

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Prusnik

**Organizacijska struktura izvršilne veje oblasti:
analiza obdobja 2008–2012**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Prusnik
Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

**Organizacijska struktura izvršilne veje oblasti:
analiza obdobja 2008–2012**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Organizacijska struktura izvršilne veje oblasti: analiza obdobja 2008–2012

Kmalu po izvolitvi Janeza Janše na čelo desete slovenske vlade v letu 2012, se je začel pospešeno izvajati plan varčevanja, ki je najprej vseboval najboljše reorganizacijo vrha državne oblasti v mladi zgodovini samostojne Slovenije. Prvi korak pri reorganizaciji je bilo sprejetje novega Zakona o vladi, s katerim se je število ministrstev in vladnih služb občutno zmanjšalo. Prejšnja, deveta vlada Republike Slovenije je imela 15 resorjev, aktualna vlada samo še 11, število vladnih služb pa se je zmanjšalo iz 13 na 9. Na podlagi novega Zakona o vladi je bil sprejet novi Zakon o državni upravi, pri čemer je bil poglobitveni namen združevati sorodna in povezana delovna področja v t.i. superministrstva, kar naj bi omogočilo tudi racionalizacijo poslovanja državne uprave. V diplomski nalogi je, z orisom in primerjavo organizacijskih struktur izvršilne veje oblasti v zadnjih dveh zaporednih mandatih, narejen pregled reorganizacije na ravni ministrstev, njihovih direktorats in organov v sestavi ministrstev.

Ključne besede: vlada, državna uprava, organizacijska struktura oblasti.

Organizational structure of executive branch of government: time analysis from 2008 to 2012

Soon after the last parliamentary elections in 2011, the new government led by Janez Janša started with implementation of savings plan on national level which firstly included the largest reorganization of top state government in young slovenian history of independence. First step of reorganization of state government was implementation of new law on government which reduced the number of ministries and government agencies. Previous government (ninth consecutive government since independence) was composed of 15 ministries and now was reduced to 11, and of 13 government agencies only 9 remain. New law of government was followed by new civil service law which combined related working areas of ministries into so called »superministries«. The main goal of all these actions was to streamline government organization and to rationalize state administration. The thesis is to outline and compare the organizational structures of the executive branch over the last two consecutive terms and so was made an overview of the reorganization at the level of ministries, their directorates and bodies within the ministries.

Key words: government, civil service, organizational structure of state government.

KAZALO

1	UVOD	6
2	METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA	7
2.1	Cilji in pomen diplomske naloge	7
2.2	Temeljna hipoteza diplomskega dela	7
2.3	Uporabljena metodologija	7
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	8
3.1	Država	8
3.2	Vlada	9
3.3	Državna uprava	10
4	TEORETIČNO IZHODIŠČE	12
4.1	Oblastne funkcije države	12
4.2	Načelo enotnosti in načelo delitve oblasti	13
5	SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI	15
5.1	Predsedniški sistem	16
5.2	Parlamentarni sistem	17
5.3	Parlamentarno – predsedniški (polpredsedniški) sistem	19
5.4	Skupščinski sistem	22
6	POLITIČNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE	24
6.1	Ustavna izhodišča	24
6.2	Zakonodajna veja oblasti	26
6.3	Sodna veja oblasti	27
6.4	Izvršilna veja oblasti	28
6.4.1	Predsednik republike	28
6.4.2	Vlada republike Slovenije	29
6.4.2.1	Oblikovanje vlade	29
6.4.2.2	Funkcije vlade	30
6.4.2.3	Sestava vlade	32
6.5	Organizacija državne uprave	34
6.5.1	Ministrstva	34
6.5.2	Organi v sestavi	35
6.5.3	Teritorialna organizacija državne uprave – upravne enote	36

7 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IZVRŠILNE OBLASTI OD LETA 2008 NAPREJ

38

7.1 Deveta Vlada Republike Slovenije (21.11.2008 – 20.9.2011)	38
7.1.1 Organizacijska struktura devete Vlade Republike Slovenije.....	38
7.2 Deseta Vlada Republike Slovenije (28.01. 2012 naprej).....	43
7.2.1 Organizacijska struktura desete Vlade Republike Slovenije	43
8 PRIMERJAVA ORGANIZACIJSKIH STRUKTUR IZVRŠILNE VEJE OBLASTI V OBDOBJU OD 2008 DO 2011 IN OD 2011 DO 2012	47
9 ZAKLJUČEK	57
10 LITERATURA	59

Kazalo shem in tabel

Shema 5.1: Predsedniški sistem.....	17
Shema 5.2: Parlamentarni sistem.....	19
Shema 5.3: Polpredsedniški sistem.....	21
Shema 6.4: Organizacija državne oblasti v Sloveniji po ustavi iz leta 1991	25
Tabela 6.1: Funkcije in položaj vlade.....	32
Tabela 8.2: Združevanje ministrstev.....	48
Tabela 8.3: Vladne službe 2008 - 2012	50
Tabela 8.4: Organizacijske spremembe in selitev direktorotov na »superministrstva«.....	51
Tabela 8.5: Primerjava organiziranosti organov v sestavi leta 2008 in 2012	55

1. UVOD

»Načelo delitve oblasti določa organizacijo in vsebino izvrševanja državne oblasti.« (Šturm 1998, 24) Nauk o načelu delitve oblasti je v svojem delu »O duhu zakonov« iz leta 1747 zgradil Charles de Montesquieu. Prvotni namen doktrine o delitvi oblasti je bilo oblikovati sredstvo proti absolutizmu monarha in proti njegovi samovolji, sredstvo za obrambo individualnih pravic posameznika. Za razliko od Locka je Montesquieu bolj natančno opredelil razlikovanje med zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno oblastjo, saj zahteva jasno razlikovanje med temi funkcijami državne oblasti in, da morajo biti te funkcije porazdeljene med različne, medsebojno neodvisne državne organe.

Na načelu delitve oblasti temelji tudi slovenska ustava (3.člen), ki označuje ureditev razmerja med zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno oblastjo. Vsaka izmed njih se izvršuje bolj ali manj neodvisno od drugih dveh oblasti.

V diplomskem delu sem se osredotočila na izvršilno vejo oblasti iz organizacijskega vidika. Do sedaj, se pravi do leta 2012, je Slovenija zamenjala 10 vlad. Pri vsaki menjavi izvršilne veje oblasti je, normalno, prihajalo do notranjih strukturnih sprememb. Najbolj obsežnega prestrukturiranja in v duhu sedanje krize na evropskem področju, racionaliziranja organizacije vlade in državne uprave se je lotila aktualna vlada Janeza Janše. Ravno zaradi tega se bom v diplomskem delu lotila analize organizacijskih shem zadnjih dveh vlad: devete »Pahorjeve« vlade in desete »Janševe« vlade, iz katere naj bi bil razviden obseg racionalizacije izvršilne veje oblasti.

Diplomsko delo bom začela z opredelitvijo temeljnih pojmov (država, vlada, državna uprava) in obravnavo teoretičnih izhodišč. Na tej točki bom predstavila oblastne funkcije države in načelo delitve oblasti ter posamezne teorije o delitvi oblasti. Sledila bo obdelava sistemov organizacije oblasti, ki temeljijo na načelu delitve oblasti in načelu enotnosti oblasti.

V drugem delu diplome bom orisala politični sistem Republike Slovenije. Predstavljene bodo vse tri veje oblasti, s poudarkom na izvršilni veji oblasti, ločeni na izvršilni in upravni del.

V zadnjem delu diplome pa sledita analizi organizacijskih shem devete in desete slovenske vlade ter primerjava le-teh.

2. METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

2.1 Cilji in pomen diplomske naloge

V diplomskem delu me bo zanimala predvsem organizacijska struktura izvršilne oblasti v Sloveniji in njene spremembe od leta 2008 do 2012. Opravila bom konsistentno analizo sprememb v strukturi znotraj izvršilne veje oblasti, ločeno na izvršilni del in upravni del. S tem bo nastal pregled sprememb v strukturi od leta 2008 pa do vključno 2012.

2.2 Temeljna hipoteza diplomskega dela

Že iz prejšnjega odstavka je razvidno, da me zanimajo spremembe v sami strukturi izvršilne oblasti v Sloveniji, do katerih v največjem obsegu pride po vsakih državnozborskih volitvah. Osredotočila se bom na zadnje državnozborske volitve, ki so bile z vidika strukturnih sprememb na oblasti najobsežnejše. Iz tega sledita tudi hipotezi:

Hipoteza 1: *»Po državnozborskih volitvah decembra 2011 so se v izvršilni veji oblasti zgodile večje strukturne spremembe.«*

Hipoteza 2: *»Vlada Janeza Janše je uvedla racionalizacijo državne uprave.«*

Prvo hipotezo bom preverjala tako, da bom orisala in primerjala organizacijski strukturi vlade in državne uprave v dveh zaporednih mandatih, tj. prejšnje »Pahorjeve« vlade in sedanje »Janševe« vlade. Iz tega bo razviden obseg vseh sprememb v strukturi izvršilne veje oblasti in, če se je dejansko uvedla racionalizacija državne uprave.

2.3 Uporabljena metodologija

Z analizo sekundarnih virov (strokovne knjige, članki in internetni viri) si bom pomagala predvsem v prvem, teoretičnem delu diplomskega dela. Tu bom za opredelitev teoretičnih pojmov in izhodišč uporabila deskriptivno metodo.

V drugem delu bom z analizo primarnih virov, tj. formalnih virov (ustava, zakoni, podzakonski akti, uredbe,...) orisala politični sistem Republike Slovenije, s poudarkom na izvršilni veji oblasti.

S primerjalno metodo in medčasovnim analitičnim raziskovanjem bom primerjala in analizirala spremembe v strukturi izvršilne veje oblasti v dveh zaporednih mandatih.

3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Država

Država je v širšem pomenu sestavljena iz treh temeljnih sestavin, iz ozemlja, prebivalstva in državne organizacije. Ozemlje (teritorialna razsežnost) države pomeni okvir in meje delovanja državne oblasti, saj lahko ta deluje samo na ozemlju države, ne pa zunaj njega. Pravni red, ki je prav tako imanentna lastnost države, velja samo na njenem teritoriju. Pravni red določa naloge, ki morajo biti v državi uresničene ter način uresničevanja teh nalog. Pravni red vsebuje obvezna pravila ravnanja za vsakogar in je splošno obvezen za vse – seveda zopet samo na teritoriju države. (Rakočevič 1994, 58)

Država za svoj obstoj in delovanje potrebuje neko število prebivalcev (personalna razsežnost države). Oblast države se razteza na vse njene prebivalce, ne glede na to, ali so tujci ali njeni državljani, pa tudi na vse druge osebe, ki se nahajajo na njenem ozemlju.

Tretja temeljna sestavina države je državna organizacija (država v ožjem pomenu), ki organizira življenje in delovanje družbene skupnosti na določenem ozemlju in mora zato delovati v splošno korist. (Grad 2003, 168)

Bistveno za državo oziroma državno organizacijo je vprašanje državne oziroma politične oblasti. Oblast pomeni moč, s katero se lahko prisili drugega k določenemu ravnanju in država ima tukaj monopolni položaj. Država edina razpolaga z represivnim aparatom, s katerim lahko vsako svojo odločitev, če je to potrebno, tudi prisilno izvrši. (povzeto po Rakočevič 1994, 58-59)

Sam politični sistem posamezne države pa odreja način opravljanja in izvrševanja državne oblasti. Vsaka država v skladu s svojim političnim sistemom oblikuje, za opravljanje funkcij državne oblasti, določene organe. (Rakočevič 1994, 121) Institucije političnega sistema oziroma politični sistem v celoti mora biti prilagojen potrebam in pogojem konkretne družbe. Vsaka družba temelji in izgrajuje svoj politični sistem v skladu z naravo obstoječih družbenih odnosov. V skladu s tem se oblikujejo tudi konkretne državne ureditve. Vloga in funkcije države v določeni družbi so tako odvisne od družbenih odnosov; obenem pa prav državne ureditve, struktura državne oblasti odraža naravo družbenih odnosov. (Rakočevič 1994, 59)

3.2 Vlada

Zgodovinski zametek vlade je ministrski svet, s pomočjo katerega je monarh izvajal izvršilno oblast v ustavni monarhiji. To še ni bila prava vlada, in sicer iz dveh razlogov: ker je šlo samo za posvetovalno telo (dejanska izvršilna oblast je bila v rokah monarha) in ker so bili ministri odgovorni monarhu in ne parlamentu. Sčasoma postane svet ministrov odgovoren parlamentu (v Angliji v začetku 18. stoletja), polagoma pa se na ta organ prenaša dejanska izvršilna oblast. Tako nastane vlada v sodobnem pomenu besede – kolegijski izvršilni organ v parlamentarnem sistemu, odgovoren zakonodajnemu organu ali vsaj enemu njegovemu domu. Parlamentarni sistem se je iz zibelke (Anglije) preselil v mnoge evropske države in tudi države drugih celin. Pojavne oblike tega sistema se v podrobnostih od države do države razlikujejo – tudi način oblikovanja vlade, njen položaj, uveljavljanje odgovornosti vlade parlamentu in njena »protiorožja« v razmerju do parlamenta. Razlike se torej kažejo predvsem v razmerju med parlamentom in vlado. (Virant 2004, 45-46)

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. Je politični organ, sestavljen iz političnih funkcionarjev. Njeno delovanje je zato predvsem politično pogojeno (Virant 1998, 46). Ali kot pravi Bučar (Bučar v Valjavec 2003, 38): »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.«

Vlada je odgovorna za izvajanje politike, ki jo določi Državni zbor. V te namene pripravlja predloge zakonov, proračun in druge akte ter izdaja predpise, prav tako pa sprejema razne ukrepe pravne, politične, ekonomske in druge narave. V razmerju do državne uprave vlada usmerja državno upravo preko ministrstev. Nadzoruje delo in usklajenost ministrstev ter daje smernice za izvajanje politike, zakonov in drugih predpisov. (Trstenjak 2003, 19)

