



Številka: 00104-182/2019/4

Datum: 31. 7. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje dr. Franca Trčka v zvezi s protiustavnimi napotitvami slovenske vojske na misije v tujino

Poslanec dr. Franc Trček je na Vlado Republike Slovenije naslovil pisno poslansko vprašanje, kdaj in kako bo vlada odpravila trenutno protiustavno stanje glede napotitev Slovenske vojske na misije, vključno z mirovnimi, v tujino. Navaja, da v resnih parlamentarnih demokracijah o tem odločajo nacionalni parlamenti, pri nas pa temu ni tako. Opozarja tudi na drugo alinejo (pravilno drugi odstavek) 124. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da izvajanje obrambe nadzoruje državni zbor, poslanci pa v zvezi s tem nimajo niti dostopa do relevantnih magnetogramov dela vlade.

Odgovor Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) uvodoma ocenjuje, da razmejitev pristojnosti med Državnim zborom Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in vlado v postopkih odločanja o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije, ni v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije in sledi načelu delitve oblasti na zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.

Splošno znano dejstvo je, da je vse odločitve o vstopu Republike Slovenije v mednarodne organizacije (OZN, EU, Nato in druge) sprejel državni zbor, ki je tudi ratificiral ključne mednarodnopravne akte (pogodbe) teh organizacij. Odločanje o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v teh organizacijah oziroma s temi mednarodnimi akti, vključno s sodelovanjem Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in misijah, zato pomeni zgolj realizacijo s strani Republike Slovenije sprejetih zavez. Vse odločitve vlade so torej le posledica predhodnih odločitev državnega zbora o vstopu Republike Slovenije v posamezne mednarodne organizacije oziroma o sklenitvi posameznih mednarodnih pogodb na obrambnem področju. Prav tako odločitve vlade o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije, temeljijo tudi na strateških in političnih usmeritvah, ki jih določa oziroma sprejema državni zbor.

Obstoječe rešitve, ki jih v obravnavanem kontekstu vsebujejo zlasti 82., 84. in 84.a člen Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) Republiki Sloveniji oziroma vladi, kot nosilki izvršilne veje oblasti, omogočajo tudi ustrezno kredibilnost pri izvajanju politik na mednarodnem, še zlasti pa obrambnem področju. Vlada je le tako lahko pri uresničevanju zunanje politike v skladu z usmeritvami državnega zbora oziroma sprejetimi političnimi odločitvami, zanesljiv in učinkovit sogovornik z ostalimi državami v medsebojnih odnosih oziroma v okviru mednarodnih organizacij in sklenjenih mednarodnih pogodb. Po oceni vlade sedanji postopki strokovne priprave, usklajevanja in odločanja tako v vsebinskem, kot tudi postopkovnem smislu, ustrezajo tudi demokratičnim standardom in načelom, ki izhajajo iz Ustave Republike Slovenije, v smislu slednjega tudi načelu delitve oblasti. V procese odločanja so ustrezno vključeni vsi relevantni deležniki, od ministrstev, vlade, pristojnih odborov državnega zbora in samega državnega zbora, kot tudi strokovne in druge javnosti.

Če je vlada v začetnih letih sodelovanja Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, o konkretnih napotitvah državni zbor praviloma zgolj obveščala, pa so se ti postopki, zlasti po vstopu Republike Slovenije v Nato in intenziviranju aktivnosti Slovenske vojske v tujini, postopno pričeli izpopolnjevati in nadgrajevati, tudi v smislu večje vloge državnega zbora, tako v postopku obravnave same namere, kot pred samim dejanskim odločanjem o sodelovanju na vladi.

Omenjene nadgradnje so bile podlaga tudi za pripravo Strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, ki jo je sprejela vlada v začetku leta 2010 (Uradni list RS, št. 19/10; v nadaljevanju: strategija). S strategijo se je uveljavil celovit pristop pri odločanju o sodelovanju v mednarodnih operacijah in misijah, mednarodnih civilnih misijah oziroma mednarodnih reševalnih operacijah, ki so sicer urejene v Zakonu o obrambi, Zakonu o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (Uradni list RS, št. 20/06), Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 - ZNOrg), pa tudi predpisih, ki urejajo delo in naloge policije.

Skladno z 39. točko strategije se postopek odločanja o sodelovanju v primeru vojaških operacij oziroma civilnih misij z izvršilnimi pooblastili ali v primeru izrednih mednarodnih dogodkov, izvede dvofazno. Pobuda za sodelovanje mora biti v teh primerih vsestransko proučena in oblikovana kot namera, ki se posreduje pred odločanjem v državni zbor v seznanitev. Vlada nato dokončno odločitev sprejme ob upoštevanju nacionalnih interesov, mednarodnih obveznosti in seveda razprave v državnem zboru. Takšen postopek velja (41. točka strategije) tako v primerih sodelovanja v novih mednarodnih operacijah in misijah kot pri predčasnem prenehanju sodelovanja oziroma ob bistvenih spremembah namena ali obsega določenih mednarodnih operacij in misij. Ob tem strategija povečuje tudi nadzorno vlogo državnega zbora, saj mora vlada, skladno z 49. točko, najmanj enkrat letno seznaniti državni zbor o sodelovanju v potekajočih mednarodnih operacijah in misijah kot tudi o uresničevanju strategije same, s čimer se uresničuje tudi drugi odstavek 124. člena Ustave Republike Slovenije. Pri tem ni odveč še dodati, da vlado pri odločanju zavezujejo tudi temeljna načela, strateški interesi in vizija sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah, ki jih strategija natančno opredeljuje.

