojna in neodvisna od političnih odločitev (Grad, Kaučič, 1999: 286).

V normativnem jeziku navadno sodno funkcijo izenačujemo z sodstvom, pri čemer gre poudariti, da ima izraz sodstvo dvojen pomen: funkcionalnega in organizacijskega. Gre torej za sodno funkcijo in za subjekte, ki jo izvajajo. Poleg pojma sodstvo, pa se v ustavah uporablja tudi pojem pravosodje, ki zajema sodišča, državno tožilstvo, odvetništvo in notariat – torej sodišča in tiste organe, ki so neposredno povezani z delovanjem sodne veje oblasti.

Temeljno načelo delovanja sodišč, ki je hkrati osnovni postulat vsake pravne države in neodvisnost sodišč. To pomeni, da morajo biti sodišča pri svojem delu popolnoma samostojna, zato je treba vzpostaviti mehanizme, s katerimi se onemogoča kakršnokoli poseganje drugih državnih organov v njihovo delo.

6.4. Izvršilna veja oblasti

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije sodobne države – tako klasično represivno funkcijo kot tudi socialne in ekonomske funkcije države. Od vseh temeljnih organov se izvršilna oblast, ki vodi državno upravo, srečuje z najbolj konkretnimi vprašanji v družbi, zato mora nenehno odgovarjati na vse nove zahteve, ki jih pred njo postavlja družbeni razvoj, ter reševati vse težave in zaplete, ki pri tem nastajajo (Grad, 2000: 119). Zaradi vsega naštetega je izvršilna oblast dejansko najmočnejša in najpomembnejša oblast.

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

6.4.1. Vlada Republike Slovenije

Vlada je organ izvršilne oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Vlada in državna uprava sta dva neločljivo povezana segmenta izvršilne veje oblasti.

Vlada predstavlja vrh izvršilne oblasti in je vez med parlamentom in državno upravo kot neposredno izvrševalko politike, ki jo določa zakonodajno telo. Vlada se v upravnem procesu nahaja na najvišjem mestu instrumentalnega segmenta, ki bi ga imenovali izvršilni (Virant, 1998: 46). Vlada je politični organ, sestavljen iz političnih funkcionarjev. Njeno delovanje je zato predvsem politično pogojeno. Ali kot pravi Bučar: "Vlada je v parlamentarnem sistemu tisto mesto, kjer se politične sestavine odločanja, sprejete v zakonodajnem telesu, posredujejo v upravo ter tu povezujejo s strokovnimi v vrsto operativnih odločitev za urejanje razmerij na posameznih področjih" (Bučar, 1998: 124). Vloga vlade je v tej fazi predvsem posreovalna in nadzorna. Poskrbeti mora, da se politične odločitve vgrajujejo v odločitve, ki jih sprejemajo upravni organi s svojega strokovnega vidika.

Vlado sestavljajo predsednik vlade in njegov kabinet. Po Ustavi RS so ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Predsednik vlade pa je tisti, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ministri imajo dvojno vlogo – po eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, ki je hkrati tudi političen organ, po drugi strani pa vodijo in predstavljajo ministrstva, njihove organe v sestavi ter nadzorujejo njihovo delo. Zato je tudi njihova odgovornost dvojna - kolektivna in individualna. Kolektivna odgovornost ministra pomeni, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade, ne glede na to, ali se z njo strinja ali pa je celo glasoval proti njej. Individualna odgovornost ministra pa se kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren za delo ministrstva, ki ga vodi, in seveda za svoje lastno delo. Lahko bi rekli, da minister predstavlja vez med politiko (državnim zborom in vlado) in strokovnim segmentom državne uprave.

Izvršilno funkcijo oblasti tako izvaja vlada kot zgornji, politični del, spodnji, strokovni del pa je uprava (Trstenjak, 1997: 5). Minister za svoje delo odgovarja tudi parlamentu, ki mu skozi institut interpelacije lahko odvzame funkcijo. V naši ureditvi velja nezdružljivost funkcije ministra z drugimi funkcijami določenimi z zakonom (funkcije v državnih organih, lokalnih skupnostih, sodiščih...). Prav tako člani vlade na morejo biti člani parlamenta. Kandidatu za ministra, ki je bil izvoljen v državni zbor, ob izvolitvi v vlado ni potrebno odstopiti s položaja poslanca tako kot to velja npr. v francoski ureditvi, temveč v tem času, ko je v vladi, ne more opravljati funkcije poslanca. Znova pa jo lahko aktivira, če mu funkcija v vladi preneha.

Kot že povedano, Ustava RS funkcij vlade ne opredeljuje, te so izvorno opredeljene v Zakonu o vladi RS (ZVRS). Funkcije mora vlada izvrševati v okviru ustave in zakonov.

Tudi funkcije vlade izhajajo iz njene vloge v upravnem sistemu: je politični in ne strokovni organ državne uprave, po svojem položaju je nekakšen vmesnik med zakonodajnim organom in državno upravo (Virant, 1998: 46).

Vlada kot vrh izvršilne oblasti izvaja politično-izvršilno funkcijo. Vlada skrbi za izvrševanje zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, ki jih sprejema državni zbor. Zakon o vladi RS (ZVRS) določa: "Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države" (2. člen).

Druga pomembna funkcija vlade je predlagalna. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države (Virant, 1998: 47). Vlada je po Ustavi RS eden izmed nosilcev zakonodajne iniciative, v praksi pa daleč najaktivnejši. S svojo predlagalno funkcijo vlada dejansko kroji politiko države.

Tretja funkcija vlade je upravna. V skladu s 5. členom Zakona o vladi RS (ZVRS) vlada usmerja državno upravo prek ministrstev, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih prepisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada tudi ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske in kadrovske ukrepe. Vlada torej opravlja funkcijo političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave. Vlada kot kolegijski organ, sestavljen po volji politične stranke ali koalicije strank, ki ima večino v državnem zboru, vodi državno upravo v takšni smeri, da zagotavlja učinkovito izvajanje politike. Vlada je sestavljena iz vseh ministrov, ki vodijo posamezne upravne resorje, kar omogoča koordinacijo dela vseh ministrstev.

Funkcija vodenja in koordinacije državne uprave je povezana s preostalima dvema ključnima funkcijama vlade (politično-izvršilno in predlagalno). Državna uprava namreč po eni strani neposredno izvršuje zakone, proračun in druge politične odločitve, po drugi strani pa pripravlja za vlado strokovne podlage za njene odločitve, pa tudi predloge zakonov in drugih političnih odločitev, ki jih vlada pošilja v državni zbor.

Zakon o vladi RS (ZVRS) daje vladi še nekaj funkcij, ki so povezane s politično-izvršilno. Vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo ter opravlja z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije. Prav tako vlada izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij.

6.4.2. Predsednik republike

S pojmom šef države označujemo organ, ki predstavlja državo in opravlja druge, praviloma izvršilne funkcije oblasti. Položaj šefa države, zlasti obseg njegovih pristojnosti, in iz tega izhajajoča razmerja do zakonodajnih in izvršilnih organov je eno izmed temeljnih meril klasične klasifikacije političnih sistemov (glede na obliko državne oblasti) na predsedniški, polpredsedniški in parlamentarni sistem. V nasprotju s predsedniškim sistemom, kjer je predsednik države vrhovni nosilec celotne izvršilne oblasti, je šef države v parlamentarnem sistemu le simbolni šef izvršilne oblasti (dejanski nosilec te oblasti je vlada).

Šef države ima v klasičnem parlamentarnem sistemu zelo omejene in pretežno reprezentativne pristojnosti, ki mu ne omogočajo samostojnega delovanja v izvršilni oblasti.

Kot že rečeno, je Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla parlamentarni sistem, utemeljen na načelu delitve oblasti, v katerem je predsednik republike organ izvršilne oblasti. Položaj in pristojnosti predsednika republike ureja Ustava RS in nekateri področni zakoni (npr. Zakon o obrambi, zunanjih zadevah, volitvah predsednika republike, ustavnem sodišču, varuhu človekovih pravic in Zakon o računskem sodišču). Funkcije predsednika Republike Slovenije so zelo omejene, nima nobenih neposrednih izvršilnih pooblastil. Ustava RS določa, da predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (102. člen). Ustava RS dalje določa (107. člen), da predsednik republike: razpisuje volitve v državni zbor, razglašča zakone, imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom, postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov, izdaja listine o ratifikaciji, odloča o pomilostitvah ter podeljuje odlikovanja in častne naslove.

Predsednik republike tudi skliče prvo sejo novega državnega zbora (3. odst. 81. člena), lahko pa zahteva tudi sklic izredne seje državnega zbora. Predsednik republike ima pristojnosti v zvezi z izrednim stanjem in vojno (92. člen) – kadar 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.

Pristojnosti predsednika republike na zakonodajnem področju so omejene. Teh pristojnosti predsednik ne izvršuje povsem samostojno, temveč v sodelovanju z državnim zborom. Na zakonodajni postopek lahko vpliva le tako, da na zahtevo državnega zbora ali na lastno pobudo izreče svoje mnenje o posameznem vprašanju (2. odst. 107. člena). V postopku volitev in imenovanj ima predsednik republike pravico predlagati v izvolitev državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, sodnike ustavnega sodišča, pet članov sodnega sveta in varuha človekovih pravic, v imenovanje pa devet članov računskega sodišča, šest članov Banke Slovenije in njegovega guvernerja.

Vsekakor pa je treba poudariti, da je predsednik Republike Slovenije voljen na splošnih, neposrednih volitvah za dobo petih let, kjer si pridobi legitimacijsko bazo. Tu prihaja do razcepa s klasičnim parlamentarnim sistemom, saj v klasičnih sistemih šefa države volijo v parlamentu.

Predsednik državnega zbora je dolžan predsednika republike obveščati o dejstvih, pomembnih za izvrševanje njegovih pristojnosti (zlasti v zvezi s predlaganjem kandidata za predsednika vlade, razpisom volitev in razglašanjem zakonov), ter o sejah državnega zbora in mu pošiljati vso gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora.

6.4.3. Uprava

Organizacija državne uprave in njeno delovanje je ključno za učinkovito državno upravo in razmerje med posameznikom oziroma pravno osebo in državo. Organizacijska struktura današnje državne uprave je nasledek prejšnje države, vključno z organi v sestavi (Jerovšek, 2002: 120).

Organizacijo in funkcije državne uprave v celoti določa Zakon o državni upravi (ZDU-1), ki je začel veljati 29.6.2002. Po zakonu so funkcije uprave, da izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora in vlade. Torej naloga državne uprave je, da udejani zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih aktih zakonodajnega organa in vlade. Uprava izvršuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih prepisov in aktov ter je pri svojem delu samostojna. Pri tem uprava izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja. Za upravne splošne akte velja temeljna zahteva, da morajo biti v skladu z ustavo in zakoni (načelo ustavnosti in zakonitosti).

Zakonitost in pravna vezanost upravnega delovanja sta temeljni načeli delovanja vsake sodobne in demokratične državne uprave. Državna uprava lahko opravlja svoje funkcije samo na podlagi ustave in zakonov ter samo v njihovih mejah.

