



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Neskladnost z mednarodnim običajnim pravom kot razlog za »Impeachment«
Anton Olaj

Article information:

To cite this document:

Olaj, A. (2015). Neskladnost z mednarodnim običajnim pravom kot razlog za »Impeachment«, Dignitas, št. 65/66, str. 109-128.

Permanent link to this document:

[https://doi.org/ 10.31601/dgnt/65/66-5](https://doi.org/10.31601/dgnt/65/66-5)

Created on: 16. 06. 2019

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

For Authors:

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

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



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Neskladnost z mednarodnim običajnim pravom kot razlog za »impeachment«

Anton Olaj¹

POVZETEK

Splošno veljavna načela mednarodnega prava so v hierarhiji pravnih aktov RS uvrščena pod ustavo in nad zakone. To pomeni, da morajo biti tudi uveljavljeni predpisi vlade skladni z njimi, kot to določata 8. člen ustave. Če temu ni tako, se lahko postavi vprašanje odgovornosti predsednika vlade. Ali je možna ustavna obtožba zoper njega? Predsedniku vlade zaradi sprejetja neskladnega predpisa ni možno očitati kršenja 8. člena ustave v okviru inštituta ustavne obtožbe po 119. členu ustave, lahko pa se mu očita osebna kršitev ustave po določbi 113. člena ustave v povezavi s členom 104 ustave zaradi nespoštovanja ustavnega reda, ker ni uporabil danih dolžnostnih pooblastil, predvsem pooblastil iz 14. člena zakona o vladi ter 34. in 37. člena poslovnika vlade, ter s tem omogočil uveljavitev neskladnega predpisa vlade in posledično kršitev 8. člena ustave.

Ključne besede: Splošno veljavna načela mednarodnega prava, prisega predsednika vlade, ustavna obtožba, impeachment, kršitev ustavnega reda, 8. člen ustave, 113. člen ustave, 119. člen ustave.

Non-compliance with customary international law as a reason for »impeachment«

ABSTRACT

Generally accepted principles of international law are in the hierarchy of legal acts of the Republic of Slovenia ranked under the

¹ Doktor pravnih znanosti.

Constitution and above the laws. This means that the enforced Government regulations must be consistent with them, as stated in Article 8 of the Constitution. The government may decide to adopt either intentionally or by mistake inconsistent governmental regulation. Is it the responsibility of the Prime Minister? Is the impeachment against him possible? Government is the collective body of work. The Prime Minister can only be objectively responsible for the decisions of the government. Therefore, the Prime Minister cannot automatically be blamed for the government's violation of Article 8 of the Constitution. Institute of impeachment in Article 119 of the Constitution provides that violations of the Constitution must be done in person. However, the Prime Minister may de facto prevent the adoption of inconsistent government regulations. This duty derives from the obligation to respect the constitutional order. His responsibilities in the context of institute impeachment are therefore possible. The president may personally accuse violations of the Constitution under the provision of Article 113 in relation to Article 104 because he did not respect the constitutional order. He did not use the powers given, in particular Article 14 of the Government of the Republic of Slovenia Act and Article 34 and Article 37 of the Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia. This means that it intentionally or negligently allows enforcement of government regulation that is inconsistent with generally accepted principles of the international law and, consequentially, indirectly causes the government's violation of Article 8 of the Constitution.

Keywords: Generally accepted principles of international law, impeachment, violation of the constitutional order, Article 8 of the Constitution, Article 113 of the Constitution, Article 119 of the Constitution

1. Uvod

Vlada Republika Slovenija sprejema v okviru svojih pristojnosti predpise. Predpisi morajo biti zaradi obstoja zaključnega in logičnega pravnega sistema skladni z drugimi predpisi v hierarhiji pravnih aktov Republike Slovenije (v nadaljevanju RS). Ustava RS v 8. členu² določa razmerje med mednarodnim pravom in notranjim

² *Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/92-I in nasl.), 8. člen:* »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno«.

pravom države ter zapoveduje skladnost zakonov in drugih predpisov s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava (v nadaljevanju SVNMP) in z mednarodnimi pogodbami. Čeprav ni izrecno zapisano v ustavi tako kot je to zapisano za mednarodne pogodbe, se tudi SVNMP uporabljajo v pravnem redu RS neposredno,³ brez predhodne zakonodajne intervencije, če so norme seveda dovolj operacionalizirane (*self-executing rules*). Pri tem ne gre prezreti težavnosti prepoznavanja SVNMP, ki so predvsem nepisana običajna obča pravila mednarodnega prava vendar veljavna sama po sebi (*per se*). Mednarodne pogodbe in SVNMP sta enakovredna veljavna vira mednarodnega prava. V hierarhiji pravnih norm RS sta uvrščena pod ustavo in nad zakone. To pa pomeni, da se s sprejetimi predpisi, ki niso skladni s SVNMP ali z mednarodnimi pogodbami, krši 8. člen ustave. Pravna kršitev na splošno pomeni, da je prišlo do protipravnega dejanja, kar predstavlja napad na pravni red in jih kot taka pravnemu redu ne moremo prištevati kot njegovo sestavino, saj ga v resnici rušijo.⁴ Posledično je na mestu vprašanje, kako je v pravnem redu predvideva odgovornost kršitelja za sprejem s SVNMP neskladnega predpisa in kakšne so sankcije? Predsednika⁵ Vlade RS in ministre lahko Državni zbor (v nadaljevanju DZ) RS na podlagi 119. člena ustave pred Ustavnim sodiščem (v nadaljevanju US) v postopku znanim tudi pod angleškim imenom *impeachment*, obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Mnenje pravne stroke je, da je iz dikcije navedenega člena razumeti, da mora biti kršitev ustave storjena osebno. Pri tem se postavlja vprašanje, ali predsednik vlade sploh lahko odgovarja za kršitev, tj. sprejem in uveljavitev s SVNMP neskladnega predpisa Vlade RS? Predpise namreč sprejema kolektivno vlada z določeno večino glasov članov vlade⁶ in ne predsednik sam. Predsednik vlade kot član vlade je lahko celo glasoval proti sprejemu neskladnega predpisa, vendar je bil preglasovan.

Iz opisanega izhaja, da bo predmet proučevanja v pričujočem članku sprejem in uveljavitev predpisa vlade, ki ni skladen s SV-

³ Glej judikata: VS RS, 9. 10. 1998 - II Ips 55/98, http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/5258/ in VS RS, 10. 1. 2008 - II Ips 449/2007, http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/13021/ (oboje zadnjič obiskano: 13. 7. 2015).

⁴ G. Kušej, M. Pavčnik in A. Perenič, *Uvod v pravoznanstvo*, 1984, str. 68.

⁵ Samostalni predsednik se v članku razume tako za moški kot za ženski spol.

⁶ *Zakon o Vladi RS (Uradni list RS, št. 24/05 in nasl.), drugi odstavek 4. člena*: »Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani/...«.

