



Generalni sekretariat VRS

gp.gs@gov.si

Številka: 004-15/2014

Datum: 28.4.2014

Zadeva: Opravljanje tekočih poslov predsednika vlade in ministrov po 115. členu ustave

V zvezi s prenehanjem funkcije predsednika vlade ali tudi posameznega ali več ministrov hkrati, do česar lahko po ustavi pride na več načinov, zlasti pa zaradi morebitne neizglasovane zaupnice vladi (117. člen ustave), zaradi odstopa ali razrešitve, redno pa vedno tudi, ko se po novih volitvah sestane nov državni zbor, dokler ni imenovana nova vlada, ustava nalaga predsedniku vlade in ministrom v takem položaju pristojnost in dolžnost, da do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novega oziroma novih ministrov »opravljajo tekoče posle«, kot to zanje določa 115. člen ustave. Ker ustava pojma »opravljati tekoče posle« nikjer podrobneje ne razčleni in opredeli, je treba to ustavno določbo v duhu njenega pomena in mesta v ustavi pravilno razumeti in tolmačiti, zlasti seveda glede poglobitvenih funkcij, ki po ustavi in zakonodaji pripadajo nosilcem teh funkcij.

Pojmovanje opravljanja tekočih poslov v skladu z ustavo in pristojnostmi ter nalogami po ustavi zajema in se nanaša na naslednje bistvene segmente:

- sprejemanje in izdajanje predpisov (ministri in vlada): v vseh primerih gre tukaj izključno samo za izvršilne predpise, ki jih torej po njihovi pravni naravi in po ustavi ni možno izdati brez zakona, brez vsebinske podlage za izvršilni predpis v zakonu, in v nobenem primeru tudi ne izven teh pogojev in okvirov - v nasprotnem primeru bi bil tak predpis protiuustaven. V okviru pravnega razumevanja in tolmačenja ustavne določbe o opravljanju tekočih poslov pa je očitno vse te izvršilne predpise treba razdeliti na dve skupini: 1) predpisi, katerih izdaja je v posameznem zakonu že izrecno predvidena in določena, tako da njihova izdaja pomeni za organ, ki je zanj pristojen (vlada, minister), vnaprej določeno dolžnost izpolnitve zakona; 2) predpisi, ki jih pristojni organ (vlada, minister) izda po lastni presoji, kadar meni, da je to potrebno v konkretnem primeru za izvrševanje nekega zakona.

Ker prva skupina navedenih izvršilnih predpisov predstavlja že določeno zakonsko obvezo organa (izdati predpis), ki je bila predvidena in uzakonjena že ob sprejemu samega zakona, izdajanje teh predpisov gotovo lahko štejeemo za opravljanje tekočih poslov v smislu 115. člena ustave, medtem ko izdajanje druge vrste izvršilnih predpisov že v določeni meri pomeni povsem samostojno odločanje, čeprav v okviru in na podlagi zakona, in s tem tudi možno samostojno kreiranje vsebine neke določene politike, pa čeprav samo na izvršilnem nivoju. Za te vrste predpisov bi torej bilo treba ugotoviti, da v okviru opravljanja tekočih poslov načeloma niso dopustni, možno in dopustno pa bi bilo tak predpis vendarle izdati, če ga očitno narekuje in terja čista potreba z vidikov tehnične, varnostne ali druge izpeljave

zakona z izvršilnim predpisom glede posameznega vprašanja oziroma vprašanj. Dopustnost sprejemanja te, druge vrste izvršilnih predpisov torej terja konkretno, posamično presojo za posamičen primer in s tem v zvezi ugotovitev, ali je predpis še možno šteti za okvir opravljanja tekočih poslov.