Vlada je sicer organ izvršilne oblasti, vendar ima v političnem sistemu bistveno večjo dejansko moč, kot pa bi to izhajalo iz njene formalne vloge izvrševalca in predlagatelja politike. Vlada je odgovorna parlamentu; ta odgovornost se praktično kaže predvsem v možnosti, da ji parlament izglasuje nezaupnico¹. Zaradi tega se vlada že v začetku oblikuje tako, da uživa podporo v parlamentu (oziroma tistemu domu parlamenta, ki mu je odgovorna). Normalno je, da bodo vladni predlogi v parlamentu v glavnem uživali podporo, saj je vlada oblikovana po volji parlamentarne večine oziroma politične stranke ali koalicije strank, ki ima večino v parlamentu. Predsednik najmočnejše koalicijske stranke pa pogosto prevzame položaj predsednika vlade. (Virant 2004, 48)

3.3 Državna uprava

Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene in katere so seveda naloge države. Kakšna je državna uprava v konkretni državi in kakšne so njene naloge, je predvsem odvisno od koncepta države in njene vloge v družbi. (Rakočevič 1994, 155)

Najpogosteje se uprava označuje kot izvršilna dejavnost države. Državna uprava v procesu izvrševanja nalog države sodeluje v skladu s svojo vlogo, položajem in funkcijami, ki so potrebne, da bo ta proces nemoteno potekal in da bodo naloge neposredno izvršene na način, s katerim se bodo uresničevali postavljeni cilji. Naloge, ki morajo biti v državi uresničene, so določene z zakoni in drugimi splošnimi akti pa tudi z drugimi odločitvami, ki jih sprejemajo za to postavljeni zakonodajni organi (načelo zakonitosti). (Rakočevič 1994, 165-166)

Pri širokem obsegu funkcij in vsebini nalog je zelo pomembna sama organizacijska struktura državne uprave. Namreč z jasno določeno organizacijsko strukturo dobimo oris vzorcev odnosov in povezav znotraj državne uprave, od katerih je odvisna učinkovitost pri oblikovanju in izvajanju politike. (Kettl in Fesler 2005, 107)

¹ Nezaupnica je »orožje«, ki ga ima v rokah parlament in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vladi. Klasična nezaupnica se izglasuje tako, da parlament sprejme sklep, da vladi preneha funkcija. V tem primeru je potrebno oblikovati novo vlado.

Model konstruktivne nezaupnice, ki ga imamo v naši ureditvi, pa pomeni, da lahko Državni zbor izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. (Virant 2004, 55)

Delovanje državne uprave poleg načela zakonitosti temelji še na načelu samostojnosti (pomeni samostojnost pri uresničevanju določil zakonov in drugih predpisov), načelu strokovnosti ter politične nevtralnosti in nepristranosti (ločitev uprave na politično in profesionalno – nepolitično). Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke in je pri opravljanju svojega dela politično nevtralna. Ravnati mora nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam in interesnim skupnostim.

Glede funkcij državne uprave pa jih različni teoretiki klasificirajo na različne načine:

Prof. Godec (v Virant 2004, 68) loči *eksekutivno* (izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev), *kurativno* (skrb oziroma odgovornost za upravno področje) in *servisno* funkcijo (strokovne naloge za potrebe predstavnškega organa in vlade).

Prof. Šmidovnik (v Virant 2004, 68) ločuje policijske naloge in skrb za obstoj sistema, javne službe, pospeševalne naloge, servisne naloge, predlaganje novih politik in izvajanje politike.

Cijan in Grafenauer (v Virant 2004, 68) govorita o skupinah dejavnosti državne uprave: *regulativna* (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov), *kontrolno – nadzorna* (izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov), *operativna* (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov), *študijsko – analitična in represivna*. (Virant 2004, 68)

Virant (v Virant 2004, 69) meni, da je smiselno razlikovati funkcije državne uprave in oblike njenega delovanja. Iz Zakona o državni upravi izhaja, da državna uprava izvaja:

Eksekutivno (izvrševanje politike), znotraj katere bi lahko razdvojili: regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi), funkcijo upravnega odločanja (izvrševanje javnega interesa, določenega s predpisi, v konkretnih primerih), funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb), pospeševalno (pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti) in servisno funkcijo (zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države).

Strokovno – tehnično ali strokovno – servisno funkcijo, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje Vlade (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv).

4. TEORETIČNO IZHODIŠČE

4.1 Oblastne funkcije države

Državna funkcija pomeni skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, ki jih v sodobni državi izvajajo različni državni organi. 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. Izvršilno(-)upravno funkcijo izvajajo izvršilni organi, med katere lahko štejemo državnega poglavarja, vlado in upravne organe. Vsebina te funkcije je izvrševanje zakonov, ki jih sprejme zakonodajno telo. Sodna funkcija pa se izvaja z avtoritativno ugotovitvijo kršitve pravne norme in njene odstranitve in sicer predvsem v primeru spora glede tega. V okviru te funkcije se izvaja tudi ustavnosodna kontrola. (Grad 2000, 168-169)

Znanih je več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti dualistični, trialistični in kvadrialistični sistem.

Po dualističnem razumevanju (najznamenitejši predstavnik je John Locke) se državna oblast deli na funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja, pri čemer opravljajo funkcijo odločanja zakonodajni organi, funkcijo izvrševanja pa izvršilni in sodni organi. Ena veja oblasti torej narekuje in zapoveduje, druga pa te predpise izvršuje. Uprava in sodstvo sta po dualističnem razumevanju samo dve vrsti izvrševanja zakonov. (Valjavec 2003, 14)

Po trialistični teoriji (katere utemeljitelj je Montesquieu) se oblast deli na zakonodajno, izvršilnoupravno in sodno funkcijo. V primerjavi z dualističnimi teorijami, te teorije precej zožijo pojem in pomen izvršilne oblasti. Načeloma ne govorijo o izvršilni, temveč 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. (Valjavec 2003, 15)

Kvadrialistična teorija pa loči izvršilno funkcijo od upravne, zato pozna štiri funkcije državne oblasti (zakonodajno, izvršilno, upravno in sodno). Ta teorija razume izvršilno oblast kot politično funkcijo, saj se ne ukvarja samo z izvrševanjem zakonov, temveč tudi z

oblikovanjem politike oziroma s sprejemanjem najpomembnejših t.i. strateških političnih odločitev. Upravno oblast pa razume kot funkcijo konkretnega izvrševanja zakonov prek upravnih organov. Pri tem je politično izvršilna funkcija nadrejena upravni in nadzoruje njeno delo. (Valjavec 2003, 16)

4.2 Načelo enotnosti in načelo delitve oblasti

Za načelo enotnosti oblasti je značilno, da izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva. Zato je ni mogoče deliti in je osredotočena v enem samem državnem organu, praviloma v zakonodajnem telesu. V sistemu enotnosti oblasti so drugi državni organi podrejeni temu osrednjemu organu. To se nanaša zlasti na zakonodajno in izvršilno oblast, pri čemer je izvršilna oblast podrejena zakonodajni oblasti kot izraz ljudske suverenosti in splošne volje². (Grad 2003, 170)

Nauk o delitvi oblasti je celota organizacijskih načel, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši politično pravni pisci na Zahodu (Brezovšek 1995, 96). Pomeni »spoznanje o potrebi po tem, da oblast ne sme biti absolutna in da jo je treba porazdeliti med različne nosilce državne oblasti« (Šturm 1998, 11).

Locke je v svojem najbolj znanem delu z naslovom »Dve razpravi o vladanju« zagovarjal omejitve suverene, tj. neomejene oblasti. Za razliko od tedanjih avtorjev, zlasti od Hobbesa (zagovarjal je absolutno oblast monarha), je Locke želel izključiti zlorabo oblasti in zagotoviti politično svobodo, iz tega pa izpeljuje spoznanje in zahtevo po delitvi oblasti. (Šturm 1998, 11).

Montesquieu je še bolj natančno opredelil razlikovanje med zakonodajno, izvršilno (upravo) in sodno oblastjo (Locke razlikuje zakonodajno, izvršilno in federativno oblast) ter tako postavil idejni temelj za triado oblasti, katera je postala tako pomembna v življenju moderne države. Pri Montesquieuju ni novost samo jasno razlikovanje med funkcijami državne oblasti, temveč tudi zahteva, da morajo biti te funkcije porazdeljene med različne, medsebojno neodvisne državne organe. Bistvo politične svobode je v tem, da so državljani

² Načelo enotnosti oblasti je bilo redko uveljavljeno v ustavnih ureditvah (na primer v Švici) in je najširšo uporabo doživelo v socialističnih ustavnih ureditvah. Tudi organizacija državne oblasti v socialistični Jugoslaviji je od samega začetka po sovjetskem vzoru temeljila na načelu enotnosti oblasti. (Grad 2000)

zavarovani pred zlorabo državne oblasti. To zlorabo preprečuje delitev oblasti, ker ena oblast ustavlja drugo. Zato je doktrina o delitvi oblasti v obliki, ki sta ji ga dala Locke, zlasti pa Montesquieu, tesno povezana s sodobnim razumevanjem individualnih pravic oz. človekovih pravic in temeljnih svoboščin v današnjem primeru. (Šturm 1998, 12)

Od svojega nastanka v 17. stoletju je nauk o delitvi oblasti pridobil nekaj sistemskih različic, in sicer so se štiri nanašale na uveljavljanje svobode in splošnega interesa, peta pa se je zavzemala za učinkovitost države:

Vladavina prava. Eno od zagotovil vladavine prava je, da tisti, ki »ustvarjajo« pravo, ne sodijo in ne kaznujejo kršitev prava.

Odgovornost. Ta verzija je povezana z vprašanjem odgovornosti državnih uslužbencev.

Splošni interes. V začetku je veljalo, da člani parlamenta zagovarjajo predvsem svoje posebne interese in ne splošne interese. Vendar danes odločitve parlamenta izhajajo iz pogajanj in kompromisov med skupinami s konfliktnimi interesi, ki jih pluralisti najpogosteje vidijo vgrajene v splošne interese. Ta verzija je danes univerzalno veljavna.

Ravnotežje. Predpostavlja, da imajo legislativa, eksekutiva in sodna veja oblasti pooblastila nadzorovati izvrševanje primarne funkcije drugih oblasti.

Učinkovitost. Ta verzija je bila zgrajena na predpostavki, da je mogoče zahtevo po ohranitvi svobode in javnega interesa izpolniti samo, če zakone sprejema ena velika predstavniška skupščina; ker pa zaradi svoje velikosti ne more izvrševati zakonov z »nujno tajnostjo in hitrostjo«, je potrebna neka manjša organizacija, ki bi opravljala izvršno funkcijo. (Brezovšek 1995, 96-97)

5. SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

Z vidika različnih oblik državne oblasti se države ločijo predvsem na podlagi razmerij med temeljnimi državnimi organi, kateri opravljajo temeljne oblastne funkcije države (zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo). 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 sta na podlagi načela delitve oblasti oblikovana predsedniški in parlamentarni sistem, na podlagi načela enotnosti oblasti pa skupščinski oziroma konventski sistem. (Grad 2000, 173)

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 kvadrilistični 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 svojega strokovnega znanja in svoje delo oblikujejo na pravilih in načelih svoje stroke. Njen status ni odvisen od trenutne politične sestave. (Valjavec 2003, 24-25)

Izredno težko je postaviti mejo med izvršilno in upravno oblastjo in natančno določiti, kje se končajo 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 pomembnejših nalog vlade. Pri tem izvršilna oblast ne ocenjuje zakonitost dela uprave, ker je to naloga sodišč. Vlada le določa t.i. upravno politiko in ocenjuje ali je upravno delo v skladu s politiko. (Valjavec 2003, 25)

5.1 Predsedniški sistem

V predsedniškem sistemu, katerega značilni predstavnik je ustavna ureditev ZDA, so temeljni državni organi (kongres, predsednik in vrhovno sodišče ZDA) med seboj popolnoma enakopravni. Vsak od njih razmeroma samostojno opravlja svojo funkcijo, pri tem pa se med seboj nadzorujejo in omejujejo (Grad 2000, 174). Zakonodajno funkcijo v celoti opravlja kongres. Sestavljen je iz predstavniškega doma in senata. Predstavniški dom je sestavljen iz predstavnikov ljudstva, v senatu pa so predstavniki zveznih držav (Fatur 2007, 16). Izvršilno funkcijo ima predsednik države, ki je hkrati šef države in vrhovni šef izvršilne oblasti in, ki mu je podrejen celotni upravni aparat države (Grad 2000, 174). Predsednik je izvoljen posredno in ima štiriletni mandat. Sam oblikuje svoj kabinet, neodvisno od kongresa.