NMP in morebitna odgovornost predsednika vlade zaradi kršitev dolžnostnega ravnanja v okviru ustavne obtožbe po 119. členu ustave. Zaradi obširnosti tematike običajnega občega mednarodnega prava se bom pri proučevanju omejil, tako da ne bom pojasnjeval pomembnih pravnih kvalitiet SVNMP v smislu, kakšen je njihov pravni doseg, če sodijo med neposredno uporabne (*direct applicability*) in izvršljive (*self-executing*) norme, oz. kakšen, če teh kvalitiet nimajo. Izhajal bom iz predpostavke, da ob navajanju SVNMP mislim na tiste, ki so neposredno uporabne in izvršljive v pravnem redu RS. Navedbe, da je bila kršena ustava, je v tem članku razumeti v kontekstu kot na domnevno kršitev ustave, o kateri kršitvi ali nekršitvi se še ni meritorno izreklo Ustavno sodišče.

2. Splošno veljavna načela mednarodnega prava

Kaj sploh so SVNMP⁷ za katere se v literaturi uporablja tudi poimenovanje običajna pravila občega mednarodnega prava⁸? To so prepoznana in uveljavljena načela in pravila mednarodnega prava, ki urejajo odnose med subjekti mednarodnega prava, med katere pa ne sodijo le države, ampak tudi človek, bodisi da mu dajejo neposredne pravice ali mu nalagajo obveznosti.⁹ Ustava RS v 8. členu deklarira presumpcija inkorporiranosti SVNMP v slovenski pravni red brez akta ratifikacije.¹⁰ Za tovrstno recepcijo mednarodnega prava v notranji pravni red se uporablja tudi izraz avtomatska adopcija. Doktrina adopcije priznava norme mednarodnega prava v notranjopravnem redu z ustavnim, zakonskim ali sodnim aktom, ne da bi prišlo so spremembe adresatov in spremembe narave pravnega pravila,¹¹ kar pomeni, da morajo državni organi in posamezniki *ipso facto* in brez kakršnega koli ravnanja spoštovati v mednarodni skupnosti uveljavljena pravila mednarodnega običajnega prava.¹² Vendar obstaja zadrega. Tovrstne mednarodne norme obstajajo praviloma v nepisni obliki, le izjemoma se naha-

⁷ Pojem splošno veljavna načela mednarodnega prava se v Ustavi RS pojavlja trikrat, od tega je enkrat zapisan kot splošno načelo mednarodnega prava, vendar med sintagmama ni pomenske razlike (M. Škrk V: M. Pavčnik in A. Novak (ur.), (Ustavno) sodno odločanje, 2013, str. 499).

⁸ Glej npr.: M. Pogačnik, Veljavnost mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji, 1996, str. 366 ali F. Grad, I. Kaučič, M. Pogačnik in B. Tičar, Constitutional System of the Republic of Slovenia, 2002, str. 321.

⁹ A. Cassese V: M. Škrk, Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, 2007, str. 279.

¹⁰ A. Weingerl, Uveljavitev mednarodnega prava v državnem pravu, 2002, str. 355.

¹¹ M. Kreča, Odnos unutrašnjega i medunarodnog prava, Beograd, 2006, str. 22 in 23.

¹² A. Cassese (glej op. pod črto št. 9), str. 279.

jajo tudi v kodificirani obliki.¹³ US se je v odločbi št. U-I-266/04-105 izreklo, da pojem splošno veljavna načela mednarodnega prava zajema predvsem mednarodne običaje kot dokaz obče prakse, ki so sprejeti kot pravo in obča pravna načela, ki jih pripoznavajo civilizirani narodi. Oba sta kot vira mednarodnega prava naštetá v Statutu Meddržavnega sodišča (*International Court of Justice*) v točkah b in c prvega odstavka 38. člena.¹⁴

2.1. Mednarodni običaj kot dokaz obče prakse sprejet kot pravo

Mednarodni običaj kot dokaz obče prakse je običaj, sestavljen iz objektivnega in subjektivnega elementa. Objektivni element (*corpus*) temelji na dejanskem ravnanju držav, subjektivni (*animus*) pa na prepričanju, da je dejanje pravno zapovedano.¹⁵ Ali povedano nekoliko drugače, kot objektivni kriterij se navaja dokaz »obče prakse«, kot subjektivni kriterij pa »*opinio juris sive necessitatis*«, tj. pravna zavest, ki pomeni, da države ravnajo na določen način zato, ker verjamejo, da je tako ravnanje za njih obvezno po pravilih mednarodnega prava.¹⁶ Oba pogoja morata biti izpolnjena kumulativno.¹⁷ Pred uporabo oz. upoštevanjem uveljavljenih pravil mednarodnega običajnega prava jih je torej treba prej prepoznati oz. identificirati. Možen način meritorno ugotovljenega obstoja in vsebine običajno pravnega pravila je npr. primerna razsodba mednarodnega sodišča.¹⁸ Torej, najti jih je mogoče zapisane npr. v judikatih: Stalnega mednarodnega sodišča (*Permanent Court of International justice*), Meddržavnega sodišča v Haagu (*International Court of justice*), Mednarodnega kazenskega sodišča (*International Criminal Court*), Stalnega arbitražnega sodišča v Haggu (*Permanent Court of Arbitration*), Organa za poravnavo sporov pri Svetovni trgovinski organizaciji (*Dispute Settlement*

¹³ Npr. v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter mednarodnimi organizacijami med seboj iz leta 1986, ki v Sloveniji ne velja kot mednarodna pogodba, vsebuje pa običajna pravila občega mednarodnega prava (K. Dolžan Ficko, *Nekateri vidiki neveljavnosti in prenehanja mednarodnih pogodb*, http://www.unaslovenia.org/sites/default/files/file/ficko_dolzan-nekateri_vidiki.pdf (zadnjič obiskano: 20. 8. 2014), str. 2).

¹⁴ Glej: ICJ, *Statute of the International Court of Justice*, <http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2&p3=0> (zadnjič obiskano: 8. 8. 2014).

¹⁵ M. Shaw, *International law*, Cambridge, 1997, str. 58.

¹⁶ Več v: O. Casanovas y La Rosa, *Unity and Pluralism in Public International Law*, Haag, 2001, str. 41–48.

¹⁷ G. Schwarzenberger V. H. Thirlway, *International Customary Law And Codification*, Leiden, 1972, str. 46.

¹⁸ M. Kreča (op. pod črto št. 11), str. 23.

Body), Mednarodnega tribunala za pomorsko mednarodno pravo (*International Tribunal for the Law of the Sea*).

Pomagamo pa si lahko tudi z judikaturto Vrhovnega sodišča (v nadaljevanju VS) RS in judikaturto US, v katerih je dotedaj že zavrnilo ali prepoznalo uveljavljene nepisane norme mednarodnega običajnega prava in jih komentiralo.¹⁹ V pomoč pa nam je lahko tudi strokovna literatura s področja običajnega mednarodnega prava, v kateri priznani mednarodnopravni strokovnjaki obravnavajo konkretne tovrstne zadeve. V angleškem jeziku so na določenih spletnih straneh javno dostopne tudi nekatere pravne vsebine, ki so lahko v pomoč pri prepoznavanju občega običajnega mednarodnega prava. Npr.: Juridical Yearbook na spletni strani <http://www.un.org/law/UNJuridicalYearbook/index.htm>; League of Nations Treaty Series na spletni strani <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/>; United Nations Treaty Series na spletni strani <http://treaties.un.org/>; Repertoire of the practice of the United Nations with regard to questions of international law na spletni strani <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>; Reports of International Arbitral Awards na spletni strani <http://untreaty.un.org/cod/riaa/index.html>. Pri tem velja poudariti, da sodišča in pravni strokovnjaki ne ustvarjajo mednarodnih norm, ampak le ugotavljajo njihov obstoj in jih tolmačijo. Judikatura in doktrina sta torej le pomožna pravna vira, ki pomagata izkristalizirati smisel in pomen obstoječih mednarodnih običajev.