O pravno vezanem upravnem delovanju govorimo takrat, kadar morajo pravne sestavine upravnih dejanj imeti v vsakem pogledu pravni temelj v zakonu ali v drugi splošni, na zakonu temelječi pravni normi (Vavpetič, 1961: 200).

Poleg izvršilnih nalog zakon za upravne naloge določa tudi:

- sodelovanje pri oblikovanju politik, ki se nanaša na predloge zakonov in drugih aktov, ki jih uprava pripravlja za vlado in drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik,
- upravni nadzor¹¹,
- spremljanje stanja družbe na področjih, za katera je pristojna in skrb za njen razvoj (analitična funkcija),
- vzpostavljanje, vodenje in vzdrževanje evidenc in zbirk podatkov,
- spodbujanje in usmerjanje družbenega razvoja (tudi pospeševanje gospodarstva), a v navezavi s proračunskimi zmogljivostmi,
- zagotavljanje javnih služb (servisna funkcija).

Struktura slovenske uprave temelji na ministrstvih, ki jim je neposredno z Ustavo RS dodeljena upravna funkcija. Ustava RS namreč določa, da vse naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (121. člen), kar pomeni, da le ta predstavljajo temeljno organizacijsko strukturo slovenske uprave, saj nobene upravne funkcije ni moč izvajati izven ministrstev. Ustava RS sicer dopušča možnost delegiranja nekaterih funkcij državne uprave samoupravnim skupnostim, podjetjem ali drugim organizacijam, ki jih ti pridobijo z javnim pooblastilom.

Upravne naloge opravljajo ministrstva¹², organi v njihovi sestavi in upravne enote. Organi v sestavi ministrstev se ustanovijo za opravljanje strokovnih in nadzornih nalog, predvsem za zagotavljanje večje učinkovitosti in strokovnosti dela.

¹¹ Inšpekcijski nadzor ureja sicer poseben zakon (Zakon o inšpekcijskem nadzoru ZIN, Uradni list RS, št. 56/2002), ki pa se ne uporablja za upravno inšpekcijo, proračunsko inšpekcijo, obrambno inšpekcijo in druge oblike notranjega nadzora.

¹²Zakon o državni upravi določa 14 ministrstev. Glej tudi prilogo na strani 79.

V ministrstvu se lahko imenuje največ en državni sekretar¹³, ki ga imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra. Državni sekretar ima status funkcionarja in je za svoje delo odgovoren ministru. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra. Minister lahko pisno pooblasti državnega sekretarja v času svoje odsotnosti. Državni sekretar lahko vodi in predstavlja ministrstvo ter predlaga gradiva v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila državnemu sekretarju se minister ne razbremeni odgovornosti. Popolno pooblastilo ministra pa ni možno, saj nekaterih funkcij ministra ni mogoče prenesti, tako nikakor ne izdajanje predpisov ali glasovanja v vladi.

Upravno in strokovno delo na širšem zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva vodi generalni direktor, ki je prav tako odgovoren ministru. Za področje upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri se v ministrstvu imenuje generalni sekretar, ki je za svoje delo odgovoren ministru.

Ker je politični vrh uprave vlada, se morajo ministrstva pri svojem delu ravnati po političnih usmeritvah vlade ter ji poročati o svojem delu. Prav tako minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva, pri čemer jim lahko daje tudi obvezna navodila za delo.

Po zakonu o državni upravi se državna uprava ne decentralizira, temveč zgolj dekoncentrira. Na posameznih območjih države, in sicer za območje ene ali več lokalnih skupnosti, so namreč organizirane upravne enote, ki opravljajo posamezne naloge državne uprave. Upravne enote so le izpostave centralne državne uprave na lokalni ravni. Znotraj take upravne enote pa se organizirajo notranje organizacijske enote za posamezna upravna področja. Njihovo delovno področje je enako delovnemu področju ministrstev, katerih naloge se izvajajo preko upravnih enot. Temeljna pristojnost upravnih enot je odločanje na prvi stopnji. Poleg tega imajo upravne enote tudi funkcijo izvajanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti pri izvajanju njihovih originalnih pristojnosti. Upravna enota nadzira tudi primernost in strokovnost dela lokalnih skupnosti ko gre za izvajanje nalog, ki jih je država prenesla na le te.

¹³ To novost uvaja Zakon o državni upravi (ZDU-1), po prejšnjem zakonu, pa je bilo v ministrstvu več državnih sekretarjev.

Skladno z idealnimi cilji demokracije je uprava, čeprav formalno enakopravna z drugima dvema vejama oblasti – zakonodajno in sodno – kljub temu podvržena njuni kontroli (Pusić, 1999: 29). Zakonodajna veja sprejema predpise, ki državno upravo obvezujejo, odobrava sredstva, od katerih živi, upravo politično nadzira, sodeluje pri izboru na čelu uprave, določa politiko, ki bo jo uprava morala uresničevati. Sodišča razsojajo v posameznih primerih, pri katerih je uprava, pa tudi država kot pravna oseba, ena od strank, na podlagi tožb državljanov, sodišča tudi neposredno nadzorujejo upravne akte.

6.5. Razmerje med državnim zborom in vlado

V slovenski ustavni ureditvi je uveljavljen parlamentarni sistem, ki ne velja za čisti parlamentarni sistem, saj je ureditev razmerja med vlado in državnim zborom specifična in v nekaterih določilih odstopa od klasičnega parlamentarnega sistema.

Vlada je, tako kot v klasičnem parlamentarnem sistemu, odgovorna državnemu zboru. Odgovornost je individualna in kolektivna. Ustava RS določa v 110. členu, da so vlada in posamezni ministri odgovorni državnemu zboru. Zakon o vladi RS (ZVRS) pa določa v 4. členu: “Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave”. Določeno je tudi, da so za vlado skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Čeprav je vlada odgovorna državnemu zboru, pa je samostojen državni organ. Po načelu delitve oblasti je vlada pri opravljanju svojih funkcij samostojna. To pomeni, da ni vezana na navodila državnega zbora, temveč je samostojna nosilka izvršilne funkcije.

Odgovornost vlade je v naši ustavi celo bolj podrobno opredeljena kot je to običajno v drugih ustavnih ureditvah. Vsa ureditev odgovornosti vlade državnemu zboru pa jasno kaže, na namen ustavodajalca, da vzpostavi sistem, ki naj bi v čim večji meri okrepil stabilnost vlade.

Sredstva za uresničevanje politične odgovornosti vlade so v naši ustavni ureditvi v glavnem taka kot so tudi značilna za parlamentarni sistem – torej nezaupnica, zaupnica in interpelacija.

Poglavitni mehanizem uveljavljanja odgovornosti vlade državnemu zboru je institut nezaupnice. Nezaupnica je orožje, ki ga ima v rokah parlament in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vladi. V našo ustavno ureditev je po nemškem vzoru prevzet sistem konstruktivne nezaupnice (116. člen Ustave RS).

Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Z izvolitvijo novega predsednika vlade je dotedanji predsednik vlade razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem članom vlade. Da pa ne bi prišlo do brezvladja, Ustava RS določa, da mora dotedanja vlada opravljati tekoče posle do prisege nove vlade.

Do glasovanja o nezaupnici lahko pride tudi posredno, na podlagi interpelacije. Interpelacija je razprava o delu vlade ali posameznega ministra, ki jo lahko sproži najmanj deset poslancev. Razprava o interpelaciji se namreč lahko konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra, lahko pa se nadaljuje z glasovanjem o nezaupnici vladi kot celoti ali posameznemu ministru.

Vlada ima kot protiutež institutu nezaupnice v svojih rokah institut vprašanja zaupnice. Predsednik vlade lahko v skladu s 117. členom Ustave RS zahteva glasovanje o zaupnici vladi. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru. Če odločitev ni sprejeta, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica.

V literaturi sem zasledila tudi dokaj kritično stališče profesorja Grada (Grad, 1999: 17-33) in dr. Brezovška (Brezovšek, 1996: 137-154), ki pravita, da razmerje med državnim zborom in vlado v precejšnji meri odstopa od klasičnega parlamentarnega sistema, kakršen je uveljavljen v svetu. V razmerje med vlado in zakonodajno oblastjo je Ustava RS uvedla vrsto elementov bivšega skupščinskega sistema, pri čemer gre zlasti za pretirano poudarjanje volilne funkcije državnega zbora.

Drugi pravni akti (Zakon o vladi RS – ZVRS, Poslovnik državnega zbora) so ta odmik k skupščinskemu sistemu še povečali, vlado pa postavili v položaj, ki je v marsičem bližji položaju izvršnega sveta v bivšem sistemu (Brezovšek, 1996: 152). Zakon namreč določa, da mora vlada *zgodj izvajati politiko države*, ki jo določa državni zbor ter da mora vlada *poročati državnemu zboru o svojem delu*. Prav tako morajo vlada in vsak njen član na zahtevo državnega zbora poročati o izvrševanju zakonov in drugih aktov, ki jih sprejme državni zbor, ter o ukrepih, ki jih vlada sprejme v okviru lastnih pristojnosti.

S tem, ko državni zbor posega v sam način izvrševanja zakonov, krši načelo delitve oblasti. Državni zbor ne deluje kot parlament, ki je v sistemu delitve oblasti zakonodajna oblast, pač pa poskuša biti vrhovni upravljalec države, hierarhično nadrejen izvršilni in upravni oblasti. Vlada je tako le izvršni svet, ki izvaja zgodj politiko in odločitve državnega zbora (Brezovšek, 1996: 152).

Načelo enakopravnosti obeh vej oblasti v takšnih pogojih ni uresničljivo na primerni ravni in ob tem se zastavlja tudi vprašanje vloge in pomena tistih institutov parlamentarnega sistema, ki zagotavljajo nadzorstvo parlamenta nad delom vlade, kot so poslanska vprašanja, interpelacija in glasovanje o (ne)zaupnici. Grad meni, da je njihov pomen “omejitev manevrskega prostora vlade”, kar ji daje položaj izvršnega sveta v skupščinskem sistemu. Tako stanje nujno slabi odgovornost vlade, saj nima možnosti skoraj o ničemer samostojno odločati, zaradi česar tudi ne more prevzeti nobene odgovornosti kot nosilec samostojne veje državne oblasti. Odgovorna je lahko le za bolj ali manj uspešno izvrševanje konkretnih nalog, za katere jo zadolži državni zbor. To pa ni v skladu z načelom politične odgovornosti vlade, kakršna je značilna za parlamentarni sistem.

Slovenska ustava pa tudi dokaj nenavadno – v primerjavi z drugimi državami – ureja imenovanje in razreševanje ministrov. Ministre namreč imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade. S tem ko je predsedniku vlade odvzeta pravica imenovati in razreševati lastne ministre, je njegova pozicija tako do parlamenta kot do ministrov precej oslABLJENA, saj mu odvzema možnost neposrednega uveljavljanja njihove odgovornosti, če ti ne delujejo skladno s skupno zastavljeno politiko. Po drugi strani pa prav Ustava RS v 114. členu govori o skrbi predsednika vlade za enotnost politične in upravne usmeritve vlade. Takšna ureditev ni običajna, saj v večini evropskih držav (npr. Francija, Nemčija, Velika Britanija) velja, da je imenovanje in razreševanje ministrov v pristojnosti ministrskega predsednika. Tu se zopet pokaže pretirano poudarjanje volilne funkcije državnega zbora.