Ministri (v ZDA državni sekretarji) so predsednikovi uslužbenci, odgovorni so samo njemu in so od njega povsem odvisni. Kongres prav tako ne more odpoklicati predsednika, ki je odgovoren zgolj ljudstvu, lahko pa ga kazensko ovadi (impeachment). Vrhovno sodišče, kot najvišje zvezno sodišče v ZDA, pomeni vrh sodne funkcije in ima vrsto pristojnosti (Grad 2000, 174). Sodniki so imenovani v doživljenjski mandat, katerega lahko skrajša le njihova nesposobnost opravljanja funkcije ali kazenska ovadba kongresa. (Fatur 2007, 17)

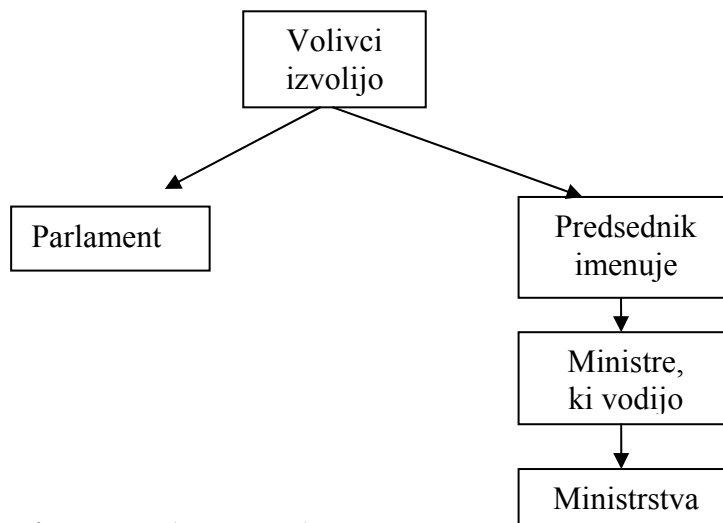
V tem sistemu je torej vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in tudi sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti, se pravi sistem zavor in ravnovesij (checks and balances), ki zagotavlja vsaki od oblasti določen vpliv na delovanje druge in s tem tudi sodelovanje med njimi (Grad 2000, 174). Tako lahko kongres z neizglasovanjem proračuna in predlaganjem različnih zakonov otežuje vladanje predsedniku, na drugi strani pa lahko predsednik uveljavi suspenzivni veto na zakone, ki jih sprejme kongres. (Fatur 2007, 17)

Gebether (v Fatur 2007, 17) navaja tri glavne značilnosti predsedniškega sistema. To so:

- predsednik države ima popolno izvršilno oblast in sam neposredno izvaja vladno-administrativne pristojnosti;
- predsednik države ni politično odgovoren parlamentu, državni uradniki znotraj vladne administracije pa so odgovorni samo predsedniku države;

- predsednik države je izvoljen na splošnih, posrednih ali neposrednih volitvah, kjer narod določi, kdo bo izvajal neposredno izvršilno oblast.

Shema 5.1: Predsedniški sistem



Vir: Hague in Harrop (2007, 330).

5.2 Parlamentarni sistem

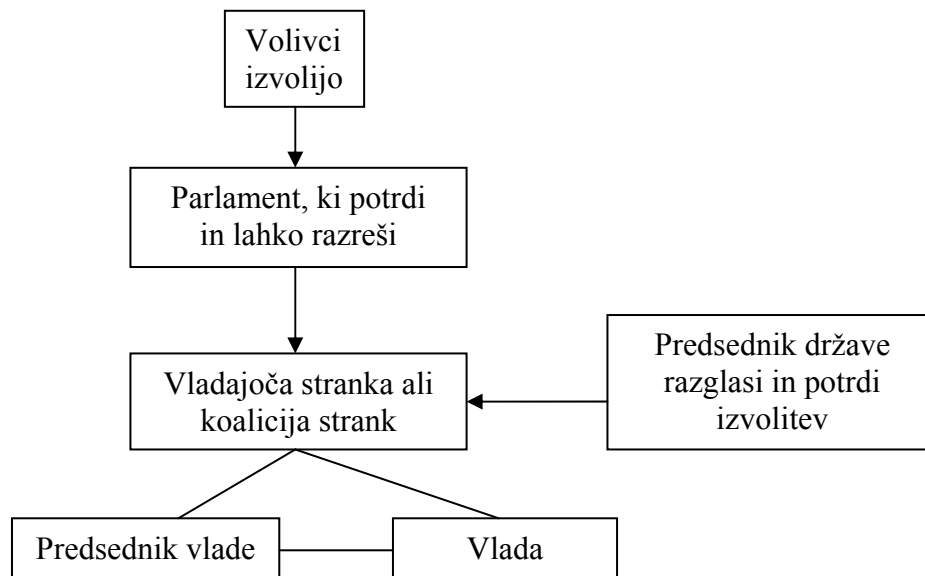
Načelo delitve oblasti je sicer tudi osnova parlamentarnega sistema, vendar pa so razmerja med temeljnimi državnimi organi tu postavljena precej drugače kot v predsedniškem sistemu. V tem sistemu so namreč odnosi med organi vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v zelo majhni meri pa med sodno in preostalima dvema. Za parlamentarni sistem je značilno, da je vlada odgovorna parlamentu in da lahko nastane ter deluje samo po volji parlamenta, dokler ima podporo v parlamentu. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Uravnoveženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže tudi 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. Na drugi strani pa šef države v tem sistemu nima dejanske oblasti in je zgolj simbolični šef izvršilne oblasti, ki jo dejansko izvaja vlada (Grad 2000, 174-175). Tukaj lahko poudarimo tudi, da je v večini srednjeevropskih parlamentarnih sistemih, ki imajo za šefa države predsednika, le-ta izvoljen v parlamentu, medtem ko ga v Sloveniji volimo na splošnih in neposrednih volitvah (podobno tudi v Avstriji, na Hrvaškem, Slovaškem, Portugalskem, Irskem,...). (Fatur 2007, 18)

Gebether (v Fatur 2007, 18) parlamentarni sistem opiše v štirih poglavitnih točkah:

- dualizem izvršne oblasti, kjer šef države (predsednik ali monarh) ne izvaja neposrednega nadzora nad vlado;
- politična odgovornost vlade do parlamenta;
- kolektivna in individualna odgovornost vlade in njenih posameznih članov;
- omogočati vladi preverjanje svoje politične podpore v parlamentu (na ta način lahko vpliva tudi na razpust parlamenta).

V parlamentarnem sistemu imajo politične stranke pomemben vpliv na vlado in parlament, saj vlado oblikujejo tiste stranke, ki so v parlamentu. Tako politične stranke pomembno vplivajo na dejansko uresničevanje državne ureditve, predvsem na delovanje predstavniškega telesa in vlade (Grad 2000, 57). Na drugi strani politične stranke prek vlade uveljavljajo svoje politične interese, zato je vlada tisti državni organ, ki omogoča strankam največji vpliv na delovanje državnega mehanizma. Poslanci strank so organizirani v poslanske skupine, katere so postale pomemben dejavnik v delovanju parlamenta (Grad »in drugi« 1996, 302). Politične stranke so, z oblikovanjem politične volje, z vlogo pri kandidiranju in vlogo pri odločanju v parlamentu, postale nujen posrednik med parlamentom in ljudstvom (Grad 2000, 34). Hague in Harrop (v Humar 2007, 20) trdita, da ima strankarski sistem pomemben vpliv na oblikovanje vlade. Kakšna parlamentarna večina se oblikuje, pa je po njunem mnenju odvisno od volilnega sistema. Na podlagi večinskega volilnega sistema se izoblikuje enostrankarska vlada, ki je stabilna, na podlagi proporcionalnega volilnega sistema pa se izoblikuje večstrankarska vlada, govorimo o koalicijski vladi. Zajc (v Humar 2007, 21) meni, da so v parlamentarnem sistemu ugodne okoliščine, da moč prehaja v roke političnih strank in s tem osvojijo tudi druge institucije.

Shema 5.2: Parlamentarni sistem



Vir: Hague in Harrop (2007, 330).

Delo upravnih organov usklajuje in usmerja vlada. V parlamentarnem sistemu je v organizacijskem pogledu podana razlika med izvršilno in upravno oblastjo. Vlado sestavljajo predstojniki (ministri) upravnih organov. To so politiki, strankarski prvaki, ki se na upravne zadeve ne spoznajo najbolje. Zato so odgovorni za izvajanje upravne politike 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 ostajajo, kar je garancija za administrativno stabilnost. Smatra se, da delo upravnih delavcev v parlamentarnem sistemu (zlasti v Veliki Britaniji) opredeljujeta dve stvari: nepristranskost in anonimnost³ (Valjavec 2003, 27).

5.3 Parlamentarno – predsedniški (polpredsedniški) sistem

Polpredsedniški sistem ima značilnosti parlamentarnega in predsedniškega sistema. Najbolj dosledno se je uveljavil v Franciji v ustavni ureditvi pete republike (na podlagi ustave iz leta 1958).⁴

³ 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. Po načelu anonimnosti, pa so državni uslužbenci pri svojem delu anonimni – to pomeni, da politične spremembe ne morejo vplivati na njihov status.

⁴ Predsednik Francije je med drugim zaščitnik državne neodvisnosti in ustavnosti; razglša izredne razmere; je vrhovni poveljnik oboroženih sil in predseduje obrambnemu odboru; sklepa pogodbe; sklicuje referendum; imenuje nekatere višje sodnike in državne uradnike; predseduje Svetu ministrov; lahko razpusti parlament

Polpredsedniški sistem sicer izhaja iz parlamentarnega sistema, vendar je zanj značilno, da je izvršilna oblast močno okrepljena v primerjavi s klasičnim parlamentarnim sistemom, kar še posebej velja za položaj predsednika republike. Ta je okrepljen do te mere, da se močno približuje položaju predsednika v predsedniškem sistemu. To se kaže zlasti v neposredni izvolitvi predsednika republike in v njegovih pristojnostih, še posebej pa v njegovem vplivu na oblikovanje in delovanje vlade (ima možnost sklicevanja in predsedovanja vladi, izdaja zakone brez soprodpisa predsednika vlade ali pristojnega ministra). Ta je sicer formalno vezana na parlament, dejansko pa je bolj odgovorna predsedniku republike in jo ta 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 njimi tudi arbitira. (Grad 2000, 169)

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. Položaj predsednika države je v tem primeru podoben položaju predsednika v predsedniškem sistemu. V nasprotnem primeru pa je položaj predsednika države podoben šefu države v parlamentarnem sistemu, kjer parlament močno vpliva na izvršno oblast.

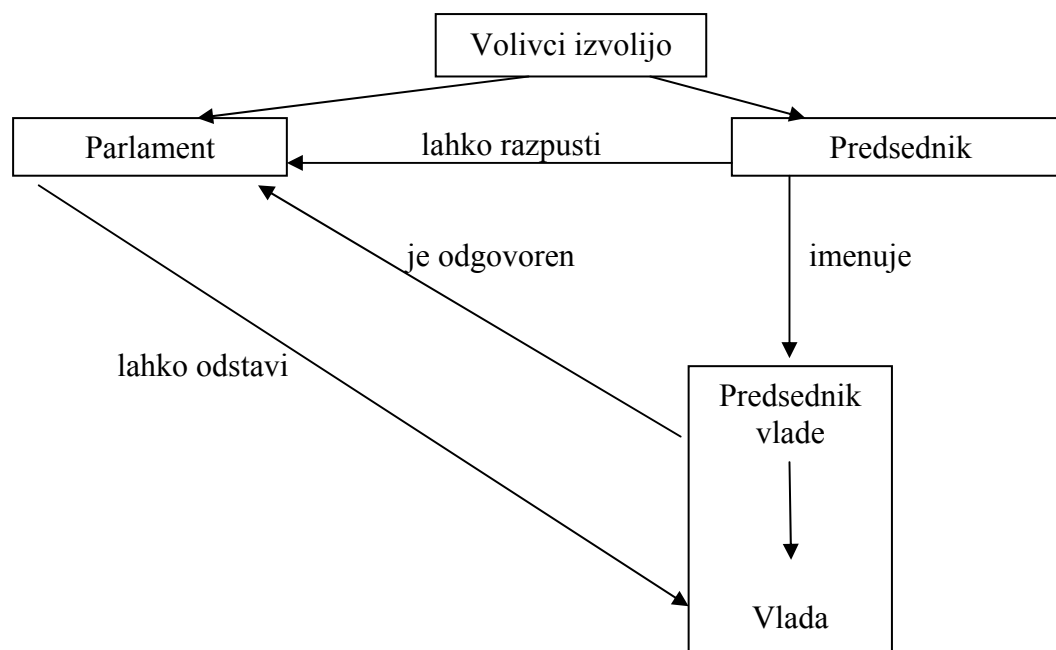
Predsednik države ni podrejen parlamentu, vlada pa je odgovorna tako predsedniku republike kot parlamentu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico. Izvršna oblast vpliva na zakonodajno s številnimi zakonodajnimi pooblastili, kot je na primer, delegirana zakonodaja, ki daje izvršni oblasti možnost, da brez zakonske podlage normativno ureja posamezna vprašanja in pri tem ni vezana na prejšnje zakonske predpise. (Rakočević v Humar 2007, 22-23)

Duverger (v Hague in drugi 2007, 344) je bil prvi, ki je opredelil pojem polpredsedniškega sistema. Po njegovi definiciji je politični sistem polpredsedniški, če so v ustavi združeni naslednji trije elementi:

- Predsednik republike je izvoljen na neposrednih volitvah,
- Predsednik republike ima precejšnjo moč,
- Predsednik republike se sooča s predsednikom vlade in ministri, ki imajo v rokah izvršno oblast in vladajo dokler imajo zaupnico parlamenta.

(nima pa pravice do veta); imenuje predsednika vlade (ne more pa ga odstaviti) praviloma iz stranke, ki je na volitvah dobila večino glasov. (Hague in drugi 2007, 345)

Shema 5.3: Polpredsedniški sistem



Vir: Hague in Harrop (2007, 345).

Siaroff (v Humar 2007, 23) pravi, da je politični sistem polpredsedniški, če je predsednik države izvoljen neposredno, predsednik države ni istočasno predsednik vlade, predsednik vlade je odgovoren parlamentu. V to kategorijo je uvrstil enainštirideset držav, ki jih je primerjal glede na različne kriterije položaja predsednika republike: neposredne volitve, istočasnost zakonodajnih in predsedniških volitev, pravice imenovanja, predsedovanja sejam vlade, pravice do dekretov, vloge v zunanji politiki, vloge pri oblikovanju vlade in pravice do razpustitve parlamenta. Ugotovil je, da med državami prihaja do velikih razlik, zato razdeli polpredsedniški sistem v tri skupine:

1. Parlamentarni sistem s prevladujočo vlogo predsednika države, kjer ima predsednik države precejšnjo moč, vendar še vedno deluje v sistemu, v katerem vlada lahko dobi nezaupnico parlamenta in mora odstopiti,
2. Parlamentarni sistem z reprezentativnim predsednikom države – prevladuje parlamentarna praksa,
3. Parlamentarni sistem s poudarjeno vlogo predsednika države, kjer ima predsednik več kot le reprezentativno vlogo, nima pa posebno velike moči. V tem sistemu prevladuje parlamentarna praksa.