Konkretne primere identificiranih norm mednarodnega običajnega prava si lahko nazorno ogledamo npr. v Splošni deklaraciji človekovih pravic,²⁰ ki v pravnem redu RS ne velja kot mednarodna pogodba, čeprav bi to lahko zmotno mislili zaradi njene (pisne) oblike, ampak zato, ker njenih 30. členov prepoznano vsebuje veljavno mednarodno običajno pravo²¹.

¹⁹ Npr. v judikatih: US RS, 12. 10. 1992 - U-I-90/91, <http://odlocitve.us-rs.si/documents/a0/09/u-i-90-912.pdf>; 12. 3. 2004 - Up-97/02, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US23176>; 13. 5. 2006 - Up-114/05, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US24682>; 24. 11. 2005 - Up-545/05, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US25258>; 14. 4. 2006 - Up-810/05, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US25998>; 14. 4. 2006 - Up-808/05, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US25999>; 27. 3. 2007 - Up-2226/06, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US27308>; ter VS RS, 12. 7. 2007 - X Ips 1287/2006, <http://sodisce.si/vsrs/odlocitve/21857/>; 21. 11. 2007 - X Ips 1397/2006, http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/21856/; in 28. 11. 2007 - X Ips 1309/2006, <http://sodisce.si/vsrs/odlocitve/21917/> (vse zadnjič obiskano: 13. 7. 2015).

²⁰ Glej: Splošna deklaracija človekovih pravic, http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/CP/Zbornik/SPLOSNA_DEKLARACIJA_O_CLOVEKOVIH_PRAVICAH_-_F.pdf (zadnjič obiskano: 8. 8. 2014).

²¹ Iz judikata US RS, Up-545/05 (op. pod črto št. 19) je razvidno, da Splošna deklaracija človekovih pravic, ki v Sloveniji ni bila sprejeta v obliki mednarodne pogodbe, velja kot del mednarodnega običajnega prava.

2.2. Obča pravna načela, ki jih prepoznavajo civilizirani narodi

»To so pravila, ki jih je človeštvo strnilo v kodeks etičnih vrednot, in pravila družbenega sožitja /.../. Gre za katalog tistih temeljnih človekovih pravic, ki so jih kot take civilizirani narodi priznavali že po prvi svetovni vojni.«²² Ta načela niso nastala v mednarodni praksi, vendar so zaradi svoje splošne uporabe skupno dobro vseh delov pravne nadgradnje civiliziranih narodov sveta. Tu niso mišljene posamezne norme, ki so identične v različnih pravnih sistemih civiliziranih narodov, ampak načela kot vrednostni temelj obstoječih norm. To niso izključno načela notranjega prava, ampak skupno dobro vsega pravnega življenja, čeprav so se jasneje oblikovala v posamezni veji prava. Kar je skupno pravnim pojmovanjem civiliziranih narodov za urejanje medčloveških odnosov, mora namreč *mutatis mutandis* veljati tudi za odnose med narodi.²³ Lahko torej povzamemo, da so največji skupni imenovalci temeljnih načel, zgodovinsko izoblikovanih v okviru notranjih pravnih ureditev,²⁴ npr.: načelo zakonitosti; načelo prepovedi retroaktivnosti; načelo *res iudicata*; načelo *litispidence*; načelo nedopustnosti neupravičene obogatitve; načelo *lex specialis derogat legi generalis*;²⁵ načelo *actor sequitur forum rei*;²⁶ načelo, da nihče ne more prenesti na drugega več pravic, kot jih ima sam; načelo *bona fides*;²⁷ načelo prepovedi zlorabe prava; načelo prepovedi neupravičenega obogatitja; načelo prepovedi okoriščenja iz lastne napake; načelo zastaranja; načelo obveznosti povrnitve škode, tako neposredne kot tudi posredne; načelo, da cesionar ne more imeti več pravic kot cedent; načelo *estoppel*; načela sodnega postopka (pravica do izločitve sodnika, enakost strank, pravila o dokazih, načelo *audiatur et altera pars*, načelo *res iudicata*, načelo *nemo iudex in sua causa*);²⁸ načelo *in claris non fit interpretatio*; načelo *ne bis in idem*; itd.²⁹

²² L. Šturm V. R. Bohinc (ur.), *Pogledi na vsebinsko pravno pravilnost dveh aktov SNOO z dne 16. septembra 1941, 1998*, str. 1091.

²³ G. Grasmann in R. David, *Uvod v velike sodobne pravne sisteme*, 1999, str. 47 in 48.

²⁴ M. Pogačnik, *Mednarodne pogodbe kot vir notranjega prava države*, 1999, str. 470.

²⁵ M. Škerk (op. pod črto št. 9), str. 282 in 283.

²⁶ M. Škerk, *Pritrdilno ločeno mnenju v odločbi US RS, 18. 10. 2001 - U-I-245/00*, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US21035> (zadnjič obiskano: 13. 7. 2015), št. 3.

²⁷ D. Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 2007, str. 59.

²⁸ M. Bartoš, P. Guggenheim, J. Andrassy, L. Shaw in A. Pellet V. B. Vukas, *Načela prava kao izvor evropske zajednice*, PFZ, 1992, št. 42, str. 259.

²⁹ B. Conforti, *Mednarodno pravo*, 2005, str. 41 in 42.

Pri identificiranju obstoja obćih pravnih načelih si lahko pomagamo podobno kot pri ugotavljanju mednarodnega obićajnega prava z judikaturο sodišć in doktrino, kot pomožnima viroma prava.

3. Predpisi vlade Republike Slovenije

Ker je predmet proućevanja skladnost predpisa vlade s SVNMP, si v nadaljevanju oglejmo, katere predpise sme vlada sprejemati. Vlada RS ima v cilju doloćanja, usmerjanja in usklajevanja izvajanja politike drŹave pristojnost izdajanja predpisov.³⁰ Ti morajo biti v skladu tudi s SVNMP.³¹ Vlada na podlagi zakona o vladi RS izdaja naslednje pravne akte: uredbe, odloke, poslovnik, sklepe in odloćbe.³² Vendar nimajo vsi pravni akti vlade svojstvo predpisa. S pojmom »predpis« je mišljen splošen oblastni pravni akt, ki vsebuje abstraktne in splošne pravne norme in je izdan na enostranski in oblastni naćin,³³ ter so obvezno objavljeni v Uradnem listu RS pred uveljavitvijo. V ustavnopravnem smislu sicer ni razlike med kakor koli poimenovanim predpisom vlade. Gre za podzakonski predpis v smislu tretjega odstavka 153. ćlena³⁴ ustave.