Zaradi vsega povedanega lahko trdimo, da pri nas ni stroge delitve oblasti, kot jo sicer objavlja Ustava RS in, da mehanizem naše parlamentarne demokracije deluje na način, ki je bolj podoben bivšemu skupščinskemu sistemu, kot pa sistemu parlamentarne demokracije. Njegova glavna značilnost je prevlada (strankarske) politike in siromaštvo stroke (uprave) na vseh področjih (Brezovšek, 1996: 153).

7. ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA DRŽAVNE UPRAVE

Doslej smo si pogledali kaj o državni upravi določa Ustava RS, nekaj besed pa je tudi steklo o Zakonu o državni upravi (ZDU-1). Ker je bil zakon sprejet nedavno in je precej spremenil pravno ureditev tega področja, bom v nadaljevanju predstavila vzroke za sprejetje povsem novega zakona in slabosti stare ureditve. Potem pa bom podrobneje predstavila nekatere nove rešitve.

7.1. Dosedanja pravna ureditev uprave in njene slabosti

Do nedavnega je položaj, funkcije in temelje organizacije državne uprave urejal Zakon o upravi (Zupr), delovna področja ministrstev in organov v sestavi pa Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM, Uradni list RS, št. 71/1994, 47/1997, 60/1999, 119/2000, 30/2001, 30/2001). Zakona, ki sta sicer leta 1994 predstavljala kvalitetno podlago za konceptualne spremembe v upravi, imata danes številne pomanjkljivosti. Zato je državni zbor 31. maja 2002 v okviru programa reforme slovenske javne uprave in krepitev administrativne usposobljenosti Republike Slovenije sprejel novi Zakon o državni upravi (ZDU-1), ki nadomešča zakona o upravi in o organizaciji in delovnem področju ministrstev, ki sta z dnem 29.6.2002 tudi uradno razveljavljena.

Poglavitni razlogi za sprejem novega zakona tičijo v togosti upravnih struktur. Največji problem je predstavljala izredno toga organizacija državne uprave, ki je do svoje druge organizacijske ravni določena z zakonom. To onemogoča učinkovito in hitro organizacijsko prilagajanje spremembam, ki se v današnjem času izjemno hitro odvijajo. Vsakršno spreminjanje organizacijske strukture zahteva celoten zakonodajni postopek, ki je precej dolgotrajen. Poleg tega pa takšna organizacijska togost in razdrobljenost onemogoča učinkovito koordinacijo in vodenje ministrstev.

Vsaka institucija bi morala imeti možnost določati svojo organiziranost in s tem vplivati na učinkovito izvajanje svojih nalog. Te možnosti po stari ureditvi vlada kot institucija izvršilne oblasti nima, saj zakonodajna veja oblasti določa način njene organiziranosti.

S tem omejuje tudi možnost uveljavljanja njene odgovornosti za izvajanje nalog, saj organiziranost ni v njenih rokah, ampak v rokah državnega zbora.

Glede na ustavno ureditev, je določanje števila ministrstev v pristojnosti državnega zbora in tako tudi ostaja v novi ureditvi. Vendar je potrebno spremeniti način opredeljevanja njihovih delovnih področij. Delovna področja ministrstev in organov v sestavi so bila določena izjemno podrobno, zato tudi nepregledno. Vsak premik delovnega področja oziroma novo področje, ki se pojavi z razvojem, je bilo potrebno urediti s spremembo zakona, kar ni fleksibilno in ne omogoča hitrega prilagajanja spremembam.

Precejšnje težave so se pojavljale pri vodenju ministrstev. Poleg ministra imajo ključne položaje v ministrstvu državni sekretarji, ki pa so vezani na politični mandat ministra. To pomeni, da se z menjavo ministra lahko zamenjajo vsi ljudje na ključnih položajih v ministrstvu, kar povsem prekine kontinuiteto v njegovem delovanju. Takšna situacija lahko povzroči zastoj pri delu ministrstva za več mesecev, kar nedvomno škoduje normalnemu delovanju in stabilnosti države. Druga težava povezana z državnimi sekretarji pa je, da v sami državni upravi prihaja do čedalje večjega vdora "laičnega" elementa v ministrstva in strokovne službe vlade. S tem, da veljajo po Zakonu o vladi RS (ZVRS) državni sekretarji za politične funkcionarje, ki doživljajo enako usodo kot vsakokratni minister, je bila odprta pot za politizacijo kadrov v strokovni upravi. Vsak minister poskuša uveljaviti svojo politiko oziroma politiko svoje stranke v ustreznem upravnem resorju s "svojimi" ljudmi, pri čemer je nujno, da se zahteve po njihovi strokovnih kvalifikacijah podredijo političnim kvalifikacijam. Državna uprava tako postaja čedalje bolj "laična" in čedalje manj strokovna, s čimer izgublja prav tiste vrline, ki so zanjo bistvene: vrline strokovnosti, ki dajejo pečat solidnosti državi sami.

Prejšnja zakonska ureditev uprave, za današnje pojmovanje demokratične uprave, ni bila dovolj natančna na področju odnosa uprave do strank (predvsem javnost dela) oziroma kakovosti poslovanja uprave v širšem smislu.

Spremembe so bile potrebne tudi na področju delovanja upravnih enot, zlasti glede na resorna ministrstva in ministrstvo, pristojno za upravo. Danes je upravna enota funkcionalno osiromašena, saj izvaja zgolj teritorialne naloge na področju notranjih zadev, urejanja prostora, gospodarstva, kmetijstva in občne uprave, vanjo pa niso vključene upravne naloge s področja obrambe, geodetskih zadev. Zato je koordinacija državnih funkcij na lokalni ravni zelo šibka, kar neposredno slabi učinkovitost delovanja države na tej ravni (Bohinc, 2001: 46).

Posebna pomanjkljivost je tudi mešanje teritorialnega in resornega načela organizacije na lokalni ravni: ob upravnih enotah, ki opravljajo naloge iz pristojnosti 11 ministrstev, delujejo še izpostave Davčne uprave RS, Geodetske uprave RS, Ministrstva za obrambo in inšpektoratov. V zvezi s tem vprašanjem Zakon o državni upravi (ZDU-1) ne prinaša sprememb¹⁴.

Nezadovoljiva je tudi koordinacija dela med posameznimi ministrstvi. Stara ureditev ne vzpodbuja skupnega delovanja ministrstev pri izvedbi posameznih projektnih nalog, ki se v zadnjem času pojavljajo v vedno večjem številu. Ministrstva so tako preveč omejena na delovanje znotraj svojega resorja in med njimi ni zadostne izmenjave informacij. Tako stanje ni mogoče preseči le z novimi predpisi ampak tudi z večjo politično kulturo. Zato je potrebno omogočiti bolj učinkovito odločanje vlade, boljšo koordinacijo dela med ministrstvi, bolj gibljivo in ustrežnejšo organizacijo ministrstev, njihovo učinkovito vodenje ter novo teritorialno ureditev državne uprave.

¹⁴ Predlog Vlade RS kot predlagatelja zakona je bil, da se za večjo racionalizacijo in učinkovitost dela uprave na teritorialni ravni v treh letih pa uveljavitvi zakona prenese na upravne enote naloge sprejemanje vlog, informiranja, izdajanja podatkov strankam in opravljanja posameznih dejanj v upravnih postopkih, ki so povezana z neposrednim stikom s stranko, na področju davčne in geodetske službe.

7.2. Novosti Zakona o državni upravi

Namen novega zakona je odpraviti našete slabosti v organizaciji in delovanju državne uprave. Na prvem mestu naj bi omogočil učinkovitejše odločanje vlade, boljšo koordinacijo dela med ministrstvi, bolj gibljivo in ustrežnejšo organizacijo ministrstev ter njihovo učinkovitejše vodenje.

Zakon v prvem poglavju za državno upravo kot del izvršilne oblasti določa naslednja načela:

- zakonitost in samostojnost,
- strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost,
- usmerjenost uprave k strankam (posameznikom in pravnim osebam), ki zajema spoštovanje osebnosti, dostojanstva, omogočanje uveljavitve pravic in koristi, obveščanje javnosti, možnost strank, da podajo svoje pripombe in kritike ter nanje dobijo odgovor v razumnem roku, javnost dela.

V nasprotju z Zakonom o upravi (Zupr) iz leta 1994 Zakon o državni upravi (ZDU-1) izrecno poudarja načelo politične nevtralnosti. Posebej moramo poudariti še načelo usmerjenosti k strankam, saj nadgrajuje klasična načela uprave z novim upravljanjem javnega sektorja¹⁵ (ang. New public management). Uporabniki oziroma državljani so stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela.

¹⁵ Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Ferfila, Kovač, 2000: 183). Za model so značilni: usmeritev na profesionalni management, uvedba standardov in merjenja uspešnosti, izhodna kontrola, decentralizacija, konkurenca, poslovne metode dela in ekonomična poraba virov. NUJS lahko opredelimo tudi kot sredstvo za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odizvno in uporabniško oblast. Ali drugače – s podjetniškimi metodami doseči učinkovito in demokratično upravo.

Prav tako je pomembno, da zakon natančno določa državne upravne organe¹⁶. To so **ministrstva, avtonomni organi v njihovi sestavi in teritorialne splošne izpostave upravne enote**. Medtem ko so ministrstva v skladu z ustavnimi določbami določena, pa je odprto vprašanje števila in opredelitve konkretnih organov v sestavi ministrstev, prav tako je glede na sam zakon odprto število in sedež upravnih enot.

Pomembno novost prinašajo določila o vodenju ministrstev, saj uvajajo ločitev politične in upravno-menedžerske funkcije vodilnih položajev v ministrstvu. S profesionalizacijo vodilnih¹⁷ se stremi k politični nevtralnosti in stabilnosti uprave kot sistema in samostojne stroke. Takoj za ministrom in državnim sekretarjem kot njegovim namestnikom sledi raven vrhunskih upravnih menedžerjev (javnih uslužbencev), to so generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi ministrstva. Z dvigom ločnice med politično in upravno strukturo se ustvarja t.i. uradniška elita. Uprava bo tako bolj strokovna in tudi vodilni delavci ne bodo podrejeni političnim kriterijem. Ločitev politične funkcije od uradniških delovnih mest pa še bolj podrobno ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, Uradni list RS 56/2002).

Zakon našteva 14 ministrstev, pri čemer povzema veljavno ureditev. Delovna področja ministrstev zakon opredeljuje na abstraktni ravni, da omogoča fleksibilno delovanje uprave¹⁸. Po potrebi lahko vlada delovna področja ministrstev podrobneje uredi z uredbo.

Glede organov v sestavi ministrstev se prepušča ureditev vladni uredbi v okviru podanih meril. S tako ureditvijo se ukinja zakonsko ustanavljanje organov v sestavi in z zakonom daje vladi pristojnost, da z uredbo ustanovi organe v sestavi ministrstev in da ohrani nekatere obstoječe.