Gebether (v Fatur 2007, 20) navaja naslednje značilnosti mešanega sistema:

- dualistični sistem izvršne oblasti, kjer ima predsednik države, ki ni politično odgovoren parlamentu, določene izvršilne pristojnosti neodvisne od vlade;
- ne glede na politično odgovornost vlade do parlamenta, obstoji odgovornost tudi do predsednika države;
- urad predsednika države sestavi predsednik države, kateri je izvoljen na splošnih, neposrednih ali posrednih volitvah.

5.4 Skupščinski sistem

Skupščinski sistem se bistveno razlikuje od predsedniškega in parlamentarnega, ker ne izhaja iz načela delitve oblasti, temveč iz načela enotnosti oblasti. Po tem načelu vsa oblast izhaja iz ljudstva, ki jo izvaja bodisi neposredno bodisi prek svojih izvoljenih predstavnikov v predstavniškem telesu. Tudi ta sistem upošteva dejstvo, da 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. Vse druge državne organe voli in odpoklicuje skupščina. Vse to še posebej velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena. Izvršilni organ je tako organizacijsko kot funkcionalno popolnoma podrejen skupščini, saj ga skupščina voli in razrešuje ter mora v celoti izvajati njeno politiko. (Grad 2000, 176)

V skupščinskem sistemu izrazito izstopa tendenca po depolitizaciji izvršilne oblasti, še posebno težnja 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. 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 nivoja. (Valjavec 2003, 30-31)

Primer skupščinskega sistema organizacije državne oblasti je bila Jugoslavija (s tem tudi Slovenija) v svoji povojni ustavni ureditvi. Temeljni značilnosti skupščinskega sistema sta

bili enotnost oblasti in stalno oddaljevanje od klasičnega predstavniškega sistema. Skupščina izbrana leta 1945 je bila sestavljena iz dveh med seboj enakopravnih domov, zvezne skupščine in skupščine narodov. Izvršna oblast sta imela v rokah predsedstvo skupščine (prezidij) in vlada (Repe v Humar 2007, 18).

Po letu 1953 je prišlo do krepitve načela enotnosti oblasti in uvedbe čistega skupščinskega sistema. Izvršna oblast ni bila več monistična, saj je bila z ustavo uveljavljena institucija šefa države, najprej kot individualni, kasneje kot kolektivni organ. Vlada je bila oblikovana podobno kot v parlamentarnem sistemu, saj so jo sestavljala ministrstva. Za svoje delo je bila odgovorna skupščini, katera jo je tudi oblikovala in spreminjala njeno sestavo. Ta proces je dosegel vrh z ustavo leta 1974. Uveden je bil delegatski sistem, v katerem so klasično voljene predstavnike zamenjale delegacije, sistem pa je omogočil »totalno samoupravljanje«. Kljub posebnostim jugoslovanskega ustavnega razvoja, se je načelo enotnosti oblasti ohranilo do konca obstoja jugoslovanske federacije, v Sloveniji do sprejema nove slovenske ustave leta 1991, ko se je uveljavilo načelo delitve oblasti (Humar 2007, 18).

Danes je skupščinski sistem uveljavljen v ustavni ureditvi Švice, katero označujejo kot skupščinsko republiko, saj v Švici ni uveljavljen sistem delitve oblasti, kakršnega poznata parlamentarni in predsedniški sistem. Najvišji organi v ustavni ureditvi Švice je zvezna skupščina, ki jo sestavljata dva, med seboj enakopravna domova; državni zbor (spodnji dom) in zbor kantonov (zgornji dom). Zvezni svet oziroma zvezna vlada je po eni strani najvišji vodilni in izvršni organ, po drugi strani pa je kolegijski izvršni organ, ki ne vodi samostojne politike, saj je popolnoma podrejen zvezni skupščini. Zvezni svet ne more odstopiti, ne more postaviti vprašanja zaupnice glede na predlog zakona, saj če zvezna skupščina zakona ne sprejme, mora zvezni svet pripraviti nov predlog (Kristan v Humar 2007, 18).

Za razliko od drugih sistemov državne oblasti, Švica nima izvoljenega šefa države, ampak to funkcijo opravlja član vlade. Mandat zveznega predsednika traja eno leto, ponovna izvolitev pa ni dovoljena. Po ustavi ima predsednik šibek položaj, saj opravlja samo tiste pristojnosti, ki jih ni mogoče opravljati po kolegijskem načelu: predstavlja državo doma in v tujini, predseduje zveznemu svetu in sprejema njihove odločitve, ki jih potrdi zvezni svet (Kristan v Humar 2007, 18-19).

6. POLITIČNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE

6.1 Ustavna izhodišča

Ustava sodobne države je v pravnem smislu najvišji pravni akt v državi, v političnem smislu postavlja ustava temelje demokracije, v splošnem družbenem (sociološkem) smislu pa spada ustava med homeostatične mehanizme, ki zagotavljajo družbeno stabilnost. (Igličar v Brezovšek in drugi 2008, 50)

Ustava Republike Slovenije je bila sprejeta decembra 1991. V preambuli je zapisano, da ustava izhaja iz Temeljne ustavne listine o neodvisnosti, temeljnih človekovih pravic in svoboščin, pravice naroda do samoodločbe in iz dejstva, da so Slovenci v boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost (Lukšič 2001, 8).

Sledi pravni del ustave, ki je razdeljen na tri dele. Prvi del vsebuje splošne določbe, ki opredeljujejo splošne in temeljne cilje ter načela, na katerih ta pravni akt temelji. Splošne določbe običajno predstavljajo temeljna pravno-politična načela ureditve in s tem tudi osnovo za druge ustavne in zakonske norme. Iz določbe, da je Slovenija demokratična republika, izhaja, da ima naša država demokratičen politični sistem, po obliki vladavine pa je republika. Sledijo določbe, da je Slovenija pravna⁵ in socialna⁶ država, pravico do samoodločbe in izvrševanje oblasti, ozemeljska enotnost in nedeljivost države ter državne meje, razmerje države do narodnih skupnosti, manjšin, naravnega bogastva in kulturne dediščine, državni simboli, položaj verskih skupnosti, upoštevanje mednarodnih pogodb in načel mednarodnega prava, lokalna samouprava, uradni jezik in državljanstvo.

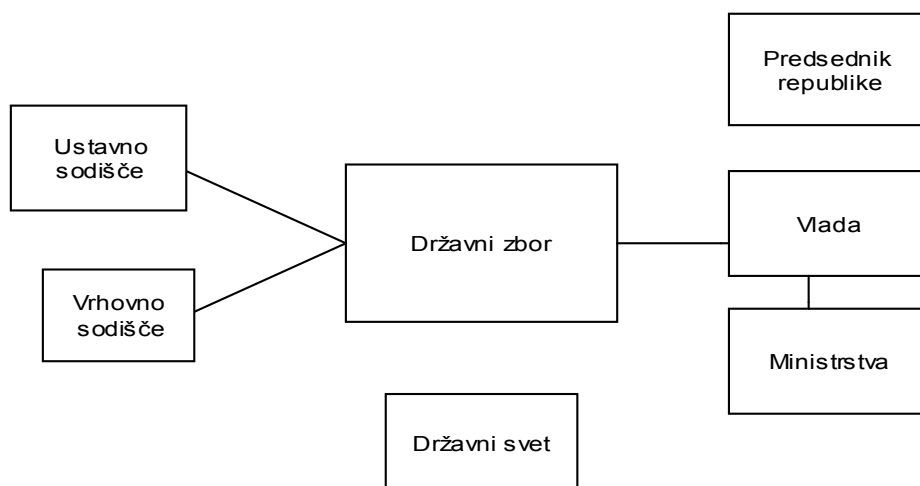
Drugi del ustave določa osnove pravnega položaja posameznika in njegove pravice ter svoboščine, ki naj bi jih nato zakoni, če to zahteva narava pravic in svoboščin, uresničili in zagotovili, v nobenem primeru pa vanje posegali ali jih celo kršili (Rupnik in drugi 1994, 67).

⁵ Kadar se uporablja pojem pravne države v širšem smislu, je mogoče navesti še nekaj načel, ki ji dajejo takšen značaj: delitev oblasti, vezanost izvršilne in sodne veje oblasti na zakon, ustavnost in zakonitost, pravna varnost, enakost pred zakonom, stabilnost pravnih razmerij, predvidljivost ravnanj, racionalni formalizem, neodvisnost sodnikov in sodstva, načelo politične odgovornosti oblasti, parlamentarni nadzor nad delovanjem državnih organov, nadzor javnosti, ... (Rupnik in drugi 1994, 43).

⁶ Norma, ki opredeljuje Slovenijo kot socialno državo pomeni in zahteva, da se v državi posveča ustrezna skrb za materialno in socialno varnost državljanov (Rupnik in drugi 1994, 44).

Tretji del ustave se nanaša na državno ureditev Slovenije. Vsebuje pravila organizacije osrednjih državnih organov (zakonodajni, izvršilno – upravni in sodni organi), vendar zgolj na funkcionalni ravni. Slovenska ustava se na tem mestu od klasičnih ustav razlikuje po tem, da ne določi specifično pristojnosti posameznih državnih organov. Naša ustava posebej ne določa pristojnosti državnega zbora ali vlade, čeprav bi ustava, ki je sprejela institut konstruktivne nezaupnice, morala točno determinirati takšen sistem. Ustava bi morala vsaj opisati obliko zakonodajne oblasti državnega zbora ali vlade, in velikost vladne podrejenosti zakonom zakonodajnega organa, državnega zbora (Brezovšek in drugi 2007, 44).

Shema 6.4: Organizacija državne oblasti v Sloveniji po ustavi iz leta 1991



Vir: Grad in drugi (1996, 66).

Ustava Republike Slovenije 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, Ur. l. RS, št. 67/1994, 20/1995, 29/1995, 80/1999) iz leta 1994, katerega je leta 2002 zamenjal Zakon o državni upravi (ZDU-1, Ur. l. RS, št. 52/2002). Tako glede uprave Ustava Republike Slovenije v 120. členu določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev določa zakon. (Valjavec 2003, 33)

6.2 Zakonodajna veja oblasti

V sodobnih demokratičnih državah je parlament vrhovno predstavniško telo, ki opravlja zakonodajno oblast, določa splošno politično usmeritev v neki družbi in ima najpomembnejše mesto v organizaciji oblasti (Rupnik in drugi 1994, 117).

V našem parlamentarnem sistemu imamo državni zbor in državni svet. Organ, ki ustreza splošno uveljavljenemu izrazu parlament, ki torej opravlja funkcijo političnega predstavništva ljudstva in funkcijo zakonodajne oblasti oziroma odločanja o vseh najpomembnejših vprašanih življenja in delovanja v državi, je državni zbor. Državni svet pa je v organizaciji oblasti predviden predvsem kot organ zastopstva posebnih socialnih, gospodarskih in lokalnih interesov (Rupnik in drugi 1994, 118).

Državni zbor opravlja zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo. V okviru prve funkcije zlasti sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila in stališča, pa tudi svoj poslovnik, državni proračun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum. V okviru volilne funkcije državni zbor voli predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, pet članov sodnega sveta, guvernerja narodne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic, itd. Primerjava z drugimi parlamenti pokaže, da ima državni zbor mnogo več volilnih funkcij kot drugi parlamenti, kar je gotovo tudi dediščina prejšnjega skupščinskega sistema. V okviru svoje nadzorne funkcije državni zbor zlasti odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem (Lukšič 2001, 16).

Državni svet predstavlja posebnost v političnih sistemih zahodnih demokracij, saj je sestavljen po načelu korporativnega predstavništva. Državni svet, v smislu predstavništva funkcionalnih interesov, naj bi odrazil strukturiranost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni segmenti, kot so npr. sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti, občine ipd., vanj volijo svoje predstavnike (Lukšič 2001, 19).

Državni svet ima zakonodajno iniciativo, svetovalno funkcijo in možnost, da s suspenzivnim vetom posega v zakonodajni postopek. Poleg tega lahko zahteva uvedbo parlamentarne preiskave. S temi funkcijami igra državni svet pomembno nadzorno vlogo v političnem

sistemu Republike Slovenije in predstavlja korektivo strankarski demokraciji in strankarskemu sistemu, ki je utelešen v državnem zboru (Lukšič 2001, 20).

V našem sistemu lahko govorimo o dvodomnosti, pri čemer pa se oba doma bistveno razlikujeta in sta v bistveno različnem položaju, tako da predstavlja državni svet neke vrste »sui generis« organ, ki ima predvsem nalogo, da na državnem nivoju institucionalno ugotovi, prikaže in zastopa socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese ter jih posreduje zakonodajnemu oziroma predstavniškemu telesu – to je državnemu zboru (Rupnik in drugi 1994, 119).

6.3 Sodna veja oblasti

Sodna funkcija predstavlja v skladu z načelom delitve oblasti samostojno vejo oblasti v Republiki Sloveniji. Sodna dejavnost je skupaj z zakonodajno in izvršilno dejavnostjo (oblastjo, funkcijo) temeljna dejavnost države, ki zajema sojenje o pravnosti navzven zaznavnega vedenja in ravnanja pravnih subjektov, o pravicah in dolžnostih, ki so med njimi sporne, o pravnosti posamičnih pravnih aktov in v širšem pomenu tudi o »pravnosti« splošnih pravnih aktov. Nosilci sodne dejavnosti so sodišča, ki ugotavljajo dejansko stanje, ga pravno vrednotijo in odločajo oziroma sodijo (Rupnik in drugi 1994, 243).