Uredba je splošni upravni akt, s katerim vlada podrobneje ureja in razćlenjuje v zakonu ali v drugem aktu DrŹavnega zbora (v nadaljevanju DZ) RS doloćena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Odlok pa je pravni akt, s katerim vlada ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odloćitve, za katere je z zakonom ali z uredbo doloćeno, da jih ureja vlada z odlokom.³⁵ Uredbe in odloki vlade imajo eksterni pravni ućinek, torej so splošni oblastni akti, medtem ko so poslovnik in sklepi s katerimi se ureja notranja organizacija in delo vlade ter odloćbe, s katerimi se ureja kadrovska imenovanja in razrešitve ter druge posamićne zadeve iz vladne pristojnosti, predvsem interne pravne narave. Vendar po ustaljeni ustavnosodni presoji US šteje za splošne akte tudi druge akte vlade, ne glede na poimeno-

³⁰ *Zakon o Vladi RS*, 2. ćlen.

³¹ *Ustava RS*, 8. ćlen.

³² *Zakon o Vladi RS*, 21. ćlen.

³³ B. Bugarić V: B. Bugarić, T. Jerovšek, E. Kerševan, R. Pirnat, S. Plićanić, Š. Korade Purg, G. Trpin in G. Virant, *Komentar zakonov s področja uprave*, 2004, str. 632.

³⁴ *Ustava RS*, tretji odstavek 153. ćlena: »Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni«.

³⁵ *Zakon o Vladi RS*, 21. ćlen.

vanje (npr. sklepe), kadar ti vsebujejo abstraktne pravne norme in po svoji vsebini pomenijo podzakonske predpise. Pri presoji, kaj škodi za predpis, se US ne ozira le na formalne znake in poimenovanje akta, ampak upošteva njegovo vsebino. Zato presoja tudi take akte (npr. sklep vlade), ki so na videz konkretne narave, če v materialnem pogledu na splošen in abstrakten način urejajo pravna razmerja.³⁶

4. Pooblastila predsednika vlade v postopku sprejemanja predpisov vlade Republike Slovenije

Glede na predmet proučevanja je relevantna predstavitev pooblastil predsednika vlade, iz katerih lahko razberemo njegovo dolžnostno ravnanje v postopku sprejemanja predpisov vlade. Vlada RS je sicer kolegijski organ, ki sprejema odločitve z določeno večino glasov njenih članov. Predsednik vlade pa vodi vlado na način, da predstavlja kolegijski organ, sklicuje in vodi seje vlade ter odgovarja DZ za delo celotne vlade.³⁷ Je v položaju prvega med enakimi (*primus inter pares*), pa vendarle ima določena pooblastila, ki mu pri sprejemanju odločitev dajejo posebno težo in odstopajo od pooblastil ostalih članov vlade. Med najpomembnejši je zagotovito poleg samega vodenja, usmerjanje dela vlade.³⁸ Vlada je po določbi drugega odstavka 120. člena ustave pri izdajanju predpisov vezana na okvir, ki ga določata ustava in zakon,³⁹ torej tudi na 8. člen ustave, ki določa skladnost predpisov z mednarodnim pravom.

4.1. Prisega predsednika vlade pred nastopom funkcije

Predsednik vlade se po izvolitvi v DZ po določilih 113. člena⁴⁰ v zvezi s 104. členom⁴¹ ustave s prisego zaveže k spoštovanju ustavnega reda in ravnanja po svoji vesti. Ob podrobnem branju določbe o prisegi je razvidno, da ne zapoveduje le „inavguracije“ tj. sve-

³⁶ L. Šturm V: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 2002, kom. k čl. 153, str. 1007.

³⁷ G. Virant V: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 2002, kom. k čl. 114, str. 854.

³⁸ *Zakon o Vladi RS*, 14. člen.

³⁹ L. Šturm V: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 2002, kom. k čl. 120, str. 875.

⁴⁰ *Ustava RS*, 113. člen: »Predsednik vlade in ministri izrečejo po izvolitvi oziroma po imenovanju pred državnim zborom prisego, določeno s 104. členom«.

⁴¹ *Ustava RS*, 104. člen: »Pred nastopom funkcije izreče predsednik republike pred državnim zborom naslednjo prisego: 'Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije.'«.

čanega akta prisega pred nastopom funkcije, ampak konkretno, s primarno dispozicijo določa tudi samo ustavno vsebino ravnanja osebe, ki se je k temu s prisego prostovoljno zavezala. Dejansko bi ta oseba namreč lahko odklonila prisego, vendar potem sploh ne bi nastopila funkcije predsednika vlade. Torej, predsednik vlade sme šele po obljubi, da bo spoštoval ustavni red in ravnal po svoji vesti, nastopiti funkcijo. Besedilo ustavne prisega se ne nahaja v preambuli, marveč med normativnimi členi ustave. Torej spada v območje pozitivnega, ne pa naravnega prava, tj. etike.⁴² Pravne posledice prisega sicer niso direktno določene,⁴³ vendar je 113. člen v zvezi s 104. členom ustave formuliran v obliki pravnega pravila. Vsebuje zapoved določenega tipa ravnanja, primarno dispozicijo, res pa je, da ne vsebuje hkrati tudi sankcije. Zaradi tega doktrina tovrstna pravila uvršča med nepopolna pravna pravila (*lex imperfecta*), ki imajo pomen le v navezi z drugimi že obstoječimi pravnimi pravili.⁴⁴ Na mestu je torej vprašanje, katera so ta druga pravila iz katerih lahko potem razberemo pomen nepopolnega pravnega pravila? Ali je namen ustavne določbe o prisegi res zgolj inavguracija predsednika vlade pred nastopom funkcije, ali pa je namen te določbe širši?

Prisega je pogoj, da predsednik vlade sploh lahko nastopi opravljanje funkcije in jo v nadaljevanju sme opravljati le na način, da upošteva ustavni red in ravna po svoji vesti. V primeru, da kasneje po nastopu funkcije krši ustavni red oz. ne ravna po svoji vesti za blaginjo Slovenije, bi logično morala nastopiti pravna posledica v obliki sankcije, ki bi mu takšno ravnanje onemogočila. Takšno manjkajočo sankcijo najdemo v 119. členu⁴⁵ v povezavi s 109. členu⁴⁶ ustave, ki določa kot možno posledico kršitve ustave ali zakonov začasni suspenz oz. odvzem funkcije predsednika vlade v okviru postopka ustavne obtožbe. Na podlagi tega menim, da lahko z uporabo logike prepričljivo odgovorimo na prej zastavljeni vprašanji. Namen prisega predsednika vlade pred DZ

⁴² T. Hribar, *Etični pomen ustavne prisega*, 2012, str. 2.

⁴³ G. Virant (op. pod črto št. 37), str. 853.

⁴⁴ E. R. Bierling V. M. Pavčnik, *Teorija prava*, 2007, str. 138.

⁴⁵ Ustava RS, 119. člen: »Predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Ustavno sodišče obravnava obtožbo na način, kakor je določen v 109. členu«.