¹⁶ Zakon o upravi je opredelil kot upravne organe le ministrstva ter organe (urad, uprava, inšpektorat) in organizacije (direkcije, agencije) v njihovi sestavi.

¹⁷ Pri tem vprašanju je pomemben način izbire vrhunskih upravnih menedžerjev, kar podrobno določa Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002). Ti najvišji državni uradniki so imenovani tako, da njihovo izpolnjevanje pogojev preveri neodvisna natečajna komisija, nato se sestavi lista objektivno sprejemljivih kandidatov, izmed katerih minister sam izbere konkretnega kandidata.

¹⁸ Primer določitve delovnega področja ministrstva za notranje zadeve: "Ministrstvo za notranje zadeve opravlja naloge na področjih sistema, organizacije, delovanja in razvoja državne uprave ter lokalne samouprave, sistema plač v javnem sektorju, upravnih notranjih zadev in policije". (Zakon o državni upravi, 34. člen)

Ustanavljanje organov v sestavi z uredbo omogoča vladi veliko fleksibilnost tako pri njihovi ustanovitvi kakor tudi ukinitvi. To omogoča vladi, da se odziva potrebam izvrševanja predpisov glede na nove ali spremenjene naloge. Upravni proces tako lahko postane učinkovitejši in prilagojen potrebam upravno-izvršilnega servisa zakonodajne politike države in tudi izvajanju politike naddržavnih integracij, kot je EU. Takšna ureditev je skladna z načelom delitve oblasti. Pri ustanavljanju organa v sestavi je po novi ureditvi vlada vezana na kriterije, ki opredeljujejo, za kakšne upravne naloge in namene se ustanavljajo takšni organi. Tako 3. odstavek 14. člena določa, da se organ v sestavi ministrstva ustanovi za opravljanje (1) specializiranih strokovnih nalog, (2) izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, (3) nalog inšpekcijskega in drugega nadzorstva, (4) nalog na področju javnih služb. Za ustanovitev organa v sestavi, ki bo izvajal zgoraj navedene upravne naloge, zakon določa dva alternativna pogoja: (1) da gre za izvajanje v večjem obsegu in se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, (2) če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo samostojnost pri opravljanju nalog na naštetih področjih (drugi odstavek 21. člena).

Ta selektivnost pri določanju statusa organa v sestavi je nedvomno potrebna. Organ mora izpolnjevati določena merila, ki zadevajo vrsto nalog, obseg dejavnosti in potrebno notranjo samostojnost, saj je potrebno popraviti sedanje stanje v upravi, ko so si organi v sestavi med seboj zelo različni glede narave nalog, ki jih opravljajo, in glede števila zaposlenih¹⁹.

So pa ti kriteriji precej ohlapni, tako da niso bistvena ovira pri njihovem ustanavljanju. Zaradi tega bo možno ustanavljati organe v sestavi za ustvarjanje rezervnih delovnih mest za koalicijske partnerje, namesto da bi se število organov v sestavi zmanjševalo, kot nakazuje in omogoča določba 76. člena ZDU, ki daje vladi pooblastilo za zmanjševanje števila organov v sestavi in za drugačen pristop pri ustanavljanju (Jerovšek, 2002: 122).

¹⁹ Organe oziroma organizacije imajo v svoji sestavi vsa ministrstva, od enega do sedem (7 na ministrstvu za okolje in prostor), nekateri imajo zelo majhno število zaposlenih (npr. dva v Uradu RS za varstvo potrošnikov), drugi pa so veliki izvršilni korpusi (npr. okoli 8000 zaposlenih v Policiji). Razlog za naraščanje števila organov v sestavi je bil pretežno kadrovska in finančna avtonomija nasproti matičnemu ministrstvu.

Seveda s tem ko vlada odloča o ustanavljanju in ukinjanju organov v sestavi, prevzema mnogo večjo odgovornost za učinkovito izvajanje nalog celotne izvršilne oblasti in vseh njenih organizacijskih podsistemov.

Organi v sestavi imajo določeno samostojnost v ministrstvu, so samostojni proračunski porabniki, samostojno izvršujejo proračun, odločajo o kadrovskih zadevah v okviru kvote, ki jim jo daje načrt delovnih mest²⁰. Imajo status upravnega organa, ki odloča v upravnem postopku. Imajo svojega predstojnika - direktorja. Direktor predstavlja organ v sestavi ter vodi upravno in strokovno delo, za svoje delo je neposredno odgovoren ministru, ne pa tudi državnemu sekretarju, razen v času nadomeščanja ministra. Njegova odgovornost tudi ne poteka preko generalnega direktorja in generalnega sekretarja ministrstva. Taka razmerja so v skladu z večjo samostojnostjo organa v sestavi. Samostojnost organa v sestavi in njegovega predstojnika – direktorja - se nanaša predvsem na izvajanje nalog organa v sestavi, pa tudi glede tega je odgovoren ministru, saj program dela organa v sestavi sprejme minister. S tem minister prevzema tudi politično odgovornost za zakonito delovanje organa v sestavi. Organ v sestavi pred vlado in državnim zborom ne predstavlja direktor, temveč minister.

Organ v sestavi ministrstva²¹ izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom. Minister daje organu v sestavi usmeritve za delo organa²² in obvezna navodila, ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

²⁰ Medtem ko je doslej organ v sestavi sam predlagal ministru svojo notranjo organizacijo, pa po novem zakonu minister v soglasju z vlado določi notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest organa v sestavi na predlog njegovega predstojnika.

²¹ Novi zakon ne ohranja dvojnosti organov in organizacij v sestavi ministrstev, temveč le organ v njihovi sestavi, saj v praksi ni bistvenih razlik, razen v poimenovanju. Zato je bila v poglavju o organih v 21. členu odpravljena tipologija organov v sestavi ministrstva (uprava, urad ali inšpektorat). S tem je rešeno tudi vpršanje preimenovanja obstoječih organizacij v sestavi ministrstev (agencije, direkcije).

²² Če minister daje organu v sestavi usmeritve za njegovo delo, to pomeni, da minister izvaja hierarhično nadzorno funkcijo v razmerju do organa.

Minister torej sprejme tako program dela organa v njegovi sestavi in tudi predloži ministrstvu, pristojnemu za finance, predlog finančnega načrta za organe v svoji sestavi. S tem se kaže njegova odgovornost za celotno delovanje organa. Minister ima zato dostop do vseh relevantnih informacij. Do teh je po novi ureditvi upravičen tudi zato, ker sicer ne bi mogel predstavljati organa v sestavi pred državnim zborom in vlado. Ministrstvo izvaja tudi vse ali nekatere naloge strokovne pomoči predstojniku (če tako določa uredba o ustanovitvi organa v sestavi) na področju upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov tudi za organ v sestavi. Pri slednjem gre presumpcija v korist ohranitve avtonomije upravljanja virov v organu v sestavi ministrstva. Pomembna novost ZDU je torej tudi enotno urejanje razmerij med ministrstvom in organom v njegovi sestavi.

Dekonzentrirane upravne naloge izvajajo upravne enote. Upravna enota je enovit organ, ki ga vodi načelnik (upravni menedžer). Zakon načelniku upravne enote podeljuje večja pooblastila v primerjavi z starim zakonom na področju kadrovskih vprašanj v upravni enoti (imenovanje vodij oddelkov brez soglasja resornih ministrstev) in glede koordinacije teritorialnih izpostav uprave. Načelnikov predstojnik je minister, pristojen za upravo, ki odloča o njegovih pravicah in dolžnostih iz naslova delovnega razmerja. Razmerje upravne enote do ministrstva je hierarhično, pri čemer so pri razmerju do resornih ministrstev poudarjena vsebinska razmerja, medtem ko je glede splošnih menedžerskih vprašanj (organizacija, kadri, kakovost poslovanja itd.) upravna enota vezana na ministrstvo, pristojno za upravo. V primerjavi s prejšnjim zakonom je sedaj omiljena nadzorna funkcija upravnih enot nad delom lokalnih skupnosti.

Za modernizacijo slovenske javne uprave, katere cilje zakonitosti, strokovnosti, politične nevtralnosti, transparentnosti, učinkovitosti, usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev in racionalizacije delno uresničuje tudi Zakon o državni upravi (ZDU-1), je to pomemben etapni dosežek. Z vidika povezave nacionalnih politik pridružitve Slovenije Evropski uniji in reforme javne uprave je treba poudariti pomen zakona kot temelja večji administrativni usposobljenosti Slovenije, ki je v zadnjih letih eno ključnih meril presoje držav kandidatk.

7.3. Zakon o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS št. 56/2002), ki se je pripravljala vrsto let, je bil prvič objavljen 28.6.2002, v uporabo pa bo stopil 28.6.2003. Zakon o javnih uslužbencih²³ ureja uslužbenski sistem, to je režim delovnih razmerij in sistem plač za zaposlene v javni upravi. Zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci. Uslužbenski sistem je – poleg državnega proračuna – najmočnejše funkcionalno vezivo, ki oblikuje korpus javne uprave v enoten, strokovno usposobljen in discipliniran kadrovski organizem sodobne države. V njem je moč sodobne države. Tudi vojska je del tega organizma. Uslužbenski sistem je prilagojen uresničevanju javnega interesa, ki naj se uveljavlja v javni upravi sodobne države, vsebuje pa sklop posebnih pravic in posebnih dolžnosti javnih uslužbencev, s katerimi so ti posebej vezani na svojo službo oziroma na ustrezne organe.

Zakaj novi zakon? Ocena dejanskega stanja kaže, da ima Republika Slovenija že zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar so pravice, obveznosti in odgovornosti ljudi, ki opravljajo upravne naloge, urejene razpršeno v splošni delovni zakonodaji. V veljavi je poseben zakon, ki ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – to je Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO, Uradni list RS št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99), ki preneha veljati z dnem, ko stopi v veljavo Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Določbe ZDDO so zastarele in jih je zato nujno posodobiti s sodobnimi mehanizmi upravnega vodenja. Cilj sprejetega zakona je torej izboljšanje učinkovitosti in kakovosti javne uprave oziroma položaja javnih uslužbencev.

Eden izmed razlogov za sprejetje zakona je tudi dejstvo, da v Sloveniji ne poznamo t.i. “upravne elite” in “upravnega menedžmenta”, saj sistem tega ni omogočal.

²³ Samoupravni socializem ni imel takega zakona in tudi ne takega sistema.

Javna uprava potrebuje določeno število vrhunsko usposobljenih strokovnjakov in menedžerejev, ki se bodo razvili skozi upravno kariero ali vstopili v upravo na podlagi strokovnih kriterijev in ne kot politični funkcionarji. Le tako usposobljeni vrhunski strokovnjaki, ki jim bo treba zagotoviti tudi ustrezno plačilo in ustrezne delovne razmere, bodo lahko kos prihodnjim nalogam uprave. Številni mehanizmi, namenjeni izboljšanju kakovosti delovanja uprave in njenemu učinkovitejšemu in racionalnejšemu delu, bodo lahko polno zaživele šele tedaj, ko jih bodo imeli v rokah pravi upravni menedžerji.