- projekti novih zakonov: ena ključnih nalog vlade, znotraj nje pa posameznih resornih ministrov oziroma ministrstev, je tudi priprava predlogov novih zakonov (oziroma sprememb ali dopolnitev obstoječih). Sprejemanje novih zakonskih projektov (isto velja tudi za bistven poseg v obstoječe zakone) na vladi in njihovo posredovanje (predlaganje) državnemu zboru nedvomno presega pojem in vsebino opravljanja tekočih poslov po 115. členu ustave. S svojimi zakonskimi predlogi vlada uresničuje določene politične usmeritve vlade in hkrati tudi uprave, ki ji načeljuje, kar pa je po ustavi nedvomno naloga in pristojnost vlade, ki je ni možno opravljati pod omejitvijo, da sme opravljati samo tekoče posle; iz tega bi jasno sledilo, da novih zakonskih projektov vlada v tem času oziroma pri opravljanju tekočih poslov ne more niti sprejemati, in seveda prav tako ne posredovati državnemu zboru v nadaljnji zakonodajni postopek;
- zakonski projekti, ki so ob nastanku omejitve opravljanja poslov na tekoče posle že v državnem zboru: taki zakonski projekti oziroma predlogi so bili sprejeti v času, ko je vlada opravljala svojo funkcijo še brez omejitve, ki jo predstavlja opravljanje samo tekočih poslov. To pomeni, da vlada, oziroma kot njeni predstavniki tudi ministri, za katere velja omejitve na opravljanje tekočih poslov, kot njeni imenovani predstavniki lahko na vladi že poprej sprejeti in od vlade predlagani zakonski predlog predstavljajo in razlagajo, torej v tem smislu nekaj že prej sprejetega »zagovarjajo« tudi pred pristojnimi telesi državnega zbora in pred samim državnim zborom. Tovrstno, predvsem visoko strokovno delo, za katerega vsebinske odločitve so bile dane že pred nastankom takega stanja, ne presegajo okvira opravljanja tekočih poslov po ustavi.

Posebno vprašanje v zvezi s takimi zakonskimi projekti pa predstavlja lahko vprašanje vladinih amandmajev: s tem v zvezi bi bilo treba reči, da bi moralo zanje veljati smiselno isto, kot za (ne)načrtovanje novih zakonskih projektov, kot je navedeno zgoraj. Hkrati je treba s tem v zvezi reči, da vlada ob opravljanju tekočih poslov sme podati ne samo amandmaje, temveč prav tako tudi projekte novih zakonov v zadevah, ki po naravi stvari nikakor ne morejo biti opredeljene kot izvrševanje kakršnekoli politike v smislu strankarskih programov, hkrati pa so po naravi stvari neodložljivi, kot so npr. lahko primeri naravnih nesreč ali drugih podobnih primerov, ki terjajo tudi nagle in neodložljive zakonske intervencije. Takim, nujnim projektom tudi poslovnik državnega zbora daje posebno prednostno obravnavo.

Iz navedenih razlogov menimo, da mora tudi vlada, ki opravlja tekoče posle, storiti vse, kar je nujno potrebno, da se odvrnejo nepopravljive ali težko popravljive posledice za delovanje države. V tem sklopu po našem mnenju ne bi smelo biti ovir, da vlada tudi s predlogi zakonov (po nujnem postopku; op. če je državni zbor razpuščen in so nove volitve že na prvi rok, se postavlja vprašanje, ali bi bilo redni postopek do konstituiranja novega državnega zbora sploh možno izpeljati – po konstituiranju državnega zbora so namreč v skladu s 154. členom Poslovnika državnega zbora končani vsi zakonodajni postopki na predlog vlade) intervenira z namenom, da se odvrnejo zgoraj navedene posledice. Isto po našem mnenju velja glede sprememb že veljavnega proračuna, kolikor spremenjene razmere terjajo tovrstno ukrepanje za odvrnitev težko popravljivih posledic za delovanje države. Še prej pa bi veljalo preučiti, ali se s spremenjenimi razmerami ni mogoče soočiti na drugačen način v okviru možnosti, ki jih dajejo predpisi o javnih financah. Sicer pa je treba tudi poudariti, da je odločitev v končni fazi v rokah državnega zbora in je od njegove presoje odvisno, ali gre v posameznem primeru predlaganja novih zakonov ali sprememb proračuna res za tekoče posle.

- posebne pozornosti in obravnave z vidika te problematike so vredni zakonski projekti z vidika prilagajanja naše zakonodaje pravu Evropskih skupnosti, ki temelji na ustreznem državnem zakonodajnem programu; pri takih zakonskih projektih bi vlada z zakonskimi projekti smela in morala nadaljevati že sprejeto in naravnano politiko zakonodajnega dela na

tem področju, hkrati pa ne načenjati in povsem na novo oblikovati projektov, ki bi bistveno in izrazito posegali tudi v kreiranje politike na posameznem področju (pri tem je treba upoštevati tudi roke do konstituiranja novega državnega zbora – glej zgoraj);