⁴⁶ Ustava RS, 109. člen: »Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. Le-to ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko odloči o odvzemu funkcije. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije«.

očitno ni le slavnostni akt prisege sam po sebi, ampak je namen prisege tudi pravna zaveza predsednika vlade, kako bo dolžnostno ravnal na funkciji predsednika vlade, iz katere je lahko, če bo kršil ustavni red, tudi razrešen. Zaveza predsednika iz prisege, ki zadeva ravnanje „po svoji vesti“ pa je razumeti, da predsednik vlade pri usmerjanju dela vlade in sprejemanju odločitev ni vezan na nobena navodila drugih oseb, da pa morajo biti njegove odločitve v skladu s pravni redom. Menim, da ima pri tem predsednik vlade več svobode v pravnih situacijah, ki mu dovoljujejo možne alternativne odločitve.

Za kršitev ustavnega reda lahko označimo dejanja, ki so protipravna, ki pomenijo kršitev dolžnostnega ravnanja in pomenijo napad na ustavni (pravni) red. Sinonim za pravni red je termin „pozitivno pravo“.⁴⁷ Ni popolnoma jasno, kakšen obseg pravnih norm je v okviru sintagme „ustavni red“ imel ustavodajalec v mislih, ko je oblikoval 104. člen ustave. Z uporabo gramatikalne razlage se lahko razume, da najmanj pravne norme ustavnega ranga. Ker pa je prisega predsednika vlade o ravnanju skladno z ustavnim redom RS pogoj za nastop opravljanja funkcije, odvzem funkcije predsednika vlade kot možna predvidena sankcija pa je po 119. členu v zvezi s 109. členom ustave mogoč ne le zaradi kršitve posameznih določb ustave, ampak tudi zaradi kršitve zakonov, je sintagmo „ustavni red“ mogoče razumeti tudi širše, kot npr. „pravni red“ ali pa „pozitivno pravo“.

Če je npr. predsednik vlade le sodeloval v kolektivni odločitvi vlade, s katero se je kršila ustava, pri tem pa naklepno ali iz malomarnosti tega ni preprečil v okviru dolžnostnega ravnanja, ki izhaja iz njegove funkcije usmerjanja dela vlade⁴⁸ in drugih obstoječih pravnih norm, bi bilo nerazumno meniti, da takšno njegovo ravnanje ali opustitev ni mogoče razumeti kot nespoštovanja ustavnega reda, četudi on ni osebno kršil 8. člena ustave, ampak vlada.

Ni sporno, da so 8. člena ustave, ki ureja skladnost predpisov s SVNMP, kakor tudi določbi 113. člena v zvezi s 104. členom ustave, ki zapovedujeta ravnanje predsednika skladno s postavljenim ustavnim redom v RS, sestavni del „ustavnega reda“, kar mora predsednik vlade vsekakor upoštevati pri opravljanju svoje funkcije.

⁴⁷ G. Kušej (op. pod črto št. 4), str. 68.

⁴⁸ Zakon o Vladi RS, prvi odstavek 14. člena: »Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vladu ter sklicuje in vodi njene seje«.

Razumno je sklepati, da spoštovati ustavni red za predsednika vlade pomeni, da kot član vlade, katero delo usmerja, osebno ne sme doprinesiti ne aktivno ne pasivno (s storitvijo ali opustitvijo) k morebitni uveljavitvi v pravnem redu RS predpisa vlade, ki ni skladen s SVNMP, ker bi to pomenilo kršitev ustave po določbi 8. člena in s tem tudi kršitev ustavnega reda (113. člena v zvezi s 104. členom ustave). Menim, da vsebina prisega predsednika vlade zavezuje k aktivnemu ravnanju v vladi v okviru obstoječih pravnih norm. V nasprotnem primeru obstajajo argumenti za očitek, da je predsednik opustil dolžnostno ravnanje in posledično kršil ustavni red. Pomembno je poudariti, da ostali člani vlade nimajo enakih pravnih instrumentov na voljo, da bi preprečili sprejem neskladnega predpisa s SVNMP, kot jih ima predsednik vlade. Člani vlade imajo na voljo le svoj glas pri glasovanju na seji vlade, sicer pa ne glede na to kako so glasovali, odgovarjajo skupno z drugimi člani vlade za delo vlade.

Relevantno vprašanje v nadaljevanju razprave je, katere so tiste obstoječe pravne norme, ki jih ima na razpolago predsednik vlade, s pomočjo katerih lahko prepreči uveljavitev predpisa vlade, ki je neskladen s SVNMP?

4.2. Postopek sprejemanja predpisov vlade in dolžnostno ravnanje predsednika vlade pri tem

Vlada RS kot kolektivni organ v skladu z Ustavo RS, z zakoni in z drugimi splošnimi akti DZ določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države na način, da izdaja predpise.⁴⁹ Vlado vodi in usmerja njen predsednik,⁵⁰ ki je v razmerju do drugih članov vlade *primus inter pares*. Vlada dela in odloča iz svoje pristojnosti na sejah, torej tudi o sprejemu predpisov, z večino glasov vseh članov. V primeru sodega števila članov vlade in je glasovanje izenačeno odloči glas predsednik vlade.⁵¹ Predlogi podzakonskih predpisov „morajo“ biti že pred obravnavo na seji vlade „vedno“ predhodno usklajeni s Službo Vlade RS za zakonodajo (v nadaljevanju SVZ), ki o tem poda pisno mnenje,⁵² vendar je termina „morajo“ in „vedno“ razumeti

⁴⁹ Zakon o Vladi RS, 2. člen.

⁵⁰ Zakon o Vladi RS, 14. člen.

⁵¹ Zakon o Vladi RS, 16. člen in Poslovnik vlade RS (Uradni list RS, št. 43/01 in nasl.), 3. in 28. člen.

⁵² Poslovnik Vlade RS, tretji odstavek 10. člena in Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade RS za zakonodajo (Uradni list RS, št. 139/06 in nasl.), prva alineja 2. člena.

relativno, saj je iz priloge št. 2⁵³ Navodila za izvajanje poslovnika vlade št. 10 razvidno, da predlagatelj lahko zahteva obravnavo tudi neusklajenega gradiva. Glede na to, da je SVZ le strokovni organ vlade, je njeno mnenje za vlado nezavezujoče. Vlada ima lahko glede usklajenosti predloga predpisa s SVNMP tudi drugačno mnenje. Seje vlade sklicuje predsednik vlade⁵⁴ in jo vodi, v primeru njegove odsotnosti pa podpredsednik vlade ali minister, ki ga sam določi. Po končani obravnavi posamezne točke dnevnega reda vlada sprejme sklepe, s katerimi gradivo in predlagane rešitve sprejme v predlaganem ali spremenjenem besedilu, oziroma sklepe, s katerimi zavrne gradivo.⁵⁵ O seji vlade se piše zapisnik, katera zapisana vsebina se na naslednji seji vlade potrdi.