Najvišje sodišče je vrhovno sodišče, ki kot zadnje odloča o pravnih sredstvih. Glede varstva ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je najvišje ustavno sodišče.

Poleg splošnih sodišč, ki se delijo na okrajna, okrožna in višja sodišča, obstajajo še specializirana sodišča: delovna in socialna, ki odločajo o sporih v zvezi s socialno varnostjo in delovnih sporih, ter upravna sodišča, ki opravljajo nadzor nad zakonitostjo aktov in delovanjem upravnih organov države.

V sodnem sistemu ima posebno mesto državno tožilstvo, ki je, kljub določeni samostojnosti, vendarle sestavni del izvršilne veje oblasti. Generalnega državnega tožilca voli državni zbor. Med podsisteme pravosodnega sistema sodi tudi odvetništvo, ki je v Sloveniji organizirano v Odvetniško zbornico. Poleg tega deluje tudi institucija notarja, ki jo vodi Notarska zbornica. (Lukšič 2001, 53 - 54)

6.4 Izvršilna veja oblasti

Izvršilno oblast v Sloveniji opravljata predsednik republike, kot nominalni šef izvršilne oblasti in vlada kot dejanski nosilec izvršilne oblasti. (Grad in Kaučič 1999, 196)

6.4.1 Predsednik republike

Slovenija ima predsednika republike, ki je izvoljen na splošnih, tajnih in neposrednih volitvah za mandatno dobo 5 let. Kandidat za izvolitev potrebuje absolutno večino oddanih glasov volivcev. Neposredna izvolitev daje predsedniku države pomembno integrativno vlogo v državi. Isti kandidat lahko zaporedoma ponovi mandat samo dvakrat. Slovenija nima podpredsednika, zato predsednika v primeru daljše odsotnosti nadomešča predsednik državnega zbora. Predsednik predstavlja državo, je vrhovni poveljnik oboreženih sil in razpisuje volitve v državni zbor. Po posvetovanju z vodji poslanskih skupin predlaga državnemu zboru mandatarja za sestavo vlade, predlaga ustavne sodnike, člane računskega sodišča, člane sveta narodne banke Slovenije, postavlja in odpoklicuje veleposlanike ipd. Predsednik nima nobenega vpliva na imenovanje ministrov, ki je v izključni pristojnosti vlade in državnega zbora. Predsednik lahko tudi razpusti državni zbor, če ta ni sposoben izvoliti niti mandatarja, ki ga, potem, ko pade predsednikov predlog, lahko predlaga državni zbor sam. Predsednik lahko razpusti državni zbor tudi v primeru, ko predsednik vlade zahteva glasovanje o zaupnici vladi in ta ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, in če nato parlamentu ne uspe izvoliti novega mandatarja. Poleg teh pristojnosti predsednik republike razglša zakone, odloča o pomilostitvah, podeljuje odlikovanja, na zahtevo državnega zbora pa mora izreči mnenje o posameznem vprašanju. V izrednih razmerah, ko se parlament ne more sestati, lahko predsednik republike sprejme uredbo z močjo zakona. Predsednik republike Slovenije ima manjši vpliv na parlament in na vlado, prav tako pa imata parlament in vlada nanj manjši vpliv, kot je to značilno za druge parlamentarne sisteme s predsednikom. (Lukšič 2001, 11-12)

6.4.2 Vlada republike Slovenije

6.4.2.1 Oblikovanje vlade

V Sloveniji predsednika vlade voli državni zbor, na predlog predsednika republike, ki se mora pred tem posvetovati s poslanskimi skupinami v državnem zboru. Predlagani kandidat pred glasovanjem v državnem zboru predstavi programske zasnove vlade (Ustava Republike Slovenije, 112. člen). Predsednik vlade je izvoljen, če dobi večino glasov vseh poslancev. Če kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnem posvetovanju, v štirinajstih dneh predloži drugega ali istega kandidata. Kandidate lahko predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Državni zbor nato v osemindesetih urah, izvede ponovne volitve predsednika vlade, kjer zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik razpusti državni zbor in razpiše volitve (Ustava Republike Slovenije, 111. člen).

Predsednik vlade mora v petnajstih dneh po izvolitvi v državnem zboru predložiti listo kandidatov za ministre. Po predstavitvi kandidatov za ministre, poslanci glasujejo o listi v celoti. Če lista ni izglasovana, mora predsednik vlade v desetih dneh predložiti novo listo kandidatov in, če tudi nova lista ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga, da se glasuje o vsakem kandidatu posebej. Vlada takoj nastopi z delom, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, ostali pa morajo biti imenovani v roku treh mesecev, če ne, vlada pade. Takšno imenovanje ministrov pomeni pomemben odmik od klasičnega parlamentarnega sistema in našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršno funkcijo. S tem slabi ustavno določeno načelo delitve oblasti. (Pogorelec 2006: 201-203).

Tudi Zajc (1997, 13) meni, da je vlada šibkejša zaradi ustavnih določil. Naprej je vsaka faza postavljanja vlade pod nadzorom državnega zbora, nato, ko državni zbor presodi o ustreznosti mandatarja in ga izvoli, ta nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Državni zbor vpliva na sestavo vlade tudi preko volje predsednika vlade, saj lahko nasprotuje razrešitvi ministra, s katerim predsednik vlade ne želi več sodelovati.

Funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor. Funkcija ministrov preneha tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra, s tem da mora minister opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novega ministra. (Grafenauer 2006, 105)

6.4.2.2 Funkcije vlade

»Vlada določa, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike in je za to odgovorna Državnemu zboru« (Zajc v Brezovšek in drugi 2008, 84). Ustava Republike Slovenije ne določa funkcij vlade, pač pa jih določa Zakon o vladi, po katerem so njene funkcije »predvsem izvajanje zakonov in drugih aktov Državnega zbora« (Grad v Brezovšek in drugi 2008, 84). V okviru prve funkcije vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa Državni zbor, v okviru druge funkcije pa bodisi samo sprejema ali pa predlaga Državnemu zboru sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih.

Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru Ustave in v skladu z zakonom. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. V okviru politično-izvršilne funkcije predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte (iniciativna funkcija) ter skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru upravne funkcije pa deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (koordinativna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje upravnih organov. Prek ministrov, kot članov vlade, pa tudi neposredno vodi posamezne upravne organe.

Pomembna je predlagateljska pristojnost (funkcija) vlade, saj je vlada tista, ki Državnemu zboru predlaga (poleg drugih pooblaščenih predlagateljev zakonov) v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte. Državna uprava oziroma posamezna ministrstva torej ne morejo samostojno in neposredno predlagati v sprejem zakon Državnemu zboru, ampak mora to storiti prek vlade.

Vlada izdaja tudi pravne akte, tako splošne kot konkretne, iz svoje pristojnosti.⁷ Zakon o vladi pa izrecno določa tudi, da vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo (na primer sklepanje pogodb v imenu Republike Slovenije), če ni z zakonom drugače določeno. Nepremičnine in drugo premoženje, ki je v uporabi Državnega zbora, upravlja Državni zbor. Vlada izvršuje tudi ustanoviteljske pravice javnih podjetij, javnih zavodov in drugih pravnih oseb. (Brezovšek in drugi 2008, 84)

⁷ Vlada izdaja uredbe in odloke, odločbe, sklepe, proračunski memorandum in poslovnik. Glede na svojo vsebino so to izvršilni predpisi. **Uredba** je izvršilni predpis, ki je izdan za izvrševanje zakona, je eksistenčno vezana na zakon (nastane lahko le, če obstaja zakon, za katerega izvrševanje je izdana) in biti mora v skladu z njim. **Z odlokom** pa vlada ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamične ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je bilo z zakonom ali uredbo določeno, da jih Vlada ureja z odlokom. Podzakonski predpisi morajo biti v skladu z Ustavo in zakoni. S **proračunskim memorandumom** vlada predstavi državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto. Z **odločbo** vlada odloča o imenovanjih in razrešitvah v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti in o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti. S **sklepom** odloča vlada zmeraj takrat, ko ne odloča z drugim aktom. (Grafenauer 2006, 132)

Tabela 1: Funkcije in položaj vlade

FUNKCIJE IN POLOŽAJ VLADE		
← VLADA →		
ORGAN IZVRŠILNE OBLASTI	SAMOSTOJNA	NAJVIŠJI ORGAN DRŽAVNE UPRAVE
Določa, vodi, usmerja izvajanje politike, izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora	»odgovorna« Državnemu zboru	Vodi in usmerja državno upravo prek ministrov
Sprejema in predlaga ukrepe (politične, ekonomske, pravne) za izvajanje nalog iz državne pristojnosti	Lahko zadrži izvršitev predpisa ministra	Nadzoruje delo ministrstev
Predlaga politiko in predpise Državnemu zboru		Daje politične usmeritve za izvajanje politike in zakonov
Zastopa republiko Slovenijo kot pravno osebo		Usklajuje izvrševanje funkcij ministrstev
Upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem republike Slovenije		Sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade, ministrov in uprave
Ustanavlja zavode, gospodarske družbe in druge organizacije ter izvršuje ustanoviteljske pravice		Ureja notranjo organizacijo, sistemizacijo in delovni čas v državni upravi

Vir: Ustavno pravo Republike Slovenije, Rupnik in drugi (1994, 206).

6.4.2.3 Sestava vlade

Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje. To določata 11. člen Ustave Republike Slovenije in 8. člen Zakona o vladi.

Zakon o vladi pozna ministre z resorjem in ministre brez resorja. Ministri z resorjem vodijo resorni upravni organ (ministrstvo), ministri brez resorja (brez listnice) pa vodijo posamezne službe (npr. Urad Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu). Ker je vlada politično telo, tudi ministre predsedniku vlade predlagajo koalicijske stranke. Posebnost našega parlamentarnega sistema je, da tudi ministre imenuje Državni zbor. S tem se pozna vpliv nekdanjega skupščinskega sistema. Ministri pa ne morejo biti sočasno poslanci Državnega zbora. Število ministrov je torej določeno v zakonu o vladi in se lahko spremeni s spremembo omenjenega zakona. Tako se lahko s spremembo zakona o vladi spreminjajo tudi

delovna področja, za katera so odgovorni ministri. Slednje je pogosto po vsakem novem konstituiranju vlade, zlasti pa po vsakih parlamentarnih volitvah. Takrat se na novo razdelijo ne le celotni resorji, ampak tudi delovna področja znotraj ministrstev. (Trstenjak 2003, 20)

Predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov (prvi odstavek 114. člena ustave). Po zakonu o vladi (14. člen) predsednik usmerja in vodi delo vlade, pri čemer skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Pri tem ima predsednik vlade pravico dajati ministrom tudi obvezujoče napotke za njihovo delo, in sicer v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov.

Ministri so funkcionarji, ki jih imenuje in razrešuje Državni zbor ter vodijo in predstavljajo ministrstva. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade (kolektivna odgovornost), vsak minister pa za delo svojega ministrstva (individualna odgovornost) (17. člen). Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis (18. člen).

Vlada imenuje državne sekretarje. V ministrstvu se lahko (na predlog ministra) imenujeta največ dva državna sekretarja, ki pomagata ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki jima jih da minister. Državnim sekretarjem preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra. (Grafenauer 2006, 115)

Organe v sestavi ministrstev vodijo predstojniki, ki jih določa zakon. Predstojnike imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra in je za svoje delo odgovoren ministru. (Grafenauer 2006, 115)

Vladne službe

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev lahko vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar

ali direktor – odgovorni so predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade. (Grafeanuer 2006, 116)

Kot vladna služba deluje tudi generalni sekretariat vlade. Generalni sekretariat vlade vodi generalni sekretar, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog predsednika vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalnemu sekretarju vlade preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. V odnosu do vladnih služb, razen do Varnostno-informativne službe, Zavoda Republike Slovenije za statistiko, Službe vlade za zakonodajo in vladnih služb, ki jih vodi minister brez resorja, ima generalni sekretar enaka pooblastila, kot jih ima minister do organov v sestavi. (Grafeanuer 2006, 116)

Kot vladna služba deluje tudi kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta predsednika vlade imenuje in razreši predsednik vlade. Predstojniku kabineta predsednika vlade položaj preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih. (Grafeanuer 2006, 116)

6.5 Organizacija državne uprave

Upravne naloge se lahko opravljajo v t.i. neposredni državni upravi, ki jo zakon podrobneje ureja in jo izvajajo ministrstva, njihovi organi v sestavi, upravne enote ter v t.i. posredni državni upravi, kjer naloge izvajajo javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil. (Trstenjak 2003, 26)

6.5.1 Ministrstva

Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Osnovna in največja organizacijska enota je ministrstvo, ki se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Ministrstvo vodi in predstavlja minister, ki tudi izdaja predpise in druge akte, ter sprejema odločitve iz pristojnosti ministrstva. Vsako ministrstvo ima po novem Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi Republike Slovenije⁸ največ dva (in ne več enega) državna sekretarja, ki imata politično funkcijo. Imenuje jih

⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi RS (ZVRS-F), Uradni list št. 8/2012

vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Funkcija jim preneha z dnem, ko preneha funkcija ministru. Poleg državnih sekretarjev pa managersko vodenje ministrstva opravljajo generalni sekretar ministrstva in generalni direktorji. Generalni sekretar je odgovoren za spremljajoče službe na ministrstvu, za organizacijske zadeve in vodi delo na kadrovske, finančnem, informacijskem in drugih področjih, pomaga ministru pri koordinaciji notranjih organizacijskih enot ministrstva. Generalni direktorji na ministrstvih (vodijo direktorate, največje organizacijske enote ministrstva) pa so odgovorni za strokovno in upravno delo v okviru organizacijskih enot na različnih delovnih področjih ministrstva in s tem za vodenje dela na teh delovnih področjih ministrstva. Mandat generalnega direktorja je določen za 5 let.