Naslednji razlog in težava, ki jo bo odpravil novi zakon je centralizacija kadrovskega odločanja po eni strani, po drugi strani pa ni zagotovljen nadzor nad spoštovanjem predpisov. Tako vlada odloča o vrsti kadrovskih vprašanj, ki so stvar posameznih ministrstev, organov v njihovi sestavi in upravnih enot, kar zavlačuje postopke in obremenjuje vlade seje (npr. imenovanja in napredovanja višjih upravnih delavcev). Če so pravila kadrovskega poslovanja in odgovornost za sprejemanje odločitev jasno določeni ter zagotovljeni učinkovit nadzor nad kadrovskim poslovanjem in ustrezne sankcije za kršitve, je mogoče sistem decentralizirati in tako kadrovske postopke skrajšati.

Na področju usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti je temeljna pomanjkljivost sedanjega sistema v tem, da ni predviden horizontalni program, s katerim bi vlada lahko vodila enovito politiko usposabljanja in izpopolnjevanja kot del politike upravljanja človeških virov. Programi usposabljanja in izpopolnjevanja so sedaj razpršeni po upravnih organih, centralna institucija na tem področju (Upravna akademija v okviru Ministrstva za notranje zadeve) pa nastopa kot ponudnica storitev, namesto da bi opravljala funkcijo pripravjalca in izvajalca vladne politike oziroma horizontalnega programa na področjih, kjer je usposabljanje potrebno za celotno upravo. Mobilnost javnih uslužbencev znotraj sistema državnih organov in organov lokalnih skupnosti je relativno majhna in se ne obravnava s pozitivnim predznakom. Premeščanje po želji javnega uslužbenca je redkost, premeščanje zaradi delovnih potreb pa je vezano na dogovor predstojnikov organov. Vsaj v okviru državne uprave bi morali omogočiti fleksibilnejše prehajanje javnih uslužbencev iz organa v organ.

Veljava ureditev tudi ne zagotavlja ustreznega sistema strokovnih izpitov kot filtra za vstop v upravo. Glede na to, da imamo relativno odprt sistem zaposlovanja (in ne togega, zaprtega kariernega sistema), kar je glede na majhnost države primerno, je treba zagotoviti strožje standarde za upravno kariero. Veljavni sistem tudi ne zagotavlja uslužbencem stimulacije za uspešno delo. Izven plačilnega sistema (ki je že sam po sebi nestimulativen) ni nobenih mehanizmov za ustvarjanje zadovoljstva pri javnih uslužbencih za nagrajevanje odličnosti.

Poglavitni cilji zakona, ki so pomembni za mojo obravnavo, so naslednji:

- zagotoviti enoten uslužbenski sistem za vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije in javne sklade,
- ločiti opravljanje javnih nalog od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev,
- ločiti politične položaje (funkcije) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo,
- omogočiti oblikovanje »upravne elite« - kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev – s sistemom usposabljanja, sistemom nazivov in delovnih mest, sistemom izbire in sistemom nagrajevanja,
- zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave; zagotoviti večjo strokovnost uprave,
- zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in ustrezen odnos do uporabnika storitev,
- zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih izključiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti,
- decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti sankcije za kršitve,
- vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev,
- zaostri standarde za začetek uradniške kariere (javni natečaji, strokovni izpiti),
- vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi,
- omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večji pretok delovne sile med organi javne uprave (notranji trg dela).

Veliko spremembo prinaša zakon na področju razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se bo lahko tako zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev. Za vse navedene bo jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da so njihove odločitve politične. V vsakem organu se omogoči tudi oblikovanje funkcionarjevega kabineta, vezanega na njegovo osebno zaupanje. Ta politična struktura je ločena od uradniške strukture, ki zajema tudi najvišje vodstvene položaje.

Posebno vprašanje, ki ga poznajo v vseh uradniških sistemih, je vprašanje postavitve uradnikov na najvišje položaje, ki pogosto prihajajo v stik in sodelujejo s funkcionarji. Sprejeti zakon ustanavlja posebno neodvisno telo – uradniški svet²⁴. To telo določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije. Te komisije opravijo selekcijo kandidatov, pri čemer ne izberejo le enega kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Izmed teh kandidatov lahko funkcionar izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza.

Bistvena novost zakona je tudi nabor načel. Nekatera izmed teh načel so sicer že podana v Zakonu o državni upravi (ZDU-1), nekatera pa so omenjena prvič. Del načel se nanaša na javne uslužbence v celotnem javnem sektorju (načelo zakonitosti, načelo enakopravne dostopnosti, načelo strokovnosti, prepoved sprejemanja daril, načelo častnega ravnanja, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti, načelo dobrega gospodarjenja, načelo odprtosti do javnosti), del pa na uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti, nepristranskosti in strokovne samostojnosti, načelo kariere).

²⁴ Uradniški svet ima dvanajst članov. Imenujejo jih: tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja; tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave; dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih; štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

Novost, ki jo prinaša zakon, je uvedba položaja vodje upravnega dela. Po sedanji ureditvi odločitev o kadrovskih zadevah sprejemajo "predstojniki" organov, ki so večinoma funkcionarji (ministri, predstojniki vladnih služb, župani). Kadrovske odločanje se pretežno prenaša v domeno upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (predlaganja načrta zaposlovanja, akt o sistematizaciji), imenovanja in kadrovske odločitve glede uradnikov na najvišjih položajih. Vsak organ, javna agencija in javni sklad ima vodjo upravnega dela.

8. DEJANSKI POLOŽAJ UPRAVE (KOT POSLEDICA NAČELA DELITVE OBLASTI)

Kot že povedano, je ena bistvenih novosti Ustave RS iz leta 1991 ta, da je opustila skupščinski sistem, ki je zasnovan na načelu enotnosti oblasti, in da je uvedla parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti. Parlamentarni sistem v Sloveniji je na splošno primerljiv z drugimi parlamentarnimi sistemi, vsebuje pa tudi precejšnje posebnosti²⁵. Kako te posebnosti vplivajo na položaj uprave in kakšne so dejanske spremembe uprave bom preverila v sledečem poglavju.

²⁵ Med te posebnosti sodijo predvsem: široke pristojnosti državnega zbora (predvsem zakonodajne pristojnosti); ustavne določbe o oblikovanju vlade (državni zbor voli predsednika vlade in imenuje tudi ministre); omejene pristojnosti neposredno voljenega predsednika republike; minimalne možnosti vplivanja državnega sveta na zakonodajni postopek (odločilni veto, referendum); stabilen položaj neobičajno oblikovane vlade (konstruktivna nezaupnica) in stabilen položaj državnega zbora (otežena razpustitev).

8.1. Razpetost med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti

Ena najizrazitejših posebnosti parlamentarnega sistema v Sloveniji (oblikovanje vlade) vpliva na opredelitev njenega razmerja do uprave, s katero skupaj tvorita enotno vejo izvršilne oblasti. Ustava RS sicer samo posredno označuje razmerje med vlado in upravo, in to z določbo o organizaciji vlade²⁶ (114. člen). Toda Ustava RS je s tem, ko je prepustila imenovanje ministrov državnemu zboru, okrnila avtoriteto predsednika vlade in s tem oslabila njegov položaj tudi pri uveljavljanju enotne politične in upravne usmeritve vlade ter pri usklajevanju dela ministrov. Imenovanje ministrov v državnem zboru pa skupaj s proporcionalnim volilnim sistemom in strankarsko razdrobljenostjo državnega zbora otežuje oblikovanje personalno in programsko homogene vlade, ki je potrebna tudi za politično kompetentno usmerjevanje in usklajevanje dela uprave (Kocjančič, 2000: 61). Nenavadno in sporno oblikovanje vlade torej lahko samo negativno vpliva na položaj in funkcijo uprave.

Na tem mestu je treba poudariti, da je glede na našo ustavno ureditev (ki je sicer značilna za vse parlamentarne demokracije) nosilec največje politične moči politična stranka, ki je sama ali v koaliciji z drugimi v parlamentu zbrala največ glasov. Na podlagi te svoje politične moči ima možnost tudi oblikovati vlado, predvsem pa dobiti mesto njenega predsednika. Najmočnejša politična stranka tako obvladuje parlament na področju zakonodaje, preko vlade pa uveljavlja svojo moč tudi na področju upravne oziroma izvršilne oblasti. Dokler vlada lahko računa na potrebno podporo v parlamentu, dejansko lahko v celoti obvladuje politični položaj in jo njena operativna dejavnost, ki zajema tudi predlaganje zakonov v parlamentu, nekako sama po sebi postavlja v vlogo vrhovnega političnega razsodnika in usmerjevalca. V takih razmerah vlada dejansko obvladuje tako zakonodajno kot izvršilno oblast. S tega vidika se tudi klasična delitev in toliko poudarjena ločitev med zakonodajno in izvršilno oblastjo v parlamentarni demokraciji, kot je naša, pojavlja v drugačni luči. Najvišja politična moč ni razdeljena med parlament in vlado, torej med zakonodajo in izvršilno oblast, ampak je v bistvu enotna in v istih rokah.

²⁶ Po tej določbi predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov, ministri pa so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa je odgovoren tudi za delo svojega ministrstva.

Ena od posebnosti parlamentarnega sistema v Sloveniji je tudi, da državni zbor lahko razpusti samo predsednik republike, in to samo v tistih primerih, ki jih določa Ustava RS. V drugih državah vlada v sodelovanju s šefom države praviloma lahko razpusti parlament. Njena pravica do razpustitve parlamenta izhaja iz načela delitve oblasti in je eden od bistvenih elementov njene relativne neodvisnosti od parlamenta. V tem pomenu Ustava RS ni dosledno uveljavila načela delitve oblasti med državnim zborom in vlado.

Na tem mestu je pomembno vprašanje, ali lahko vlada sodeluje pri oblikovanju politike države s svojimi podzakonskimi predpisi (uredbe, odloki), ki jih izdaja v okviru svoje politično-izvršilne funkcije? Po tradicionalni upravno-pravni teoriji, ki restriktivno pojmuje načelo delitve oblasti, lahko izvršilna oblast s svojimi predpisi ureja samo izvrševanje nalog države. Toda v sodobnih, dinamičnih, kompleksnih in diferenciranih družbah je razlikovanje med postavljanjem in izvrševanjem nalog države vse težje. V modernih državah se normativna funkcija intenzivno širi z zakonodajalca na izvršilno vejo oblasti. Vlada, ki je po Ustavi RS samo eden od nosilcev zakonske iniciative, je v praksi najaktivnejši predlagatelj zakonov. Državni zbor daje politiki države, ki jo predlaga vlada in jo v okviru svojih pristojnosti formalno sam sprejema, pretežno le legitimnost. Kot v drugih državah pa je tudi v Sloveniji dejanska funkcija vlade odvisna predvsem od politične moči strankarskih oligarhij, ki prevladujejo v državnem zboru.