Glede na predmet raziskovanja pričujočega prispevka je ključno opozoriti na zapoved dolžnostnega ravnanja predsednika vlade, ki izhaja iz prvega odstavka 14. člena⁵⁶ zakona o vladi. Predsednik vlade mora usmerjati delo vlade. To je njegova dolžnost in izhaja tudi iz same funkcije, ki jo opravlja. Ker je predsednik vlade po zaprisegi pred DZ dolžnostno zavezan k spoštovanju ustavnega reda je logično, da mora in sme delo vlade aktivno usmerjati le v tej smeri tj. v smeri spoštovanju ustavnega reda. Če je kljub temu pri sprejemanju predpisa preglasovan, takšen predpis pa bi bil v neskladen s SVNMP in s tem tudi protiustaven, mora po mojem mnenju predsednik uporabiti še preostale pravne možnosti v okviru pooblastil ki jih ima, da prepreči kršitev ustave in s tem zagotovi spoštovanje ustavnega reda.

Glede na zapisano je zato relevantno opozoriti, da ima predsednik vlade v 34. členu poslovnika vlade določeno pravno možnost, da tudi po že opravljenem glasovanju vlade in po potrditvi njenega zapisnika zadrži odločitev vlade, če ugotovi, da bi njena izpolnitev utegnila imeti škodljive posledice in takoj, najpozneje pa na naslednji redni seji vlade, zahteva, da vlada ponovno obravnava svojo odločitev. Torej, obstaja možnost, da se o sprejetem, vendar še ne uveljavljenem neskladnem predpisu s SVNMP odloča ponovno in se ga mogoče po ponovnem odločanju ne sprejme.

⁵³ Navodilo za izvajanje poslovnika Vlade RS št. 10, Priloga 2 (spremni dopis – 2. del) – podatki o izvedbi notranjih postopkov pred odločitvijo na seji vlade.

⁵⁴ Poslovnik Vlade RS, 19. člen.

⁵⁵ Poslovnik Vlade RS, 20. člen.

⁵⁶ Zakon o Vladi RS, prvi odstavek 14. člena: »Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje«.

Pomembno je, da je pravno orodje ponovnega odločanja v rokah predsednika vlade, ki to možnost, z aktivnim prizadevanjem za spoštovanje ustavnega reda, lahko uporabi. Pomembno je opozoriti tudi, da ima predsednik to pooblastilo tudi glede sprejetih predpisov na sejah vlade, katere so zaradi njegove odsotnosti po pooblastilu vodili podpredsednik vlade ali minister.

Relevantno je tudi, da je potrebno predpis v postopku uveljavitve pred objavo v uradnem listu⁵⁷ po določbi 37. člena poslovnika vlade podpisati. Sprejeti predpis vlade podpiše predsednik vlade ali podpredsednik ali minister, ki je na podlagi pooblastila predsednika vlade vodil sejo vlade, na kateri je bil predpis sprejet.⁵⁸ Časovni rok za podpis ni določen. Podpisan sprejeti predpis vlade se pošlje v objavo z izpolnjenim formularjem⁵⁹ v obliki odredbe SVZ,⁶⁰ ki uredi potrebno za objavo. Nepodpisan sprejeti predpis se ne more uveljaviti, ker se ga ne more nepodpisanega objaviti v uradnem listu.⁶¹ Predsednik vlade ima z odlašanjem zapovednega podpisa *de facto* na razpolago suspenzivni veto na sprejeti predpis vlade, s katerim lahko v okviru spoštovanja ustavnega reda prepreči uveljavitev s SVNMP neskladnega predpisa vlade in s tem prepreči kršitev 8. člena ustave.

Ker gre pri ocenjevanju skladnosti predpisov s SVNMP za strokovno izjemno zahtevno pravno materijo, se postavlja vprašanje tudi vloge SVZ, ki daje pisna mnenja o skladnosti predpisov.

5. Vloga službe vlade Republike Slovenije za zakonodajo pri sprejemanju predpisov vlade

SVZ je samostojna strokovna služba Vlade RS.⁶² Z zakonom o uradnem listu ji je naložena zadolžitev izdajanje Uradnega lista RS,⁶³ v katerem se objavlja po odredbi⁶⁴ tudi predpisi vlade.⁶⁵ Poleg

⁵⁷ Ustava RS, 154. člen.

⁵⁸ Poslovnik Vlade RS, 37. člen.

⁵⁹ Obrazec - Odredba za objavo v uradnem listu RS, <http://www.pisrs.si/Pis.web/npb/2014-01-1509-2010-01-0876-npb1-p1.pdf> (zadnjič obiskano: 23. 6. 2014).

⁶⁰ Uredba o objavljanju v Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 20/10 in nasl.), drugi odstavek 9. člena in 16. člen.

⁶¹ Zakon o Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 112/05 in nasl.), šesta alineja prvega odstavka 7. člena.

⁶² Služba Vlade RS za zakonodajo, O službi, http://www.svz.gov.si/si/o_sluzbi/ (zadnjič obiskano: 29. 5. 2014).

⁶³ Zakon o Uradnem listu RS, 2. člen.

⁶⁴ Zakon o Uradnem listu RS, prvi odstavek 9. člena.

⁶⁵ Zakon o Uradnem listu RS, šesta alineja prvega odstavka 7. člena.

izdajanja uradnih listov je glede na temo pričujočega članka pomembno opozoriti na zadolžitev SVZ, da obravnava z vidika skladnosti z ustavo in pravnim sistemom tudi predloge pravnih aktov vlade.⁶⁶ Predlogi predpisov vlade „morajo vedno“⁶⁷ biti usklajeni s SVZ z vidika skladnosti z ustavo, torej tudi z 8. členom ustave. SVZ o tem poda pisno mnenje.⁶⁸ Mnenje SVZ ni zavezujoče za vlado. Po sprejetju predpisa vlade in potem, ko je tak pravni akt podpisan, se le ta objavi v uradnem listu po odredbi, ki jo po opravljeni preveritvi SVZ, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 7. člena Uredbe o objavljanju v uradnem listu,⁶⁹ realizira SVZ.

Torej, SVZ glede skladnosti predlaganega predpisov vlade poda svoje mnenje v pisni obliki. Nedvomno bi imelo mnenje, da je nek predlog predpisa vlade neskladen s SVNMP pomembno težo posebej še, če bi se vlada odločila, da ga ne upošteva, oz. če se predsednik vlade nebi aktivno prizadeval v okviru danih pravnih možnosti, da prepreči uveljavitev spornega predpisa vlade, za katerega tudi SVZ meni, da je neskladen.

6. Obtožba predsednika vlade v državnem zboru Republike Slovenije

Vlada RS sprejema predpise iz svoje pristojnosti kot kolektivno delovno telo v kateri je predsednik vlade med njenimi člani v položaju *primus inter pares*. Sprejeti in uveljavljeni predpisi morajo biti v skladu tudi s SVNMP, kar v svoji primarni dispoziciji zahteva 8. člen ustave. Neskladnost med sprejetim predpisom vlade in nadrejeno normo mednarodnega prava kot merila presoje adekvatnosti, pomeni objektivno kršitev ustave, ki jo subjektivno zakrivi vlada.