V skladu z omenjeno strategijo potekajo tudi dejanski postopki odločanja o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije. Po letu 2009 oziroma 2010 praktično nobena odločitev vlade o teh vprašanih ni bila sprejeta brez sodelovanja oziroma predhodne razprave in podpore v državnem zboru. Vse navedeno torej nasprotuje oceni vlagatelja pisnega poslanskega vprašanja o domnevno neustavnem stanju na obravnavanem področju.

Glede sklicevanja vlagatelja pisnega poslanskega vprašanja na določbo drugega odstavka 124. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da izvajanje obrambe nadzoruje državni zbor, vlada ocenjuje, da ta določba državnemu zboru neposredno ne poverja funkcije odločanja o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije, saj bi ta funkcija, kolikor bi si jo državni zbor seveda pridržal, sodila bolj v temeljno funkcijo državnega zbora, kot najvišjega predstavniškega in zakonodajnega organa Republike Slovenije, to je zakonodajno funkcijo, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte (in odločitve) države. Vendar je državni zbor, kot je bilo omenjeno že uvodoma, s tem, ko je (sam) sprejel vse odločitve o vstopu Republike Slovenije v mednarodne organizacije (OZN, EU, Nato in druge), in tudi ratificiral ključne mednarodnopravne akte (pogodbe) teh organizacij, ter sprejel Zakon o obrambi v trenutno veljavnem besedilu, izvršilni del obravnavanih aktivnosti, ki vključujejo tudi odločanja o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije, prenesel na vlado. Seveda pa nadzorna funkcija s tem ni (bila) okrnjena, in jo državni zbor z že omenjenimi in drugimi predpisanimi instituti tudi izvaja. Po oceni vlade je zato povezovanje procesov

odločanja v obravnavanih zadevah z ustavno določbo, da državni zbor nadzoruje izvajanje obrambe (drugi odstavek 124. člena), zmotno.

Glede navedbe v pisnem poslanskem vprašanju, da se v resnih parlamentarnih demokracijah odločanje o napotitvah na misije v tujino, vključno z mirovnimi, dogaja v parlamentih, vlada ugotavlja ravno nasprotno. Splošen trend razvoja po državah namreč je, da se pooblastila v obravnavanih primerih prenaša z zakonodajnih teles na vlade in ne obratno. Tudi ureditev Republike Slovenije je povsem primerljiva z rešitvami, ki jih poznajo sistemi kolektivne obrambe in varnosti, kjer tovrstne odločitve praviloma sodijo v pristojnost izvršilne, ne pa zakonodajne veje oblasti. Seveda so pri tem tudi izjeme. V nekaterih državah imajo pristojnost odločanja dejansko tudi parlamenti, predsedniki držav oziroma ponekod veljajo tudi kombinacije med različnimi vejami oblasti. Te rešitve, ki so bolj izjema kot pravilo, pa so običajno odraz zgodovinskih izkušenj, oblik političnega sistema in drugih okoliščin in zato sklicevanje na ureditve v teh državah ni reprezentativno. Primerjava s članicami Nata, ki so v zavezništvo vstopile zadnje, pa pokaže, da so zaradi večje in hitrejše odzivnosti, fleksibilnosti in učinkovitosti pri sprejemanju tovrstnih odločitev za to pristojne predvsem vlade. Sodobne, kompleksne in nepredvidljive varnostne grožnje, pa tudi njihovo hitro spreminjanje, takšne rešitve še dodatno potrjujejo, saj se zaradi hitrega spreminjanja varnostnih razmer v svetu povečuje tudi odgovornost OZN, EU in Nata ter drugih mednarodnih organizacij, katerih članica je Republika Slovenija, za ustrezno in pravočasno ukrepanje, kar pomeni tudi večjo odgovornost članic, da se tako povečani dinamiki odzivanja prilagodijo s svojimi procesi odločanja. Temeljno usklajevalno nalogo pri takšnih procesih pa ima lahko le vlada, kot izvršilna veja oblasti, ki pa mora pri odločanju, kot je že bilo omenjeno, upoštevati tudi strateške odločitve oziroma usmeritve državnega zbora. Glede očitka, da poslanci nimajo dostopa do relevantnih magnetogramov vlade, pa velja še opozoriti, da so skladno s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14) dobesedni zapisi namenjeni zgolj notranji rabi, dostopni pa so zapisniki tako rednih kot dopisnih sej in vsa druga relevantna gradiva, na podlagi katerih je vlada odločala.

Ne glede na vse navedeno pa vlada v zaključku še dodaja, da se zaveda kompleksnosti razmerij oziroma pristojnosti med državnim zborom in vlado v postopkih odločanja o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije. Zato je tudi v svojem mnenju k predlogu Zakona o dopolnitvah Zakona o obrambi, ki ga je dne 22.5.2019 v državni zbor vložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim dr. Matejem T. Vatovcem (sklep vlade, št. 00702-44/2019/5 z dne 18.6.2019), zapisala, da bo obravnavano področje posebej skrbno preučila v sklopu celovitejše prenove obrambne zakonodaje, s katero bodo zakonske rešitve na obrambnem področju usklajene s temeljnimi strateškimi oziroma politično razvojnimi dokumenti Republike Slovenije na področju nacionalne varnosti in obrambe, vključno z morebitnimi nakazanimi rešitvami iz javne predstavitve mnenj o predlogu nove Resolucije o strategiji nacionalne varnosti, že sprejetimi odločitvami v zavezništvu, kot tudi konkretnimi in vse zahtevnejšimi varnostnimi izzivi v mednarodnem okolju, ter temu ustrezno, če bo to potrebno, prilagodila tudi procese odločanja v zvezi s sodelovanjem Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, vključno z napotitvami Slovenske vojske v mednarodne operacije in misije.