Organizacijo znotraj ministrstev ureja Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih iz leta 2003. Notranje organizacijske enote v organih državne uprave so: kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor, oddelek, center, služba, glavna pisarna, območna enota, izpostava, referat, krajevni urad, diplomatsko predstavništvo in konzulat. (Trstenjak 2003, 26-28)

6.5.2 Organi v sestavi

V ministrstvih se lahko z uredbo vlade ustanovijo upravni organi v njihovi sestavi. Ustanovijo se za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb. Po zakonskih določbah se organi v sestavi lahko ustanovijo:

- za izvajanje nalog (specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb) v večjem obsegu, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, ali
- če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju navedenih nalog (Grafenauer 2006, 155).

Organ v sestavi vodi direktor, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev – torej na osnovi izvedenega javnega natečaja. Predstojniki nekaterih največjih organov v sestavi (več kot 200 zaposlenih) so t.i. generalni direktorji⁹. Imenuje jih vlada na

⁹ Taki so npr. Policija, Generalštab Slovenske vojske, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS. (Trstenjak 2003, 30)

predlog ministra, v katerega sestavi je organ. Predstojniki inšpektoratov se imenujejo glavni inšpektorji, predstojnik Generalštaba Slovenkse vojske pa načelnik. Položaj organa v sestavi je razviden iz tega, da je predstojnik tega organa za svoje delo odgovoren ministru.

V ministrstvih so ustanovljeni naslednji upravni organi v sestavi:

- uprave,
- uradi,
- inšpektorati,
- direkcije,
- agencije,
- policija, generalštab, arhiv.

Uprava se ustanovi za posamezno ožje upravno področje ali za opravljanje posameznih funkcij ministrstva.

Urad se ustanovi za opravljanje določenih organizacijskih ali specializiranih strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog z delovnega področja ministrstva.

Inšpektorat se ustanovi za opravljanje nadzora nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov z delovnega področja ministrstva.

Direkcija se ustanovi za opravljanje posameznih upravnih, strokovnih, organizacijskih ter nadzornih nalog, ki zadevajo dejavnosti javnih služb.

Agencija se ustanovi za opravljanje razvojnih in pospeševalnih nalog države. (Grafenauer 2006, 156-157)

6.5.3 Teritorialna organizacija državne uprave – upravne enote

Upravne enote omogočajo izvajanje državnih upravnih nalog na teritorialni ravni. Izvajajo torej dekoncentrirane upravne naloge. To so naloge, ki jih je treba zaradi narave dela organizirati teritorialno (npr. izdaja potnega lista, gradbenega dovoljenja).

Upravno enoto vodi načelnik, ki ga imenuje minister, pristojen za upravo. Njegova funkcija je vodstvene, strokovne in organizacijske narave. Predstavlja upravno enoto in koordinira njeno delo, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, odloča o pravicah in dolžnostih in kadrovskih vprašanjih, skrbi za sodelovanje z občinami ipd. Upravna enota ima hierarhično razmerje z ministrstvi. Glede vsebinskih zadev in področja dela so bistvena razmerja z resornim ministrstvom (npr. kmetijstvo, okolje, gospodarstvo ipd.), glede drugih,

zlasti organizacijskih vprašanj (npr. kadri, organizacija, plače) pa razmerja z ministrstvom, pristojnim za upravo. (Trstenjak 2003, 31-32)

Po sedanjem stanju je v Sloveniji 58 upravnih enot.

7. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IZVRŠILNE OBLASTI OD LETA 2008 NAPREJ

7.1 Deveta Vlada Republike Slovenije (21.11.2008 – 20.9.2011 izglasovana nezaupnica)

21. septembra 2008 so potekale volitve v državni zbor. Mandat za sestavo vlade je prejel predsednik vodilne stranke – socialnih demokratov, Borut Pahor. Koalicijo so tako sestavljale vodilni Socialni demokrati (SD), Zares – nova politika, Demokratična stranka upokoencev Slovenije (DeSUS) in Liberalna demokracija Slovenije.

7.1.1 Organizacijska struktura devete Vlade Republike Slovenije

Po takratni ureditvi¹⁰ je imela 9. vlada Republike Slovenije 15 ministrstev in 3 ministre brez resorja:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za javno upravo,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Ministrstvo za kulturo,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za okolje in prostor,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za promet,
- Ministrstvo za šolstvo in šport,
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za zunanje zadeve,
- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (minister brez resorja), ustanovljena na novo decembra 2008¹¹,

¹⁰ Zakon o vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-E), Uradni list, št. 109/2008

- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (minister brez resorja) in
- Urad vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (minister brez resorja).

Poleg tega je za podporo delu vlade skrbelo še 13 vladnih služb:

- Slovenska obveščevalno-varnostna agencija,
- Služba vlade za zakonodajo,
- Statistični urad Republike Slovenije,
- Urad za makroekonomske raziskave in razvoj,
- Generalni sekretariat vlade,
- Kabinet predsednika vlade,
- Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje,
- Urad vlade Republike Slovenije za enake možnosti,
- Urad vlade Republike Slovenije za verske skupnosti,
- Urad za narodnosti,
- Protokol Republike Slovenije,
- Urad za varovanje tajnih podatkov,
- In leta 2009 ustanovljena Služba Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela; Direktorat za trg dela in zaposlovanje; Direktorat za socialne zadeve; Direktorat za družino; Direktorat za invalide.

In *organ v sestavi*: Inšpektorat Republike Slovenije za delo.

Ministrstvo za finance

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za finančni sistem; Direktorat za zakladništvo; Direktorat za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov; Direktorat za proračun; Direktorat za javno premoženje; Direktorat za javno računovodstvo.

¹¹ Z odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ur. list, št. 119/2008, sta bili združeni Služba vlade RS za razvoj in Služba vlade RS za evropske zadeve.

Poleg tega pa še *organi v sestavi*: Davčna uprava Republike Slovenije, Carinska uprava Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, Uprava Republike Slovenije za javna plačila in Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Ministrstvo za gospodarstvo

V ministrstvu so delovali naslednji direktorati: Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost; Direktorat za turizem in internacionalizacijo¹²; Direktorat za notranji trg; Direktorat za energijo.

In organi v sestavi: Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino, Tržni inšpektorat Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo.

Leta 2009 je bil Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije, elektronsko podporo in pošto premeščen iz Ministrstva za gospodarstvo pod okrilje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo¹³.

Leta 2011 pa sta bila ukinjena tudi Urad za varstvo konkurence in Urad za varstvo potrošnikov. Urad za varstvo potrošnikov je prešel pod okrilje Ministrstva za gospodarstvo, Urad za varstvo konkurence pa se je preoblikoval v Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence¹⁴.

Ministrstvo za javno upravo

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za organizacijo in kadre; Direktorat za e-upravo in upravne procese; Direktorat za investicije in nepremičnine.

In na novo ustanovljen *organ v sestavi*: Inšpektorat Republike Slovenije za javno upravo¹⁵.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za kmetijstvo; Direktorat za varno hrano; Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo.

¹² Z uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur.l., št. 17/2011) sta bila združena Direktorat za ekonomske odnose s tujino in Direktorat za turizem.

¹³ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Ur. list, št. 63/2009

¹⁴ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Ur. list, št. 98/2011

¹⁵ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Ur. list, št. 63/2009

In *organi v sestavi*: Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, Veterinarska uprava Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo.

Ministrstvo za kulturo

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za kulturno dediščino; Direktorat za umetnost; Direktorat za medije; Direktorat za kulturni razvoj in mednarodne zadeve.

In *organa v sestavi*: Arhiv Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije.

Ministrstvo za notranje zadeve

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za policijo in druge varnostne naloge; Direktorat za upravne notranje zadeve; Direktorat za migracije in integracijo.

In *organa v sestavi*: Policija in Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve.

Ministrstvo za obrambo

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za logistiko; Direktorat za obrambne zadeve; Direktorat za obrambno politiko.

In *organi v sestavi*: Generalštab Slovenske vojske, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo in Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ministrstvo za okolje in prostor

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za okolje; Direktorat za prostor; Direktorat za javne službe in investicije.

In *organi v sestavi*: Agencija Republike Slovenije za okolje, Geodetska uprava Republike Slovenije, Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost ter Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.

Ministrstvo za pravosodje

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za pravosodno upravo; Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja; Direktorat za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč.

In *organa v sestavi*: Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo osebnih podatkov.

Ministrstvo za promet

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za ceste; Direktorat za civilno letalstvo; Direktorat za pomorstvo; Direktorat za železnice in žicnice; Direktorat za promet; Direktorat za mednarodne zadeve.

In *organi v sestavi*: Direkcija Republike Slovenije za ceste, Direkcija Republike Slovenije za javni potniški promet, Uprava Republike Slovenije za pomorstvo in Prometni inšpektorat Republike Slovenije.

Leta 2011 je bila ukinjena Direkcija za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo.¹⁶ Namesto le-te je bila ustanovljena Direkcija Republike Slovenije za javni potniški promet.¹⁷

Ministrstvo za šolstvo in šport

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo; Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih; Direktorat za šport.

In *organa v sestavi*: Urad Republike Slovenije za mladino in Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za znanost in tehnologijo; Direktorat za visoko šolstvo; Direktorat za informacijsko družbo; Direktorat za investicije.

In *organa v sestavi*: Urad Republike Slovenije za meroslovje in Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije, elektronsko podporo in pošto.

Ministrstvo za zdravje

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za javno zdravje; Direktorat za zdravstveno varstvo; Direktorat za zdravstveno ekonomiko.

In *organi v sestavi*: Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji, Urad Republike Slovenije za kemikalije in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.

¹⁶ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Ur. list, št. 40/2011

¹⁷ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Ur. list, št. 98/2011

Ministrstvo za zunanje zadeve

V ministrstvu so delovali naslednji *direktorati*: Direktorat za evropske zadeve in bilateralno; Direktorat za globalne zadeve in politično multilateralno; Direktorat za gospodarsko diplomacijo in razvojno sodelovanje; Direktorat za mednarodno pravo in zaščito državljanov.

7.2 Deseta Vlada Republike Slovenije (28.01. 2012 naprej)

Na državnozborskih volitvah 4.12.2011 je zmagala stranka Pozitivna Slovenija z Zoranom Jankovičem na čelu, SDS na čelu z Janezom Janšo pa so bili s 26% glasov na drugem mestu. Po tem, ko je predsednik republike za mandatarja predlagal Zorana Jankovića, pa le-ta ni dobil potrebne večine za sestavo nove vlade. 25. januarja 2012 je pet strank (SDS, Združena lista Gregorja Viranta, SLS, DeSUS in NSi) podpisalo koalicijsko pogodbo, ki je bila pogoj, da je Janez Janša kandidiral za novega mandatarja, saj predsednik države ni v predpisanem roku predlagal novega kandidata za mandatarja. 28. januarja 2012 je bil Janez Janša izvoljen za mandatarja z 51 glasovi (39 proti).

7.2.1 Organizacijska struktura desete Vlade Republike Slovenije

Februarja 2012 je začel veljati nov Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (ZVRS-F)¹⁸ (v nadaljevanju nov Zakon o vladi), ki je zmanjšal število ministrstev iz 15 na 11, in sicer:

- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport,
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje,
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za zdravje in
- Ministrstvo za zunanje zadeve ter
- Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu (vodi ministrica brez resorja).

¹⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F), Uradni list, št. 8/2012.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU – 1F)¹⁹ (v nadaljevanju nov Zakon o državni upravi) je realiziral nov Zakon o vladi in deloma ukinil vladne službe, tako jih je po novi ureditvi devet:

- Generalni sekretariat vlade,
- Kabinet predsednika vlade,
- Služba vlade za zakonodajo,
- Urad vlade za komuniciranje,
- Urad za makroekonomske analize in razvoj,
- Statistični urad Republike Slovenije,
- Slovenska obveščevalno-varnostna agencija,
- Protokol Republike Slovenije in
- Urad za varovanje tajnih podatkov.

Ministrstvo za finance

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za javno premoženje in finančni sistem; Direktorat za zakladništvo; Direktorat za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov; Direktorat za proračun; Direktorat za javno računovodstvo; Direktorat za javno naročanje.

In *organi v sestavi*: Davčna uprava Republike Slovenije, Carinska uprava Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, Uprava Republike Slovenije za javna plačila in Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za podjetništvo, konkurenčnost in tehnologijo; Direktorat za notranji trg; Direktorat za turizem in internacionalizacijo; Direktorat za evropsko kohezijsko politiko; Direktorat za regionalni razvoj in evropsko teritorialno sodelovanje.

In *organi v sestavi*: Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino, Urad Republike Slovenije za meroslovje in Tržni inšpektorat Republike Slovenije.

¹⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU – 1F)¹⁹, Uradni list, št. 21/2012

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo; Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih; Direktorat za šport; Direktorat za investicije; Direktorat za visoko šolstvo in znanost; Direktorat za kulturno dediščino; Direktorat za ustvarjalnost; Direktorat za medije; Direktorat za informacijsko družbo.

In *organi v sestavi*: Urad Republike Slovenije za mladino, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije ter Inšpektorat Republike Slovenije za elektronsko komuniciranje in elektronsko podpisovanje.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za kmetijstvo; Direktorat za varno hrano; Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo; Direktorat za okolje; Direktorat za javne službe varstva okolja in investicije v okolje.

In *organi v sestavi*: Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, Veterinarska uprava Republike Slovenije, Agencija Republike Slovenije za okolje, Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost in Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za infrastrukturo; Direktorat za promet; Direktorat za energijo; Direktorat za prostor.