Predsednika vlade lahko DZ na podlagi 119. člena ustave pred US obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Kršitev ustave mora biti zagrešena osebno, kajti v primeru ustavne obtožbe ni mogoče uveljaviti odgovornosti za

⁶⁶ Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade RS, prva in sedma alineja 2. člena.

⁶⁷ Termin »morajo« in »vedno« je razumeti relativno, kar je že pojasnjeno v poglavju 4.2 tega članka.

⁶⁸ Poslovnik Vlade RS, tretji odstavek 10. člena.

⁶⁹ Uredba o objavljanju v Uradnem listu RS, prvi odstavek 7. člena: »Akt iz 3. člena te uredbe se objavi v uradnem listu, če je predložen v objavo v skladu z zakonom o Uradnem listu Republike Slovenije, s to uredbo in z zakonom ali drugim predpisom, ki določa objavo v uradnem listu. Objava akta državnega zbora mora biti tudi v skladu s poslovníkom državnega zbora, objava akta vlade v skladu s poslovníkom vlade, objava akta samoupravne lokalne skupnosti pa v skladu s statutom samoupravne lokalne skupnosti«.

napake drugih.⁷⁰ Zgolj uveljavitev neskladnega predpisa vlade avtomatično torej ne pomeni, da je mogoče naprtiti odgovornost predsedniku vlade v okviru ustavne obtožbe. Predsednik vlade direktno ne more kršiti 8. člena ustave, ker osebno ne sprejema predpisov ampak vlada, zoper katero pa ni predvidene odgovornosti v okviru inštituta ustavne obtožbe. Vendar menim, da je predsedniku vlade mogoče očitati neposredno kršitev 113. člena v zvezi s 104. členom ustave, ker ni dolžnostno ravnal v okviru obstoječih pravnih norm za zagotovitev spoštovanja ustavnega reda, kar je potem posredno rezultiralo v vladni kršitvi 8. člena ustave. Kršitev primarne dispozicije 113. člena v zvezi s 104. členom ustave (zaveza spoštovanja ustavnega reda in ravnanja po svoji vesti) je sicer lahko posledica nevednosti ali zavestnega ravnanja predsednika vlade, ki se lahko kaže v obliki storitve ali opustitve določenega dejanja. Gre za subjektivni odnos do kršitve ustave, ki je lahko storjena tako naklepno kakor tudi iz malomarnosti.⁷¹

Postopek impeachmenta zoper predsednika vlade urejata poslovnik DZ in zakon o Ustavnem sodišču. Delimo ga lahko na dva dela, in sicer v prvem delu na postopek obtožbe v DZ, v drugem delu pa na postopek ugotavljanja odgovornosti pred US. Glede na predmet raziskovanja je za vsebino pričujočega prispevka relevanten le prvi del.

Predlog ustavne obtožbe predsednika vlade lahko kolektivno vloži v DZ najmanj 10 poslancev,⁷² ne pa npr. posamezen državljan.⁷³ DZ mora o predlogu odločiti v 60 dneh, če tega ne stori se šteje, da je predlog zavrnen.⁷⁴ Predsednik Vlade RS lahko na predlagano obtožbo odgovori, predlagatelj obtožbe pa ima možnost predlog obtožbe na seji DZ še ustno obrazložiti.⁷⁵ Na seji DZ se zaključi postopek predloga obtožbe z glasovanjem. Ustavna obtožba je sprejeta s sklepom, če zanjo glasuje večina vseh poslancev.⁷⁶ Pomembno je opozoriti na izrazito možnost politične presoje poslancev, ki je fakultativna.⁷⁷ To pomeni, da tudi če obstajajo

⁷⁰ M. Cerar, *Obtožba pred Ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve)*, 1999, str. 243 in 247.

⁷¹ Obstaja sporno mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve DZ, da bi pri obtožbi zadoščevala krivdna oblika malomarnosti na stopnji zavestne malomarnosti, ne pa tudi nezavestne malomarnosti (*Id.*, str. 243).

⁷² Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 in nasl.), 192. člen.

⁷³ A. Mavčič, *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili*, 2000, str. 366.

⁷⁴ Poslovnik državnega zbora, 187. člen v zvezi z drugim odstavkom 192. člena.

⁷⁵ Poslovnik državnega zbora, 190. člen v zvezi z drugim odstavkom 192. člena.

⁷⁶ Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in nasl.), 63. člen.

⁷⁷ M. Cerar (*op. pod črto št. 70*), str. 244.

dovolj tehtni dokazi glede kršitve ustave, predlagana obtožba ne bo sprejeta, če je v DZ ne bo podprla večina vseh poslancev.

Kolektivni predlagatelj ustavne obtožbe mora v predlogu opisati očitano kršitev ustave in predložiti dokaze.⁷⁸ Zatrjevanja morajo biti dovolj konkretna, da jih je mogoče kasneje na US preizkusiti, če bo DZ seveda s sklepom sprejel ustavno obtožbo. Zgolj splošno zatrjevanje ne zadostuje.⁷⁹

Zamislimo si hipotetično naslednji primer. Vlada je obravnavala predlog predpisa, za katerega je SVZ predhodno podala pisno mnenje, da je neskladen s SVNMP. Z mnenjem SVZ se je strinjal tudi predsednik vlade, vendar v okviru dolžnostnega ravnanja po 14. členu zakona o vladi ni dal usmeritve za delo ostalim članom vlade v smislu zaveze k spoštovanju ustavnega reda. Predsednik vlade je na seji vlade glasoval sicer proti sprejemu spornega predloga neskladnega predpisa, vendar je bil preglasovan. Neskladen predpisa vlade je bil tako sprejet. V nadaljevanju je predsednik vlade lahkomišelnost menil, da sprejem neskladnega predpisa ne bo imel škodljivi posledic (težko si je namreč zamisliti, da neskladen predpis vlade z mednarodnim pravom v prihodnosti ne bo imel negativnih škodljivih posledic), zato po določbi 34. člena poslovnika Vlade RS ni zadržal odločitev vlade in ni zahteval, da vlada ponovno obravnava svojo odločitev. Predsednik vlade je tudi menil, da je iz formalističnih razlogov dolžan po določilu 37. člen poslovnika Vlade RS takoj podpisati vsak sprejeti predpis vlade, četudi se z njim ne strinja, pri tem pa je zanemaril dolžnostno ravnanje tj., da bo spoštoval ustavni red in ravnal po lastni vesti. Podpisan neskladen sprejeti predpis je tako izpolnjeval pogoje po določilu tretjega odstavka 16. člena Uredbe o objavljanju v Uradnem listu RS za objavo v Uradnem listu RS in bil s tem uveljavljen. S trenutkom uveljavitve je prišlo tudi do vladne kršitve 8. člena ustave, ki zapovedujeta skladnost predpisov s SVNMP.

Iz hipotetičnega izmišljenega primera je razvidno, da predsednik vlade ni uporabil predpisanih pravnih možnosti, ki izhajajo konkretno iz 14. člen zakona o vladi ter 34. in 37. člen poslovnika vlade, da bi zagotovil v okviru svoje funkcije spoštovanje ustavnega reda pri sprejemanju predpisov vlade, k čemur je dolžnostno zavezan. Menim, da če predsednik vlade naklepoma ali pa iz razlo-

⁷⁸ Poslovnik državnega zbora, drugi odstavek 187. člena v zvezi z drugim odstavkom 192. člena.