- kadrovska in druga vprašanja: ministri imajo pretežno pristojnost predlaganja, vlada pa odločanja glede kadrovskih vprašanj, imenovanj, razrešitev, zamenjav ipd. Nobenemu od mest, ki se zasedejo na tak način, z delno izjemo za državne sekretarje, ustava in pravni red kot pogoj ali siceršnje kakršnokoli odločujočo lastnost ne pripisuje politične opredelitve ali celo članstva v kakšni politični stranki. Nasprotno, zakonodaja za ta mesta kot pravno relevantno šteje ustrezno in predpisano strokovnost, kakor tudi delovne izkušnje in podobne strokovne in delovne reference. Omejitev na opravljanje tekočih poslov torej pravno ne bi smela predstavljati nobene ovire za nadaljnje redno opravljanje vsega dela, tako vlade in ministrov s področja urejanja tekočih kadrovskih vprašanj in zasedb posameznih mest. Prav tako se ta omejitev ne nanaša na druga vprašanja rednega dela vlade in ministrstev, ki mora tudi v času interregnuma potekati normalno, v skladu s pristojnostmi, ki jih imajo posamezni organi.

Vendar pa je potrebno opozoriti na dejstvo, da se je v določenih primerih že izoblikovala tudi sodna praksa v zvezi s tovrstnimi odločitvami, sprejetimi v času opravljanja tekočih poslov, ter da so bile posamezne odločitve, sprejete v času opravljanja tekočih poslov že razveljavljene in da se tudi v prihodnje kaj lahko zgodi, da odločitve, sprejete izven okvira opravljanja tekočih poslov ne bodo vzdržale sodne presoje. Upravno sodišče je tako v svoji odločbi št. I U 606/2013-15 z dne 26. 9. 2013 zapisalo, da vlada, ki ji je bila izglasovana nezupnica po 116. členu ustave »ne opravlja več vseh poslov, ampak le še tekoče, torej tiste, ki so potrebni za kontinuirano delovanje sistema države.« Vrhovno sodišče RS pa v Sklepu VS X lps 280/2009, z dne 01.06.2010, ugotavlja, da je pojem „tekoči posli“, iz določbe 115. člena ustave, treba razlagati restriktivno in ugotavlja, da »Ker gre za pravni standard, je treba njegovo vsebino napolniti od primera do primera in v odločbi ter v primeru upravnega spora tudi v sodni odločbi pojasniti, zakaj je določeno odločitev ministra, ki mu je funkcija prenehala, šteti med „tekoče posle.“«

Obdobje, ko vlada opravlja le še tekoče posle nikakor ne sme pomeniti, da redno delo vlade in ministrstev popolnoma zastane, ampak mora v tem času vlada in vsa država povsem normalno funkcionirati. Bistvo omejitev, ki jih predstavljajo tekoči posli je zgolj v tem, da naj se vlada v tem času ne bi lotevala novih zakonodajnih projektov, uvajala novih politik in se lotevala aktivnosti, ki bi lahko v kakršnemkoli pogledu nakazovale na kakršnokoli zlorabo oblasti, kot na primer dodeljevanje sredstev ali zaposlovanje izven tistih okvirov rednega delovanja vlade in ministrstev, ki jih je potrebno (in torej nujno) opraviti za normalno delovanje države in njenih podsistemov v obdobju, ko vlada opravlja tekoče posle. Zato se je pri opravljanju tekočih poslov predvsem potrebno izogibati vsem aktivnostim in aktivnostim, ki izstopajo iz normalnega vsakdanjega dela, torej iz okvirov tekočih poslov, pri sprejemanju, posebej mejnih tovrstnih odločitev pa je potrebno skrbno pretehtati njihovo utemeljenost in sprejete sklepe tudi dodatno obrazložiti z vidika vprašanja ali neka odločitev spada med tekoče posle in zakaj.

Kljub upoštevanju temeljnih izhodiščnih smernic se torej pri konkretnih primerih ni mogoče izogniti potrebi po posamični oceni, ali neka konkretna zadeva še sodi v okvir opravljanja tekočih zadev, in se je treba dokončno odločiti v vseh takih posamičnih primerih posebej. Gornja izhodišča pa so pri tem lahko pomembno vodilo za pravilno odločitev v smislu in duhu ustave.

S spoštovanjem,

Ksenija Mihovar Globokar
DIREKTORICA