Dejanska funkcija vlade pri določanju politike države je razvidna že iz števila predlaganih in sprejetih zakonov v letih 1993-1998, za katera so na voljo ustrezni podatki. V tem obdobju je vlada predlagala 555 zakonov (62%), poslanci pa 343 (38%). V postopku je bilo na predlog vlade sprejetih 410 zakonov (80%), na predlog poslancev pa 105 (20%). Na predlog državnega sveta je bil sprejet en sam zakon, na pobudo volilcev pa so bili sicer predlagani trije zakoni, vendar ni bil nobeden sprejet. V navedenih letih je bilo predlaganih in sprejetih tudi veliko zakonskih amandmajev. Tako je bilo v prvem mandatnem obdobju (od 1993-1996) predlaganih 13.888, sprejetih pa 8.126 amandmajev. Državni zbor je sprejel večino vladnih amandmajev (83%) in večino amandmajev delovnih teles (83%) ter samo polovico poslanskih amandmajev. (vir: Zajc, 2000: 70, 152).

Evolucija parlamentarnega sistema, ki se izraža predvsem v prerazporeditvi politične moči med parlamentom in vlado ter strankarskimi vodstvi, je vplivala zlasti na krepitev regulativne in strokovno-tehnične funkcije uprave. Kot že rečeno, se normativna funkcija čedalje bolj širi s parlamenta na izvršilno vejo oblasti, znotraj nje pa tudi na upravo. Zato se povečuje tudi pomen regulativne funkcije uprave in njenih prepisov. Razloge za ta pojav iščemo lahko v sodobnih, kompleksnih in diferenciranih družbah, v katerih se intenzivno povečuje število družbenih razmerij, ki jih zakonsko ureja parlament. Tu naletimo na poseben problem – to je čezmerno in nesmotrno urejanje družbenih razmerij²⁷ («overregulation»). Parlament tudi nima ustreznih strokovnih služb, ki bi sistemsko prevzelo strokovno-tehnično funkcijo uprave pri pripravi predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih sprejema.

Druga pomembna posledica za delo uprave, ki izhaja iz sprememb v parlamentarnem sistemu, je krepitev njene strokovno-tehnične funkcije. Personalna unija med strankarskimi vodstvi in vlado je namreč okrepila položaj in funkcijo vlade, profesionalizacija upravljanja države pa funkcijo uprave. Formalno izhaja moč uprave pri določanju politike države predvsem iz njene strokovno-tehnične funkcije, v okviru katere pripravlja predloge zakonov in podzakonskih aktov ter drugih aktov za odločanje vlade in parlamenta, dejansko pa iz njenega strokovnega znanja in informacij ter poznavanja družbenih področij. Čeprav uprava nima pravice do zakonske iniciative, dejansko sodeluje tudi pri pripravi sprememb in dopolnitev predlogov zakonov v zakonodajnem postopku. Parlament je namreč v funkciji zakonodajnega organa in usmerjevalca družbenega razvoja najbolj odvisen od uprave. Uprava mu namreč pretežno ustvarja strokovno podlago tako za presojo dejanskega stanja kot zlasti za določanje družbenih ciljev, ki naj bodo zajeti v njegovih normativnih aktih. Priprava zakona je strokovno delo, ki ga praviloma opravi le strokovna uprava, ki je pod nadzorstvom in usmeritvijo vlade.

²⁷ Prereguliranje ali overregulation je prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov. Tako izjemno število novih zakonskih norm povzroča negotovost glede veljavnih zakonskih norm. V takšnih razmerah imajo državljani pogosto občutek, da organi, ki izvajajo zakone in odločajo o njihovih pravicah (upravni organi, sodišča, itd), lahko arbitrarno interpretirajo predpise oziroma jim samovoljno kratijo pravice.

Te vloge v celoti ne bi mogle prevzeti kake druge strokovne institucije, ker je zakon v največ primerih odgovor na neki položaj v družbenem dogajanju, informacije o tem dogajanju pa dobiva predvsem uprava, saj je spremljanje položaja na posameznem področju in odgovarjanje na te izzive njena bistvena naloga. Iz tega izvira tudi dejanska moč uprave. V praksi pa je pomen njene strokovno-tehnične funkcije razviden predvsem iz dejstva, da je vlada v letih 1992-2000 predlagala 80% vseh sprejetih zakonov in da je bila edini predlagatelj najpomembnejših zakonov, že formalno pa je vlada izključni predlagatelj proračuna.

Torej parlament lahko svojo funkcijo opravlja samo, če se opira na ustrezno delo strokovne uprave. V zadnjem času je v slovenskem prostoru moč zaslediti tudi zavzemanja, da postane državni zbor z okrepitevijo svojih strokovnih služb in z večjo aktivnostjo poslancev kot predlagateljev zakonov "kreator zakonodaje" (Biščak, 1996: 47). Tu je potrebno poudariti, da te službe ne morejo prevzeti systemske funkcije, ki jo ima uprava pri pripravi predlogov. V državi s parlamentarnim sistemom, v katerem ima vlada pravico do zakonske iniciative, parlamentu namreč ne pripadajo tako močne strokovne službe, kakršne ima predstavniško telo v državi s predsedniškim sistemom (ZDA), v kateri šef države, ki je sicer nosilec izvršilne oblasti, nima pravice do zakonske iniciative. Systemska razlika med upravo in strokovnimi službami državnega zbora izhaja tudi iz politične odgovornosti vlade za splošno stanje v državi, kakršne poslanci vsaj neposredno nimajo. Poslanci, ki so pod strankarskim vplivom, pa predvsem ne morejo v praksi prevzeti intergrativne in koordinativne funkcije vlade pri določanju politike države. In končno bi bile parlamentarne službe, ki bi imele podobno ali enako funkcijo pri pripravi zakonov kot uprava, neracionalne.

Strokovno-tehnična funkcija, ki jo ima uprava v Sloveniji, je na splošno primerljiva s takšno funkcijo uprave v drugih parlamentarnih državah. Stvar posebne presoje pa je, koliko je uprava tudi strokovno kompetentna. V literaturi sem namreč zasledila negativno stališča dr. Franceta Bučarja ki pravi, da če govorimo o strokovnosti uprave, to pomeni, da terjamo in pričakujemo od nje predvsem sposobnost presoje o skladnosti dejanskega stanja na nekem področju s politiko oziroma zakonodajo, ki je bila sprejeta v parlamentu, sposobnost neposredno vplivati na spremembo sprejete politike in zakonodaje... To vse pa zahteva njeno visoko samostojnost, ki pa pri nas ni na taki ravni, kot bi bilo potrebno. (Bučar, 1998: 109).

Bučar nadaljuje tudi s stališčem, da so taki zakonski predlogi, ki bi bili s strokovnega vidika do kraja dorečeni, v našem parlamentu bolj izjema kot pravilo. Tako se parlament ukvarja s strokovnimi vprašanji, za katera ni usposobljen.

To po eni strani povečuje strokovno in politično oporečnost sprejete zakonodaje, izjemno podaljšuje čas, potreben za sprejem zakonov, predvsem za zmanjšuje ugled parlamenta. Če mora ustavno sodišče razveljaviti posamezne zakone oziroma zakonske določbe tako pogosto, kot se to dogaja pri nas, je to že samo po sebi opozorilo, da v naši zakonodajni proceduri nekaj ni v redu (Bučar, 1998: 100).

Ob takem dejanskem stanju, ko politika oziroma moč političnih strank zajema parlament in vlado, je seveda nemogoče govoriti o strokovni ali tehnični vladi. Vlada je izključno politična in pomeni samo politični prenos volje in moči strank iz parlamenta na izvedbeno raven. Zato se kot naslednji problem pojavlja vprašanje: “Kje je ločnica med politiko in strokovnostjo”? Ustava RS, ki normira načelo delitve oblasti seveda ne določa meje, kje in kako postaviti to ločnico. Popolne ločnice med strokovnostjo in politiko seveda ni mogoče postaviti. Vsekakor pa v sistemu parlamentarne demokracije to ločitev lahko izvedemo šele na meji med vlado in upravo, ne na meji med vlado in parlamentom.

8.2. Uprava in politika

V prejšnjem poglavju sem predstavila kakšno ureditev oziroma ločitev politike in stroke uveljavljata Zakon o državni upravi (ZDU-1) in Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Kako se bo nova ureditev dejansko uveljavljala bomo lahko presodili čez nekaj let. Na tem mestu pa bi podrobneje pogledala, kako sta politika in uprava povezani oziroma ločeni.

Razmerje med politiko in upravo je v grobem razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev, kar pomeni, da naj bi šlo za dve funkciji, ki se izvajata v dveh različnih institucijah. Vendar je težko določiti in opredeliti meje, kje se izvršilna dejavnost konča in kdaj preide v t.i. upravno dejavnost.

Po Bučarju, je za to upravno dejavnost značilno, da v odločitvah prevladujejo strokovne premise, ker je cilj, ki ga uresničujejo, že v predhodnih fazah toliko opredeljen, da je potrebna več ali manj samo še uporaba strokovnega znanja. Po Bučarjevem mnenju bi največ dosegli takrat, kadar bi bilo mogoče povsem ločiti upravo kot tehničen proces od določanja ciljev kot političnega procesa (Bučar, 1981: 65). Ne gre torej samo za ločitev posameznih vej oblasti, cilj te ločitve je predvsem, da se prepreči zloraba oblasti.

Od Maxa Webra dalje je v javnosti zelo pogosto zaznati prepričanje, naj bo uprava strokovna in naj se ne ukvarja s politiko. Vendar nobenega dvoma ni, da sta politika in uprava povezani in je zato potrebna strokovnost v politiki, uprava pa brez prisotnosti politike prav tako ne more delovati. Vprašanje je le, kje v upravi je potrebno več ali manj politike. Čeprav se delež političnega, z vzpenjanjem po hierarhični lestvici v upravi povečuje, pa to ne pomeni, da na najvišjih upravnih ravneh ni prostora za ekspertna znanja. Naloga stroke je, da politiki, po najboljši strokovni vesti, ponudi različne strokovne rešitve, politika pa naj skladno z vrednostnim sistemom odloči oziroma izbere med različnimi možnostmi. Če bi stroka prevzela vlogo politike, bi morala prevzeti tudi vlogo nosilca vrednot. S tem pa uprava ne bi bila več uprava, ampak že politika.

Temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati uradnikom, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize. To ne pomeni, da katerakoli stran pozna stvari bolje, pač pa samo, da pozna različne vidike javnih politik (Brezovšek, 2000: 270).

Politično nevtralna uprava, kot pojem v čisti obliki, v praksi ne obstaja. Govorimo lahko le o relativni politični nevtralnosti uprave (Brejc, 2000: 233). Vsak javni uslužbenec ima tako kot drugi državljani pravico do lastnega mnenja in opredelitve²⁸. Slednje seveda nujno učinkuje na njegovo ravnanje.

Tu je treba poudariti, da morajo biti vsi uslužbenci v javni upravi lojalni do svoje legitimne, primerno izvoljene politične oblasti, neodvisno od strankarskih in političnih prepričanj (Brezovšek, 2000: 269).

Lahko sklenem, da sta uprava in politika med seboj tesno povezani ter tako druga drugi omogočata obstoj in preživetje. Uprava zagotavlja politiki servis za izvajanje sprejete politike, politika pa upravi, s svojim delegiranjem določenih nalog nanjo, omogoča izvajanje njenega vpliva kot legitimnega. V moderni državi torej ne obstaja (več) jasna razmejitev med politiko in upravo.