⁷⁹ Glej judikat US RS, 25. 9. 2003 - U-I-172/02, <http://odlocitve.us-rs.si/documents/be/6e/u-i-172-022.pdf> (zadnjič obiskano: 13. 7. 2015), paragraf 23.

gov malomarnosti le-teh dolžnostno ne uporabi, s tem odločilno prispeva k nastanku prepovedane posledice, tj. uveljavitvi neskladnega predpisa s SVNMP in s tem kršitvi 8. člena ustave. Predsednik vlade je s tem po mojem mnenju neposredno kršil ustavo, konkretno 113. člen v zvezi s 104. členom, na podlagi katerih se je zavezal k spoštovanju ustavnega reda in ravnanja po lastni vesti. To pomeni, da bi bili podani tudi razlogi za ugotavljanje njegove odgovornosti v okviru ustavne obtožbe po 119. členu ustave.

Na podlagi tega menim, da bi predlagatelj *impeachmenta* moral v svojem predlogu ustavne obtožbe navesti naslednje podatke:

- predpis vlade z navedbo številke uradnega lista RS, v katerem je bil objavljen in je po prepričanju predlagatelja neskladen s SVNMP;

- navedba konkretno prepoznane mednarodne običajne obče pravne norme, katera se uvršča med SVNMP, ki bo služila kot merilo presoje skladnosti;⁸⁰

- navedba argumentov iz katerih je predlagatelj zaključil, da je konkretni predpis vlade neskladen s SVNMP oz. prepoznano mednarodno običajno občo pravno normo;⁸¹

- konkretna pooblastila predsednika vlade, iz katerih izhaja pričakovano dolžnostno ravnanje pri sprejemanju predpisov in izhajajo iz 113. člena ustave v zvezi s 104. členom ustave, 14. člen zakona o vladi ter 34. in 37. člen poslovnika vlade;

- konkretno opisati krivdno storitev ali opustitev⁸² predsednika vlade, ki je prepoznana s strani predlagatelja *impeachmenta* kot osebna kršitev 113. člena ustave v zvezi s členom 104. ustave, ker ni ukrenil potrebno v okviru pooblastil, ki mu jih daje 14. člen zakona o vladi ter 34. in 37. člen poslovnika vlade, ter je s tem posledič-

⁸⁰ Kako si pomagati pri prepoznavi oz. identifikaciji obče običajne norme mednarodnega prava sem predstavil v poglavju 2.1 in 2.2 tega prispevka.

⁸¹ Če je tudi SVZ v pisnem mnenju glede predpisa zapisala, da je neskladen z mednarodnim pravom, se v utemeljitvi sklicuje tudi na takšno mnenje. Če pa je bilo pisno mnenje SVZ takšno, da neskladnosti ni našlo, je potrebno obrazložiti, zakaj se meni, da je mnenje SVZ napačno. V obeh primerih je potrebno, da se obstoječe pisno mnenje kot dokazilo predloži predlogu ustavne obtožbe.

⁸² Na tem mestu je potrebno argumentirati krivdo najmanj na stopnji nezvestne malomarnosti. Ta oblika malomarnosti je podana, „če storilec ni ravnal s potrebno pazljivostjo /.../, čeprav se ni zavedal, da lahko stori dejanje, pa bi se bil po okoliščinah in po svojih osebnih lastnostih tega moral in mogel zavedati“ (*Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 55/2008 in nasl.)*, 26. člen). Ta oblika krivde se od prvih treh (od direktnega naklepa, eventualnega naklepa in od zavestne malomarnosti) bistveno razločuje, saj pri njej ni ne zavesti glede pričakovanja prepovedane posledice in ne storilčeve volje glede prepovedane posledice. Namesto da bi raziskovali to, kar je bilo v storilčevi psihi (zavesti in volji), se sprašujemo o tem, kar naj bi bilo, bi moralo biti, pa v resnici ni bilo, in ali to lahko storilcu očitamo. Več v: L. Bavcon in A. Šelih, *Kazensko pravo, Splošni del*, 2003, str. 300.

no omogočil uveljavitev s SVNMP neskladnega predpisa vlade, ki pomeni kršitev 8. člena ustave.

Predlogu obtožbe bi bilo potrebno predložiti obstoječe dokazila, npr.:

- pisno mnenje SVZ glede skladnosti predpisa vlade;
- zapisnik seje vlade, na kateri se je sprejel sporni predpis vlade;
- druga obstoječa dosegljiva korespondenca, ki se nanaša na sprejem spornega predpisa vlade ali ministra;
- morebitno izdelano pravno mnenje neodvisnega strokovnjaka ali inštitucije glede prepoznane uveljavljene norme mednarodnega prava, ki sodi med SVNMP kot kriterija presoje skladnosti,
- judikat/i mednarodnega tribunala, US ali Vrhovnega sodišča RS, iz katerega izhaja prepoznavnost in uveljavljenost konkretne norme mednarodnega prava, ki sodi med SVNMP,
- morebitna druga relevantna dokazila.

Naj še omenim, da je v zvezi z dosedanjimi predlogi ustavnih obtožb Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve DZ zaradi izostanka prakse podal nekaj pravnih mnenj v smislu splošnih opozoril,⁸³ ki pa niso zavezujoča posebno še, ker je odločitev DZ glede sprejetja ustavne obtožbe fakultativna, ne obstaja pa še relevantna judikatura US.

7. Sklep

Predmet raziskovanja je bilo povezan z osrednjim vprašanjem, ali predsednik vlade lahko odgovarja za kršitev 8. člena ustave zaradi sprejema in uveljavitve s SVNMP neskladnega predpisa Vlade RS. SVNMP se v hierarhiji pravnih aktov RS uvršča pod ustavo in nad zakone, kar pomeni, da morajo biti uveljavljeni predpisi vlade skladni s SVNMP, kot to določata 8. člen ustave. Ker je vlada kolektivno delovno telo, predsedniku vlade ni mogoče avtomatično očitati kršenja 8. člena ustave v okviru inštituta ustavne obtožbe po 119. členu ustave, ker tovrstne kršitve ne more zagrešiti osebno. Vendar lahko predsednik vlade z opustitvijo predpisanega dolžnostnega ravnanja, ki mu omogočajo opravljanje dela v okviru spoštovanja ustavnega reda, pomembno prispeva k kršitvi 8. člena ustave. Njegovo odgovornost v okviru inštituta ustavne ob-

⁸³ M. Cerar (*op. pod črto št. 70*), str. 247.

tožbe je torej mogoče zahtevati z očitanjem osebne kršitve ustave po določbi 113. člena ustave v zvezi s členom 104. ustave, ker ni spoštoval ustavni red in ni uporabil danih pooblastil, predvsem pooblastil iz 14. člena zakona o vladi ter 34. in 37. člena poslovnika vlade ter s tem zavestno ali iz malomarnosti omogočil uveljavitev s SVNMP neskladnega predpisa vlade in s tem posledično posredno povzročitev tudi vladno kršitev 8. člena ustave.