In *organi v sestavi*: Direkcija Republike Slovenije za ceste, Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, Geodetska uprava Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor.

Ministrstvo za notranje zadeve

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za policijo in druge varnostne naloge; Direktorat za državno tožilstvo; Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo.

In *organa v sestavi*: Policija in Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve.

Ministrstvo za obrambo

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za logistiko; Direktorat za obrambne zadeve; Direktorat za obrambno politiko.

In *organi v sestavi*: Generalštab Slovenske vojske, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo in Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za pravosodno upravo; Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja; Direktorat za javni sektor; Direktorat za upravne procese; Direktorat za informatiko in e-storitve; Direktorat za investicije in nepremičnine.

In *organa v sestavi*: Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in Inšpektorat Republike Slovenije za javno upravo.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela; Direktorat za trg dela in zaposlovanje; Direktorat za socialne zadeve; Direktorat za družino; Direktorat za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja.

In *organ v sestavi*: Inšpektorat Republike Slovenije za delo.

Ministrstvo za zdravje

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za javno zdravje; Direktorat za zdravstveno varstvo; Direktorat za zdravstveno ekonomiko.

In *organi v sestavi*: Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji, Urad Republike Slovenije za kemikalije in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.

Ministrstvo za zunanje zadeve

V ministrstvu so ustanovljeni naslednji *direktorati*: Direktorat za evropske politike; Direktorat za bilateralno; Direktorat za globalne zadeve in politično multilateralo; Direktorat za gospodarsko diplomacijo in razvojno sodelovanje; Direktorat za mednarodno pravo in zaščito interesov.

8. PRIMERJAVA ORGANIZACIJSKIH STRUKTUR IZVRŠILNE VEJE OBLASTI IZ OBDOBJA OD 2008 DO 2011 IN OD 2011 DO 2012

Z novim Zakonom o vladi in novim Zakonom o državni upravi je aktualna vlada reorganizirala sestavo vlade in posledično državne uprave. Z novim Zakonom o državni upravi naj bi bila tako zagotovljena operativnost vlade, združilo je sorodna in povezana delovna področja v resorje, z združevanjem nekaterih delovnih področjih ministrstev pa se je omogočila racionalizacija poslovanja državne uprave.

Novi Zakon o vladi je, kot sem že zgoraj omenila, z združevanjem skrčil število ministrstev iz 15 na 11. Nastala so t.i. superministrstva:

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki združuje prejšnje Ministrstvo za gospodarstvo, razen delovnega področja energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, in del delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na tehnologijo in meroslovje.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, ki združuje Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo in del delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na visoko šolstvo, znanost in raziskovanje.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki združuje Ministrstvo za promet, del delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na prostor in del delovnega področja Ministrstva za gospodarstvo, ki se nanaša na energetiko, rudarstvo in učinkovito rabo energije.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, ki združuje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in del delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, ki združuje Ministrstvo za pravosodje, razen delovnega področja in statusa državnega tožilstva ter nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in Ministrstvo za javno upravo.

Tabela 8.2: Združevanje ministrstev

Združevanje ministrstev	
Prejšnja ministrstva – 15 resorjev	Sedanja ministrstva – 11 resorjev
Ministrstvo za finance	→ Ministrstvo za finance
Ministrstvo za obrambo	→ Ministrstvo za obrambo
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	→ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
Ministrstvo za zdravje	→ Ministrstvo za zdravje
Ministrstvo za zunanje zadeve	→ Ministrstvo za zunanje zadeve
Ministrstvo za notranje zadeve	→ Ministrstvo za notranje zadeve
Ministrstvo za šolstvo in šport	→ Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport
Ministrstvo za kulturo	
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	→ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
Ministrstvo za gospodarstvo	
Ministrstvo za promet	→ Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
Ministrstvo za okolje in prostor	
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	→ Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
Ministrstvo za javno upravo	→ Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
Ministrstvo za pravosodje	
+ Urad Za Slovence v zamejstvu in po svetu	+ Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu
+ Služba Vlade za razvoj in evropske zadeve	
+ Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko	

Vir: Starič, Tanja, Klara Škrinjar, Peter Jančič. Delo. Nova koalicija bo danes že krčila število ministrstev (2012, 2).

Z novim Zakonom o vladi sta bili ukinjeni in reorganizirani še Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki sta ju vodila ministra brez resorja:

- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve:
 - področje, ki se nanaša na razvoj preide v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo,
 - področje, ki se nanaša na evropske zadeve preide v pristojnost Ministrstva za zunanje zadeve,
 - področje, ki se nanaša na strukturne reforme in programski proračun preide v pristojnost Ministrstva za finance.
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko:
 - področje, ki se nanaša na lokalno samoupravo preide v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo,
 - področje, ki se nanaša na regionalni razvoj in evropsko kohezijsko politiko preide v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.
- Vse naloge Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti prevzame v pristojnost Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.
- Služba Vlade Republike Slovenije za podnebne razmere v celoti preide v pristojnost Ministrstva za kmetijstvo in okolje.
- Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti prevzame v pristojnost Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.
- Ministrstvo za notranje zadeve prevzame del delovnega področja Ministrstva za pravosodje in javno upravo, ki se nanaša na organizacijo in status državnega tožilstva, nadzor nad poslovanjem državnega tožilstva in upravo za področje državnega tožilstva. Ta selitev je z vidika načela delitve oblasti tudi najbolj sporna²⁰. V pristojnost Ministrstva za notranje zadeve preidejo tudi naloge s področja

²⁰ Minister za pravosodje in javno upravo dr. Senko Pličanič je v intervjuju za časopis Delo navedel tri razloge za prenos tožilstva nazaj na Ministrstvo za pravosodje: »Prvi je strokovne narave, drugi je simbolne in tretji politične. Strokovni pomisleki temeljijo na odločitvah evropskega sodišča za človekove pravice, ki jih povzema tudi naše ustavno sodišče in iz katerih izhaja, da je nujno ločiti odkrivanje kaznivih dejanj od pregona in sojenja. Tudi na simbolni ravni je pomembno, da je tožilstvo organizacijsko ločeno od notranjega ministrstva, saj je ključen tudi zunanji videz neodvisnosti tožilcev. Glede političnih razlogov pa menim, da mora vlada, ki se je zavezala nadaljnjemu utrjevanju pravne države in neodvisnosti pravosodja, to tudi izpeljati.« Delo. 2012. Koalicijo nekaj združuje in nekaj razdružuje, 2 (22. februar)

uresničevanja ustavnih in zakonskih določil, ki zadevajo posebne pravice pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti ter spremljanja in skrbi za zaščito posebnih pravic v Sloveniji živeče romske skupnosti.

Tabela 8.3: Vladne službe 2008 - 2012

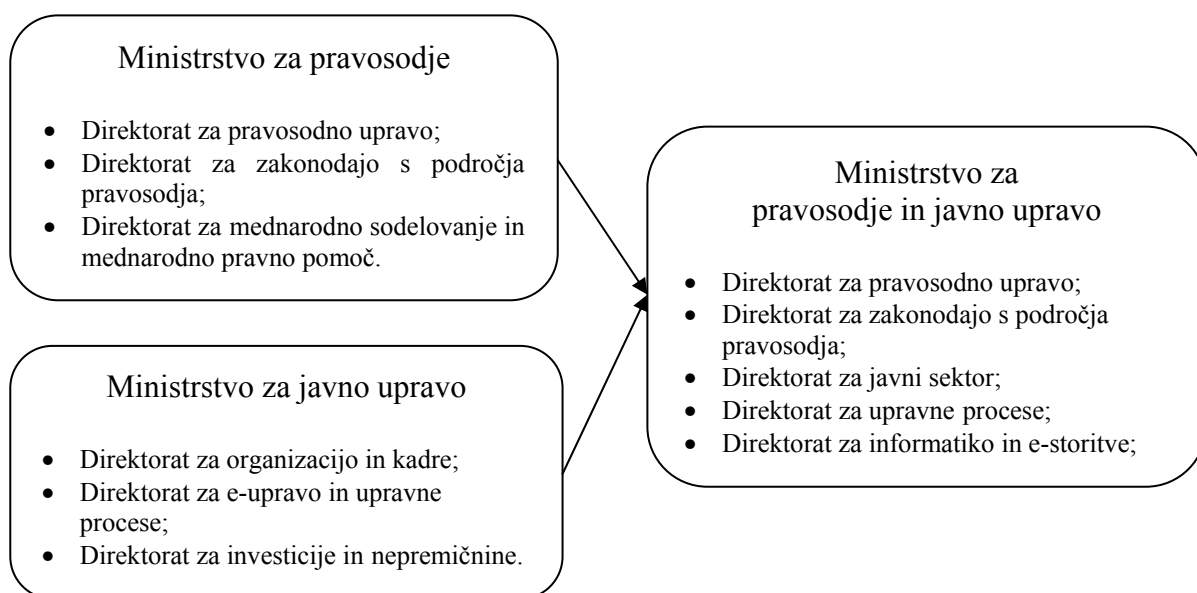
Vladne službe	
Prejšnja ureditev 2008-2011	Sedanja ureditev
<ol style="list-style-type: none"> 1. Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, 2. Služba vlade za zakonodajo, 3. Statistični urad Republike Slovenije, 4. Urad za makroekonomske raziskave in razvoj, 5. Generalni sekretariat vlade, 6. Kabinet predsednika vlade, 7. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 8. Urad vlade Republike Slovenije za enake možnosti, 9. Urad vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, 10. Urad za narodnosti, 11. Protokol Republike Slovenije, 12. Urad za varovanje tajnih podatkov, 13. Urad za podnebne spremembe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, 2. Služba vlade za zakonodajo, 3. Statistični urad Republike Slovenije, 4. Urad za makroekonomske analize in razvoj, 5. Generalni sekretariat vlade, 6. Kabinet predsednika vlade, 7. Urad vlade za komuniciranje, 8. Protokol Republike Slovenije, 9. Urad za varovanje tajnih podatkov.

Tabela 8.4: Organizacijske spremembe in selitev direktorats na »superministrstva«

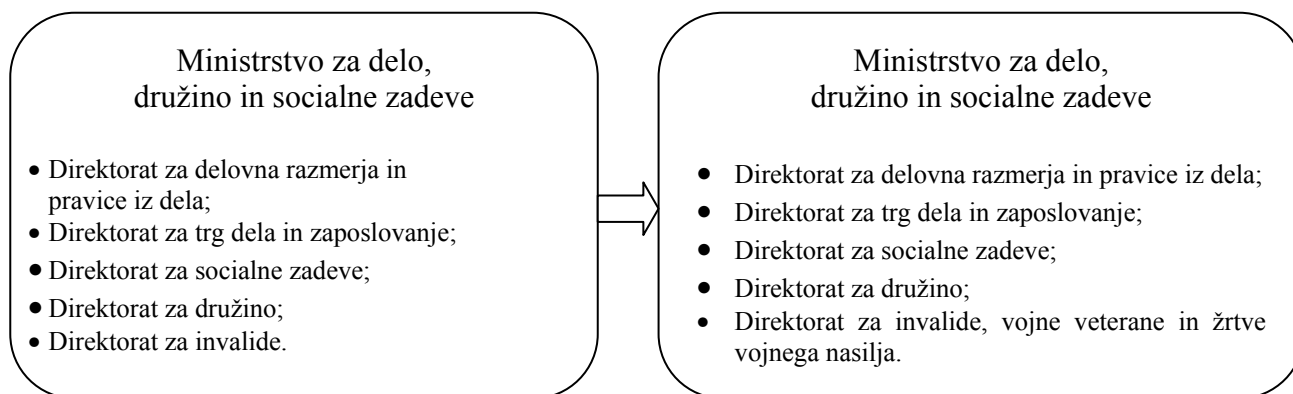


Na »superministrstvu« za infrastrukturo in prostor so se združili direktorati iz Ministrstva za promet in sicer Direktorat za civilno letalstvo, za pomorstvo ter za mednarodne zadeve v Direktorat za promet; Direktorata za ceste in za železnice in žičnice pa v Direktorat za infrastrukturo. Iz Ministrstva za okolje in prostor se je obdržal Direktorat za prostor. Direktorat za energijo je bil premeščen iz Ministrstva za gospodarstvo.

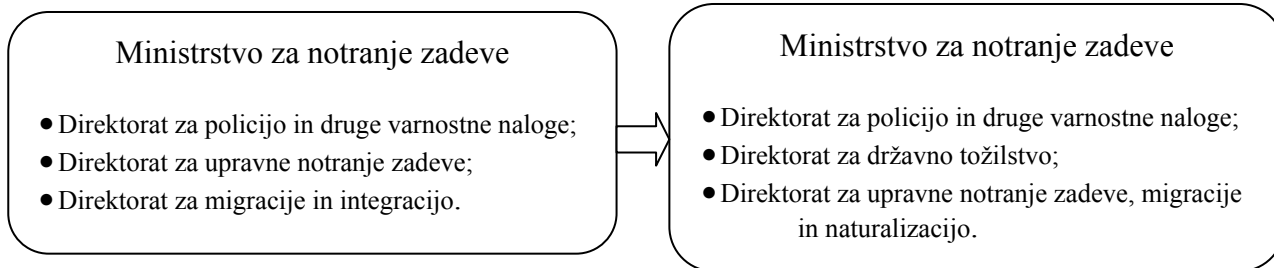
V novem Ministrstvu za kmetijstvo in okolje so se združili Direktorata za okolje in za javne službe in investicije (preimenovan v Direktorat za javne službe varstva okolja in investicije v okolje) iz Ministrstva za okolje in prostor in vsi direktorati iz Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.