²⁸ V Sloveniji je vsem javnim uslužbencem (razen pripadnikov policije) dovoljena strankarska politična aktivnost, tako da je politična pripadnost večine javnih uslužbencev dobro znana.

8.3. Uprava – četrta veja oblasti?

Že pri obravnavi teorij o delitvi oblasti sem predstavila kvadralistično teorijo. Ta teorija loči izvršilno funkcijo od upravne, pri čemer se prva razume kot pretežno politična funkcija, druga pa kot funkcija konkretnega izvrševanja zakona prek upravnih organov. Pri tem je politično izvršilna funkcija nadrejena upravni in nadzoruje njeno delo. V naši bivši ureditvi je bilo veliko govora o štirih funkcijah, zato je zanimivo vprašanje, ali bi tudi v Sloveniji lahko neformalno govorili o upravi, kot četrti veji oblasti?

V Sloveniji državna uprava prevzema (čeprav ne formalno) pomembno vlogo v procesu oblikovanja politike in določanja nalog. Upravni organi namreč razpolagajo z velikim številom informacij o dejanskem stanju v družbi, s številnimi strokovnjaki in s strokovnim znanjem. S tem, ko pripravljajo različne analize in posredujejo informacije, v bistvu dajejo pobude in predloge za sprejem različnih odločitev in ukrepov. Hkrati pa državna uprava tudi sodeluje pri pripravljanju zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga v sprejem državnemu zboru. Uprava je v razmerju do parlamenta in vlade tudi veliko manj politična. Primarno vodilo pri delu uprave je strokovnost, seveda v okviru danih političnih usmeritev. V parlamentu in vladi prevladuje politika, v upravi pa predvsem stroka.

S tem, ko državna uprave ni le izvrševalka sprejetih odločitev in ukrepov parlamenta in vlade, ampak sooblikovalka politike, se nedvomno krepi njen položaj v razmerju do državnega zbora in vlade. V taki situaciji lahko rečemo, da s tem položajem uprava v Sloveniji predstavlja neformalno četrto vejo oblasti. Pri tem pa se postavlja vprašanje, ali bo tako tudi ostalo, ali pa se bo to področje uredilo tudi zakonsko. Tako bi uprava še pridobila na moči, ter postala ustavna četrta veja oblasti, kot je bilo to prikazano na primeru Švedske.

9. SKLEP

Državna uprava je torej ena od funkcij države, ki jo v skladu s klasičnim modelom delitve oblasti, štejemo za del izvršilne veje oblasti, od katere zgornji politični del predstavlja vlada, spodnji strokovni del pa uprava. Čeprav uprava ni posebna kategorija v tradicionalni teoriji o delitvi oblasti, je pomemben akter pri oblikovanju politik. Veliko večino informacij, potrebnih za izvajanje svojih funkcij, parlament in vlada pridobita prek državne uprave in tudi veliko večino njenih odločitev izvede uprava. Pri tem so si med seboj v razmerju usmerjevalca in izvrševalca, saj parlament in vlada sprejemata usmerjevalne odločitve, uprava pa jih z operativnim delovanjem in materialnimi delovanjem izvaja. V razmerju do njune kreativne vloge je vloga uprave nekako rutinska, saj se vsa njena dejavnost odvija v okviru vnaprej danih usmeritev. Ta njena "rutina" ima posebne pozitivne učinke, saj omogoča izvajanje upravne funkcije tudi v obdobjih parlamentarnih in vladnih kriz, kar daje upravnemu in družbenemu sistemu ustrezno stabilnost. V teh obdobjih pač ni novih usmeritev, medtem ko upravni proces v okviru do tedaj danih usmeritev nemoteno teče naprej prek državne uprave. Prav stabilnost državne uprave, ki je za normalno opravljanje nalog v državi nujna, nasproti vladi in državnemu zboru bistveno povečuje njeno dejansko moč. Sestava predstavniškega organa se spreminja, vlade se menjajo, upravni aparat pa ostaja bolj ali manj nespremenjen. Državna uprava mora predstavljati trajnost, stabilnost in zakonitost države, prav tako pa mora uresničevati politiko vlade na oblasti.

Slovenija, kakor tudi druge države v tranziciji, se danes soočajo z zelo zahtevno nalogo reformiranja celotne državne uprave. Da je takšna reforma nujna, poudarjajo tako vlade teh držav, kakor tudi različne politične mednarodne institucije. Potrebno je preurediti državno upravo, ki je ostanek socialističnega modela upravljanja družbe. Ta uprava je neučinkovita, nefleksibilna in izredno politilizirana. Drug dejavnik, ki spodbuja Slovenijo k čimprejšnji reformi državne uprave, pa je priključevanje Evropski uniji. Približevanje Slovenije Evropski uniji zahteva spremembe v organiziranosti državne uprave. Reforma se nanaša na spremembe v organiziranosti državne uprave, ki bi morale zagotoviti usposobljenost za prevzem evropskega pravnega reda, na eni strani in povečati učinkovitost ter zanesljivost državne uprave, na drugi strani.

Ta dva razloga za reformo pa privedeta do paradoksa: Slovenija na eni strani teži k takšni strukturi državne uprave, ki bo primerljiva z evropskimi standardi sodobne državne uprave in mora zato šele vzpostaviti strokovno, politično neodvisno in učinkovito državno upravo, na drugi strani pa se mora prilagajati spremembam klasičnega (Webrovskega) modela državne uprave in delovati v skladu s spoznanji sodobnega menedžmenta.

Slovenija je zakonsko uredila področje državne uprave z Zakonom o državni upravi in Zakonom o javnih uslužbencih. Vendar je zakonodajni del reforme le nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za spremembe. Za udejanjanje tako celovitih in obsežnih sprememb ni dovolj le uskladitev in posodabljanje zakonodaje, potrebno je tudi uvajanje novih konceptov in javnih politik, vključno z novimi načini upravljanja. To vključuje tudi sodobnejše upravljanje kadrovskih virov, saj je povečanje učinkovitosti javnih uslužbencev zelo pomemben element prenove.

Kljub precejšnjim prizadevanjem in opaznemu napredku pa je Slovenija na področju upravne usposobljenosti še vedno deležna precejšnjih kritik, iz česar izhaja, da so za pridružitvev Evropski uniji potrebna še dodatna reformna prizadevanja. Reforma naj bi upravni sektor še institucionalno izpopolnila.

Na koncu lahko ugotovim, da hipoteze postavljene na začetku držijo in jih lahko potrdim. Vse štiri trditve, se skozi diplomsko delo potrdijo.

10. SEZNAM LITERATURE

Knjige

- Alder, John (1989): *Constitutional and Administrative Law*. Macmillan, London.
- Beer, Samuel (1969): *Modern British Politics*. Faber, London.
- Blondel, Jean (1995): *Comparative Government: An Introduction*. Hvester Wheatsheaf, Prentice Hall.
- Borkovič, Ivo (1995): *Upravno pravo*. Informator, Zagreb.
- Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. VUŠ, Ljubljana.
- Brubaker, Rogers (1996): *Nationalism Reframed; Nationhood and the National Question in the New Eastern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Uradni list, Ljubljana.
- Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Bučar, France (1998): *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Nova revija, Ljubljana.
- Cerar, Miro; Novak, Aleš; Pavčnik, Marijan; Perenič, Anton (1998): *Praktikum za uvod v pravoznanstvo*. Uradni list RS, Ljubljana.
- Cijan, Rafael; Grafenauer, Božo (1999): *Javna uprava – izbrana vprašanja*. Pravna fakulteta, Maribor.
- Cijan, Rafael; Grafenauer, Božo (2002): *Upravno pravo*. Pravna fakulteta, Maribor.
- Cijan, Rafael; Grafenauer, Božo; Rupnik, Janko (1996): *Ustavno pravo RS (posebni del)*. Studio Linea, Maribor.
- Cox, Garry; McCubbins, Mathew (1993): *Comparing Legislatures*. Little, Brown and Co., Boston.
- Čebulj, Janez; Strmecki, Mik (2000): *Upravno pravo*. VUŠ, Ljubljana.
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven.
- Drucker, Peter (1990): *Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices*. Harper Collins Publishers, New York.
- Eatwell, John; Ellman, Michael; Karlsson, Mats; Nuti, Mario D.; Shapiro, Judith (1996): *Iz tranzicije v evropsko povezovanje: oblikovanje prihodnosti srednje in vzhodne Evrope*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Uradni list RS, Ljubljana.

Grad, Franc; Kaučič, Igor (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

Grad, Franc; Kaučič, Igor; Kristan, Ivan; Ribičič, Ciril (1996): Državna ureditev Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana.

Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.

Heady, Ferrel (2001): Public Administration: a comparative perspective. Marcel Dekker, New York.

Held, David (1989): Modeli demokracije. Krt, Ljubljana.

Huntington, Samuel (1993): The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London: University of Oklahoma Press.

Jambrek, Peter (1992): Ustavna demokracija. DZS, Ljubljana.

Janda, Kenneth; Berry, Jeffrey; Goldman, Jerry (1992): The Challenge of Democracy. Government in America (treja izdaja). Houghton Mifflin Company, Boston.

Judge, David (1993): The Parliamentary State. Sage, London.

Kaase, Max; Newton, Kenneth (1999): Zaupanje v vlado. Liberalna akademija im Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.

Kernochan, James (1976): The Legislative Process. Minneola, New York.

Kickert, Walter J. M.; Stillman, Richard J. (1999): The modern state and its study: new administrative sciences in a changing Europe and United States. Edgar Elgar Publishing Limited, Massachusetts.

Krbek, Ivo (1960): Pravo javne uprave FNRJ. Birozavod, Zagreb.

Kušej, Gorazd (1969): Uvod v pravoznanstvo. Pravna fakulteta, Ljubljana.

Laundy, Philip (1989): Parliaments in the Modern World. Adelshot, Gower.

Lijphard, Arend (1984): Democracies in Twenty-One Countries. Yale University Press, New Haven.

Loewenstein, Karl (1957): Political Power and the Governmental Process. The University of Chicago Press, Chicago.

Lukšič, Igor (2001): Politični sistem Republike Slovenije. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

Marković, Ratko (1980): Izvršna vlast. Savremena administracija, Beograd.

Mezey, Michael (1979): Comparative Legislatures. Duke University Press, Durham.

Offe, Claus (1985): Politična moč in oblast. Delavska enotnost, Ljubljana.

- Olson, David (1994): *Democratic Legislative Institutions. A comparative view.* M. E. Sharp Inc., New York.
- Miglič, Gozdana (2002): *Analiza potreb po usposabljanju.* MNZ, Ljubljana.
- Perenič, Anton (1996): *Pravo.* DZS, Ljubljana.
- Peters, B.Guy (1995): *The Politics of Bureaucracy.* White Plains, Longman.
- Pitamic, Leonid (1996, 1929): *Država.* Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pusić, Eugen (1986): *Nauka o upravi.* Pravna fakulteta, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1999): *Država i državna uprava.* Pravna fakulteta, Zagreb.
- Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje.* Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Rasmuseen, S.Jorgen; Moses, C.Joel (1995): *Major European Governments.* Wadsworth, Belmont.
- Ribičič, Ciril (2000): *Podoba parlametarnega desetletja.* NUK (samozaložba), Ljubljana.
- Rupnik, Janko (1975): *Ustavnost, demokracija in politični sistem.* Založba Obzorja, Maribor.
- Sokol, Smiljko; Smerdel, Branko (1998): *Organizacija vlasti.* Narodne novine, Zagreb.
- Šinkovec, Janez (1996): *Pravna, demokratična in socialna država.* Enotnost, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi.* VUŠ, Ljubljana.
- Šturm, Lovro (1998): *Omejitev oblasti – ustavna izhodišča javnega prava.* Nova revija, Ljubljana.
- Trstenjak, Verica (1997): *Državna uprava.* MNZ (Upravna Akademija), Ljubljana.
- Vavpetič, Lado (1961): *Temeljni pojmi naše javne uprave.* Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave.* VUŠ, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2001): *Uvod v javno upravo.* VUŠ, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje.* FDV, Ljubljana.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave.* FDV, Ljubljana.

Članki

Bele, Ivan (1992): "Pravosodni sistem". V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 209-216.

Biščak, Bogdan (1996): "Strokovna podpora v zakonodajnem postopku". V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 45-56.

Bonvitt, Bob (1998): "Zanesljiva javna uprava". Javna uprava, 34, 3, str. 89-109.

Brezovšek, Marjan (1991): "Parlamentarni nadzor nad izvršilno oblastjo: funkcija in oblike". Teorija in praksa, 28, 3-4, str. 317-321.

Brezovšek, Marjan (1995): "Institucionalni temelji ločevanja oblasti". Javnost, 2, 1, str. 95-105.

Brezovšek, Marjan (1996): "Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado". V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 137-154.

Brezovšek, Marjan (1996): "Teoretični pojem uprave". Teorija in praksa, 33, 6, str. 49-60.

Brezovšek, Marjan (1997): "Upravna kultura v Sloveniji". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 175-186.

Brezovšek, Marjan (2000): "Kako do zanesljive uprave?". Teorija in praksa, 37, 2, str. 265-278.

Cheung, Anthony B.L. (1997): "Understanding public-sector reforms: global trends and diverse agendas". V: International institute of administrative sciences (ur.): International review of Administrative sciences (zbornik), str. 435-457.

Dujić Slobodan (1995): "Razvoj ideje in delitev oblasti po slovenski ustavni ureditvi". V: Marguč Darinka (ur.): II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava. VUŠ, Ljubljana, str. 67-82.

Godec, Rupko (1993): "O funkcijah državnih upravnih organov". V: Šturm Lovro (ur.): Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 65-75.

Godec, Rupko (1993): "O problemih uprave". V: Šturm Lovro (ur.): Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 17-64.

- Grad, Franc (1992): "Parlament". V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 133-149.
- Grad, Franc (1993): "Razmerje med parlamentom in vlado z vidika načela delitve oblasti". Javna uprava, 29, 1-2, str. 71-80.
- Grad, Franc (1999): "Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi". V: Vlaj Stane (ur.): VI. dnevi slovenske uprave Portorož 1999 (zbornik referatov). VUŠ, Ljubljana, str. 17-33.
- Grad, Franc (2001): "Delitev oblasti v slovenskem parlamentarnem sistemu". V: VII. dnevi javnega prava (zbornik razprav). Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 11-29.
- Herzog, Don (1992): "Modern poklicni politik". V: Adam Frane (ur.): Politika kot poklic (zbornik). Krt, Ljubljana, str. 152-168.
- Horvat, Mitja (1997): "Upravnopravna zadeva v pogojih deljene oblasti". Javna uprava, 33, 3, str. 321-335.
- Hunink, R. B. M. (1997): "Javna uprava v prehodnem obdobju". Javna uprava, 33, 4, str. 671-674.
- Hunink, R. B. M. (1998): "Transparentnost in reforma javne uprave". Javna uprava, 34, 2, str. 281-287.
- Igličar, Albin (1996): "Zakonodajna in ustavnosodna oblast". V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 87-101.
- Jambreč, Peter (1990): "Ustavna izvedba načela delitve oblasti". Teorija in praksa, 27, 10-11, str. 1179-1189.
- Jazbec, Franci (2001): "Rekonceptualizacija reforme javne uprave". Zbornik upravne akademije, 2, 3, str. 9-17.
- Jerovšek, Tone (1994): "Razmerja med zakonodajno, izvršilno in upravno-sodno oblastjo". V: Kaučič, Igor (1999): "Položaj predsednika republike v izvršilni oblasti". V: Vlaj Stane (ur.): VI. dnevi slovenske uprave Portorož 1999 (zbornik referatov). VUŠ, Ljubljana, str. 53-114.
- Jerovšek, Tone (2002): "Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi". V: Vodovnik Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 (zbornik referatov), VUŠ, Ljubljana, str. 119-130.

- Marguč Darinka (ur.): Srečanje upravnih delavcev Slovenije – Aktualna vprašanja slovenske uprave (zbornik referatov). VUŠ, Ljubljana, str. 3-15.
- Kerševan, Erik (1998): “Delitev oblasti (Položaj izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji)”. Javna uprava, 34, 2, str. 229-245.
- Kocjančič, Rudi (2000): “Evolucija parlamentarnega sistema in državna uprava”. V: Vlaj Stane (ur.): Zbornik znanstvenih razprav, VUŠ, Ljubljana, str. 55-68.
- Kovač, Polonca (2002): “Sistemske novosti zakona o državni upravi”. V: Vodovnik Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 (zbornik referatov), VUŠ, Ljubljana, str. 213-231.
- Krašovec, Alenka (1997): “Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami”. V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 293-300.
- Kristan, Ivo (1996): “Dvodomnost slovenskega parlamenta”. V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 1-12.
- Krivic, Matevž (1992): “Vlada”. V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 189-201.
- Mescheriakoff, Serge Alain (1990): “The Vagaries of Administrative Legitimacy”. International Review of Administrative Science, 56, 2, str. 302-328.
- Pirnat, Rajko (1992): “Nova ustava in položaj uprave”. Vestnik za javno upravo, 28, 1-2, str. 38-44.
- Pirnat, Rajko (1992): “Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo na področju splošnih pravnih aktov”. Vestnik za javno upravo, 28, 3-4, str. 215-220.
- Pirnat, Rajko (1992): “Upravni organi”. V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 202-208.
- Popović, Slaboljub (1990): “O položaju uprave u sistemu podele vlasti”. Arhiv za pravne i društvene nauke, 1990, 3-4, str. 535-554.
- Ribarič, Miha (1996): “Predsednik Republike Slovenije in parlament”. V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 119-136.

- Ribarič, Miha (1997): "Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 39-53.
- Ribičič, Ciril (1992): "Ustavni položaj predsednika republike". V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 173-183.
- Ribičič, Ciril (1996): "Slovenski parlament včeraj, danes in jutri". V: Brezovšek Marjan (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 27-43.
- Ribičič, Ciril (1997): "Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 27-37.
- Rupel, Dimitrij (1997): "Neurje med vejami v krošnji oblasti: delitev in ločitev". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 87-99.
- Rupnik, Janko (1992): "Nekateri teoretični problemi ustavnosti in zakonitosti". V: Kaučič Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije (zbornik razprav). Uradni list RS, Ljubljana, str. 22-27.
- Rus, Veljko (2000): "Moderna država kot institucija in kot organizacija". V: Simoneti Rina (ur.): Moč in nemoč državnega upravljanja – kaj mora in kaj zmore država. Društvo občanski forum, Ljubljana, str. 11-17.
- Sajevec, Natalija (2001): "Predlog zakona o javnih uslužbencih". Zbornik upravne akademije, 2, 3, str. 20-33.
- Šinkovec, Janez (1993): "Načelo delitve oblasti". Podjetje in delo, 19, 2, str. 108-119.
- Šmidovnik, Janez (1992): "Moč in nemoč slovenske vlade". Teorija in praksa, 29, 11-12, str. 1182- 1187.
- Šmidovnik, Janez (1998): "Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi)". Podjetje in delo, 24, 6-7, str. 1070-1081.
- Šturm, Lovro (1993): "Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo in pravna pravilnost podzakonskih predpisov po novi ustavni ureditvi". V: Šturm Lovro (ur.): Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 263-277.
- Šturm, Lovro (1997): "Nove oblike delitve oblasti". Javna uprava, 33, 1, str. 9-31.

Trpin, Gorazd (1993): "Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji". Javna uprava, 29, 1-2, str. 15-40.

Trpin, Gorazd (1993): "Problemi nove ureditve državne uprave". Podjetje in delo, 19, 5-6, str. 456-460.

Trpin, Gorazd (1996): "Zakon o upravi". V: Šturm Lovro (ur.): Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, str. 35-69.

Trpin, Gorazd (2002): "Razmerja med ministrstvi in organi v njihovi sestavi". Javna uprava, 38, 1, str. 93-102.

Zajc, Drago (1997): "Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji (zbornik referatov). Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 9-23.

Ostali viri

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997 (ustavni zakon), 66/2000 (ustavni zakon).

Zakon o vladi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001.

Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 56/2002.

Zakon o upravi. Uradni list RS, št. 67/1994, 20/1995, 29/1995, 80/1999.

Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, št. 56/2002.

Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000.

Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000.

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Uradni list RS, št. 71/1994, 47/1997, 60/1999, 119/2000, 30/2001, 30/2001.

Sigma (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries): Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Slovenia. (www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-18-no-no-25705-0,000.html)

Virant, Grega (1999): Civil Service and State Administrations, Country Report – Slovenia. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana. (www.oecd.org/pdf/M00026243.pdf)

11. PRILOGE

Tabela 1: Število zaposlenih v posameznih ministrstvih od leta 1994 do 1998.

MINISTRSTVO/ LETO	1994	1995	1996	1997	1998
Ministrstvo za notranje zadeve	7564	8031	8225	8447	8459
Ministrstvo za obrambo	4729	5638	5693	5940	6081
Ministrstvo za finance	3670	3943	4101	4833	5036
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	440	1149	1233	1302	1303
Ministrstvo za pravosodje	888	939	981	991	931
Ministrstvo za gospodarstvo	321	501	430	453	458
Ministrstvo za promet	335	328	340	391	403
Ministrstvo za zunanje zadeve	258	267	306	350	377
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	147	289	320	331	350
Ministrstvo za informacijsko družbo	169	193	218	222	233
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	95	170	187	203	218
Ministrstvo za zdravje	74	195	197	211	216
Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	317	372	161	169	170
Ministrstvo za kulturo	143	138	146	153	164
Vladne službe	850	894	932	962	1003
skupaj	20000	23047	23470	24958	25402

Vir: Virant, Grega (1999): Civil Service and State Administrations, Country Report – Slovenia. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.

Tabela 2: Število vseh zaposlenih v državni upravi od leta 1994 do 1998.

LETO	leto 1994	leto 1995	leto 1996	leto 1997	leto 1998
Število vseh zaposlenih v državni upravi	20.000	26.029	26.461	28.101	28.638

Vir: Virant, Grega (1999): Civil Service and State Administrations, Country Report – Slovenia. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.

Graf 1: Gibanje števila vseh zaposlenih v državni upravi od leta 1994 do 1998.