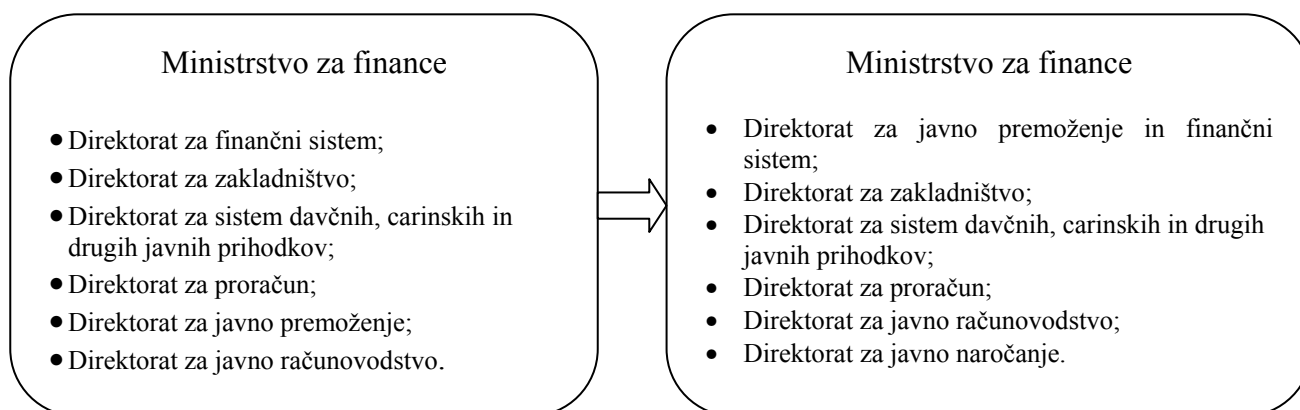
Na Ministrstvu za pravosodje se je ukinil Direktorat za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč, na Ministrstvu za javno upravo pa Direktorat za investicije in nepremičnine. Direktorat za organizacijo in kadre pri Ministrstvu za javno upravo se je preimenoval v Direktorat za javni sektor. Iz Direktorata za e-upravo in upravne procese sta nastala Direktorata za upravne procese ter Direktorat za informatiko in e-storitve.



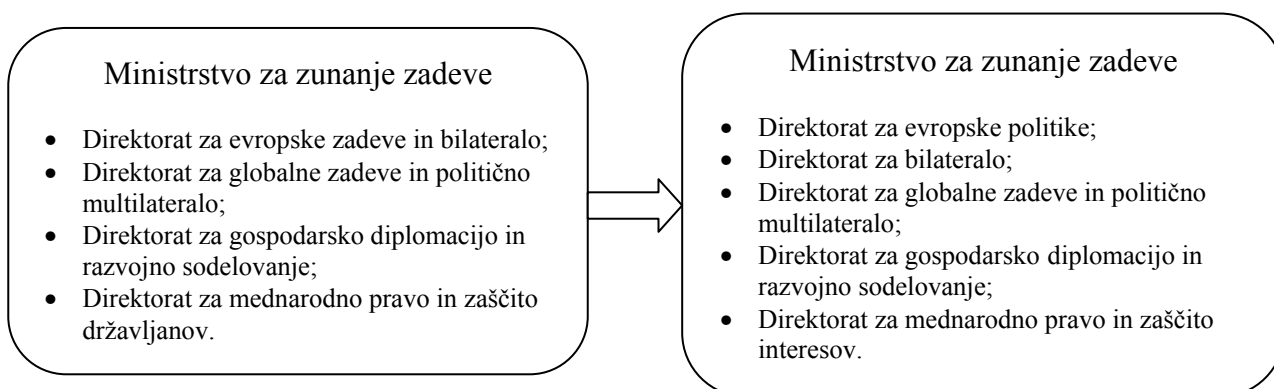
V Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve se je preimenoval Direktorat za invalide v Direktorat za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja.



V Ministrstvu za notranje zadeve sta se združila Direktorat za upravne notranje zadeve in Direktorat za migracije in integracijo v Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo. Ustanovil se je Direktorat za državno tožilstvo.



V Ministrstvu za finance sta se združila Direktorat za finančni sistem in javno premoženje ter nastal je nov Direktorat za javno naročanje.



Na Ministrstvu za zunanje zadeve ni bilo večjih sprememb razen tega, da sta iz Direktorata za evropske zadeve in bilateralno nastala dva Direktorata – za evropske politike in za bilateralno.



Na »superministrstvu« za izobraževanje, znanost, kulturo in šport so se združili vsi direktorati iz omenjenih ministrstev, razen Direktorata za kulturni razvoj in mednarodne zadeve, ki je ukinjen. Področje tehnologije pri Direktoratu za znanost in tehnologijo je bilo premeščeno v Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

V Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo sta nastala nova direktorata iz prejšnjih vladnih služb – Direktorat za regionalni razvoj in evropsko regionalno sodelovanje ter Direktorat za evropsko kohezijsko politiko.

Tabela 8.5: Primerjava organiziranosti organov v sestavi leta 2008 in 2012

Organi v sestavi 2008 in 2012	
2008 – 2011	2012
Ministrstvo za šolstvo in šport <ul style="list-style-type: none"> • Urad Republike Slovenije za mladino in • Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport. 	Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport <ul style="list-style-type: none"> • Urad Republike Slovenije za mladino, • Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, • Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije ter • Inšpektorat Republike Slovenije za elektronsko komuniciranje in elektronsko podpisovanje.
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo <ul style="list-style-type: none"> • Urad Republike Slovenije za meroslovje, • Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije, elektronsko podporo in pošto. 	
Ministrstvo za kulturo <ul style="list-style-type: none"> • Arhiv Republike Slovenije in • Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije. 	
Ministrstvo za gospodarstvo <ul style="list-style-type: none"> • Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino, • Tržni inšpektorat Republike Slovenije in • Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo. 	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo <ul style="list-style-type: none"> • Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino, • Tržni inšpektorat Republike Slovenije, • Urad Republike Slovenije za meroslovje.
Ministrstvo za pravosodje <ul style="list-style-type: none"> • Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in • Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo osebnih podatkov. 	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo <ul style="list-style-type: none"> • Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in • Inšpektorat za javno upravo.
Ministrstvo za javno upravo <ul style="list-style-type: none"> • Inšpektorat za javno upravo 	
Ministrstvo za promet <ul style="list-style-type: none"> • Direkcija Republike Slovenije za ceste, • Direkcija Republike Slovenije za javni potniški promet, • Uprava Republike Slovenije za pomorstvo in • Prometni inšpektorat Republike Slovenije 	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor <ul style="list-style-type: none"> • Direkcija Republike Slovenije za ceste,

<p>Ministrstvo za okolje in prostor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencija Republike Slovenije za okolje, • Geodetska uprava Republike Slovenije, • Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost in • Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, • Geodetska uprava Republike Slovenije in • Inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor.
<p>Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, • Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, • Veterinarska uprava Republike Slovenije, • Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo. 	<p>Ministrstvo za kmetijstvo in okolje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, • Fitosanitarna uprava Republike Slovenije, • Veterinarska uprava Republike Slovenije, • Agencija Republike Slovenije za okolje, • Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost in • Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje.

Pri organih v sestavi je bilo največ sprememb pri ministrstvih, katera so se združila. Na novem Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport so se združili tudi organi v sestavi, razen Urada RS za meroslovje, ki se je preselil na novo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in ukinjenega Arhiva RS iz prejšnjega Ministrstva za kulturo.

Ukinjeni so bili tudi Urad RS za energetiko in rudarstvo (Ministrstvo za gospodarstvo), Inšpektorat RS za varovanje osebnih podatkov (Ministrstvo za pravosodje) in Direkcija RS za javni potniški promet (Ministrstvo za promet).

Največ reorganizacije organov v sestavi je bilo pri združevanju Ministrstev za promet, okolje in prostor ter kmetijstvo in gozdarstvo. Na novem Ministrstvu za infrastrukturo in prostor so tako združeni Inšpektorati za promet, energetiko in prostor. Na novo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje so se iz Ministrstva za okolje in prostor preselili Agencija RS za okolje, Uprava RS za jedrsko varnost in del Inšpektorata za okolje in prostor, ki se navezuje na okolje.

V ostalih ministrstvih do sprememb ni prišlo (Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za zunanje zadeve).

9. ZAKLJUČEK

Zadnje državnozbornske volitve, decembra 2011, so prinesle veliko sprememb v notranji organizaciji izvršilne veje oblasti. Novo vlado Janeza Janše sta pri reorganizaciji vlade in državne uprave vodila predvsem dva cilja: povečati učinkovitost delovanja državne uprave in varčevanje. Prvi korak pri reorganizaciji izvršilne veje oblasti je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi in realizacija le-tega z novelo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi. S tem zakonom se je število ministrstev zmanjšalo iz 15 na 11, pri čemer se je združevalo sorodna in povezana delovna področja v t.i. superministrstva. Kot primer, Superministrstvo za infrastrukturo in prostor še naprej vodi prometno politiko, po novem pa tudi prostorsko umeščanje in energetiko, ki je bila doslej na gospodarskem ministrstvu. Resor za kulturo je umeščen na skupnem Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (proti ukinitvi kulturnega ministrstva je potekalo tudi podpisovanje peticije, proti so bili tudi nekdanji ministri(ce) za kulturo). Ni pa se samo združevalo, temveč tudi ukinjalo. Največ je bilo ukinjenih vladnih služb: Urad za verske skupnosti, Urad za enake možnosti, Urad za narodnosti, Urad za podnebne spremembe, Služba vlade za razvoj in evropske zadeve ter Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. V reorganizaciji sta nespremenjena ostala Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za obrambo. Prva hipoteza je tako potrjena.

Iz organizacijskega vidika je bila potrjena tudi druga hipoteza, saj je bila z reorganizacijo izvršilne veje oblasti vsekakor izvedena tudi racionalizacija, kar naj bi posledično pomenilo tudi zmanjšanje števila zaposlenih in stroškov v državni upravi. Vsebinsko in organizacijsko združevanje nalog naj bi tako omogočilo boljšo izrabo kadrovskih virov in boljšo koordinacijo v združenih upravnih področjih.

V celotni reorganizaciji je bila najbolj sporna (iz vidika načela delitve oblasti) selitev tožilstva iz pravosodnega resorja v resor za notranje zadeve, katere glavni argument je bil ravno izboljšana koordinacija. Po besedah dr. Viranta, predsednika Državnega zbora so »želeli omogočiti boljšo povezavo med delom kriminalistične policije in tožilstva, ki je za učinkovitost pregona kriminala izjemno pomembna. Ugotovili smo, da bi bilo to lažje, če bi bili obe instituciji pod odgovornostjo enega ministrstva.« (Reporter 2012, 19. februar) V ta namen se je tudi ustanovil Direktorat za državno tožilstvo. Opozicijski stranki Pozitivna Slovenija in Socialni Demokrati sta sicer vložili zahtevo za oceno ustavnosti tistega člena

Zakona o vladi, ki govori o prenosu pristojnosti tožilstva na notranje ministrstvo, vendar le-ta nima prednostnega statusa, zato odločitve ustavnega sodišča ni za pričakovati kaj kmalu.

10. LITERATURA

- Belovič, Mario, Majda Vukelić in Anže Božič. 2012. Koalicijo nekaj združuje in nekaj razdružuje. *Delo*, 2 (22. februar).
- Brezovšek, Marjan. 1995. Institucionalni temelji ločevanja oblasti. *The Public: Journal of the European Institute for Communication and Culture* 2 (1): 95-105.
- --- 1997. *Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji : zbornik referatov / Politološki dnevi, Portorož, 6. in 7. junij 1997*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- --- Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fatur, Miha. 2007. *Razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti na Poljskem – vpliv izbire ustavne ureditve na delovanje političnega sistema*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Hague, Rod in Martin Harrop. 2007. *Comparative government and politics. An introduction*. New York: Palgrave MacMillan.
- Humar, Katarina. 2007. *Vloga nosilcev izvršne oblasti in parlamentov držav članic EU v primerjavi s Slovenijo*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- --- 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Kettl, Donald F. in James William Fesler. 2005. *The politics of the administrative process*. Washington D.C.: CQ, cop.
- Kršinar, Igor. 2012. *Virant: Z Janšo sva zamere iz predvolilne kampanje vrgla čez rame*. Dostopno prek: <http://www.reporter.si/iz-tiskane-izdaje/virant-z-jan%C5%A1o-sva-zamere-iz-predvolilne-kampanje-vrgla-%C4%8Dez-rame/8070> (23. maj 2012).

- Lukšič, Igor. 2001. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Pogorelec, Janez. 2006. *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Rakočevič, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Rupnik, Janko, Rafael Cijan in Božo Grafenauer. 1994. *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Starič, Tanja, Klara Škrinjar in Peter Jančič. 2012. Nova koalicija bo danes že krčila število ministrstev. *Delo*, 2 (26. januar).
- Šturm, Lovro. 1998. *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova Revija.
- Trpin, Gorazd. 1995. *Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih / z uvodnimi pojasnili dr. Gorazda Trpina*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Trstenjak, Verica. 2003. *Predpisi s področja javne uprave / uvodna pojasnila Verica Trstenjak*. Ljubljana: GV Založba.
- *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS 58/2003, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 63/2009, 69/2010, 40/2011, 98/2011, 17/2012, 23/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED2949.html (20. april 2012).
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 58/2003, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009, 11/2010, 42/2010, 82/2010, 17/2011, 14/2012, 17/2012, 23/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html (23. april 2012).
- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (10. marec 2012).
- Valjavec, Špela. 2003. *Uprava v sistemu delitve oblasti*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *Zakon o vladi (ZVRS-UPB-1)*. Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (1. april 2012).

- *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (ZVRS-E)* Ur.l. RS 109/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2008109&stevilka=4694> (1. april 2012).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (ZVRS-F)* Ur. l. RS 8/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20128&stevilka=268> (1. april 2012).
- *Zakon o državni upravi (ZDU-UPB-4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (12. april 2012).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1E)*. Ur. l. RS 48/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200948&stevilka=2380> (13. april 2012).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F)*. Ur. l. RS 21/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201221&stevilka=815> (13. april 2012).