

OBJEKTIVNA POLITIČNA ODGOVORNOST MINISTRA

(Nekateri teoretični vidiki)

Povzetek. *Politična odgovornost ministra predstavlja posebno obliko odgovornosti, ki se lahko uveljavlja posebej, ali pa v povezavi s pravno, moralno in drugačno obliko odgovornosti. Za ministrovo politično odgovornost je značilno, da je lahko tako subjektivna kot tudi objektivna. V prispevku so predstavljeni različni kriteriji za ugotavljanje objektivne odgovornosti ministra ter nekateri pomisleki zoper njeno uveljavljanje. Vendar pa je med drugim poudarjeno, da je, kljub različnim teoretičnim in praktičnim pomislekom, objektivna politična odgovornost ministra v sodobnem demokratičnem kontekstu smiselna in utemeljena.*

Ključni pojmi: *minister, politična odgovornost, subjektivna in objektivna odgovornost, kolektivna in individualna odgovornost*

1069

Opredelitev objektivne politične odgovornosti

O odgovornosti ministra vladi ali parlamentu je v primerjalni teoriji in praksi mogoče zaslediti delitev na kolektivno in individualno odgovornost. Kolektivno je minister odgovoren za delo vlade kot celote, individualno pa za delo ministrstva, ki ga vodi, in za svoje lastno delo. V obeh primerih pa je lahko ministrova odgovornost subjektivna ali objektivna. Subjektivno je minister politično odgovoren za dejanja ali dogodke pod dvema kumulativnima pogoje: 1) če obstoji med njegovim ravnanjem ali opustitvijo ter nastalo posledico neposredna vzročna zveza; 2) če je podana njegova krivda za nastanek posledice, kar pomeni, da v takšno dejanje ali opustitev ni bil prisiljen (od "zunaj", npr. s strani drugih subjektov) in se je (vsaj minimalno) zavedal močnosti nastanka škodljive posledice oziroma je nanjo voljno pristal. Objektivno pa je minister politično odgovoren (t.i. hierarhična odgovornost) za vsako dejanje ali dogodek, ki je posledica ravnanj subjektov, ki jim je neposredno nadrejen (različni uslužbenci ministrstva itd.), v širšem smislu pa je to tudi odgovornost za vsakršno politično ravnanje ali dogodek, ki sodi v formalno ali neformalno mrežo subjektov in institucij, ki sodijo v politično in pravno področje ministrstva oziroma ministra.

¹ Dr. Miro Cerar, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani in svetovalec za ustavna vprašanja v Državnem zboru Republike Slovenije.

Res pa je, da izraz "objektivna odgovornost" kot takšen (tj. v dobesednem prevodu) ni pogosto prisoten v tuji ustavnopravni in politološki literaturi, vendar pa je iz različnih pogledov na vrste in stopnje politične odgovornosti ministra mogoče povsem jasno razbrati, da teorija in praksa poznata in priznavata takšno odgovornost. Objektivna odgovornost je v politični sferi dejansko nepogrešljiva, kajti v kompleksnih organizacijskih okvirih političnih institucij ter v okviru velike politične dinamike sodobne družbe, je pogosto nemogoče v zadostni meri ugotoviti vse vzročne povezave in stopnje morebitnega krivdnega ravnanja različnih subjektov v okviru državnih organov ter diferencirano uveljavljati politično odgovornost. Zato je potrebno imeti v politični hierarhiji jasno opredeljene nosilce odgovornosti za določena zaokrožena področja delovanja, kar je še posebej pomembno v izvršilni veji oblasti (vlada), ki mora biti po demokratični logiki odgovorna predvsem parlamentu kot splošnemu predstavniškemu telesu. Na ta način je seveda položaj predsednika vlade in ministrov v precejšnji meri tudi negotov, kajti politični cilji so vedno v določeni meri nepredvidljivi. Prav tako je npr. zahteva po objektivni odgovornosti ministra problematična tudi z vidika dejanskih močnosti vplivanja na zanesljivo (predvidljivo, pravno korektno, moralno itd.) ravnanje vseh ostalih subjektov znotraj organizacije ministrstva. Dejstvo je, da minister nikoli ne more vnaprej zagotovo predvideti oziroma zagotoviti, da bodo njegovi ožji sodelavci in drugi subjekti iz ministrstva, svoje delo opravili brez napak ali zlorab. Minister torej ne more nikoli v celoti zavestno in dokončno vplivati na dogajanje, ki je v pristojnosti ministrstva ter seveda še manj na dogajanje, ki je z ministrstvom sicer povezano, vendar pa ne sodi v njegov ožji okvir. Zaradi tega se dandanes v zahodnih demokracijah pojavljajo tudi zahteve po večji transparentnosti dela pomembnejših upravnih delavcev oziroma drugih nosilcev pomembnejših upravnih funkcij ter celo po njihovi neposredni politični odgovornosti parlamentu. Vendar pa se ob tem hkrati poudarja, da to nikakor ne sme pomeniti zmanjševanja ali omejevanja odgovornosti ministra za njihove napake oziroma za napake ministrstva kot celote, seveda še posebej, kolikor gre za večje oziroma za takšne nepravilnosti, ki povzročajo večjo družbeno škodo. Minister in drugi pomembni nosilci najvišjih javnih oziroma državnih funkcij so tako vedno v določeni meri izpostavljeni tudi odgovornosti za dejanja, ki niso v njihovem neposrednem dosegu in na katera ne morejo vedno vplivati neposredno in v najbolj primernem trenutku. To jih zato avtomatično napeljuje (prisiljuje) k prizadevanjem za čim boljše organizacijo dela v svojem resorju in za sprejemanje ukrepov za zagotavljanje uspešne politike ter za pravočasno (preventivno) preprečevanje nepravilnosti oziroma napak.

Če se v nadaljevanju osredotočimo zgolj na vprašanje objektivne politične odgovornosti ministra ter v tem okviru predvsem na vsebinsko (substancno) opredelitev takšne odgovornosti, lahko že izhodiščno ugotovimo, da tu ni mogoče jasno in vnaprej opredeliti povsem zanesljivih kriterijev glede ravnanj, ki lahko privedejo do ugotovitve o takšni ministrovski odgovornosti in do uveljavitve politične sankcije. V politiki namreč (drugače kot npr. v pravu) nepravilna oziroma škodljiva ravnanja niso nikjer vnaprej formalno opredeljena, pač pa je prepuščeno vsakokratni vladi in parlamentu, da glede na aktualni družbeni kontekst presojata

in vrednotita ministrovo delovanje. V demokratični družbi (v nadaljevanju izhajam le iz takšnega konteksta) imajo pri ugotavljanju politične odgovornosti ministra ključni pomen predvsem naslednji dejavniki: narava in teža dejanja oziroma dogodka, prevladujoča družbena (objektivizirana) morala, pravni red, stopnja politične kulture ter nenazadnje javno mnenje, ki izraža oziroma se odziva na vse te in druge predpostavke za ugotavljanje politične odgovornosti posameznega ministra kot nosilca pomembne javne funkcije.

Vsebinske (pred)postavke za uveljavljanje objektivne politične odgovornosti

Za razliko od procesnih (formalnih) (pred)postavk za ugotavljanje politične odgovornosti, ki so praviloma določene v ustavi in zakonih ter v drugih pravnih aktih kot so npr. parlamentarni poslovniki (gre za opredelitev postopkov v primerih interpelacije, nezaupnice, "impeachmenta" itd.), so vsebinske (substancne) (pred)postavke oziroma kriteriji za nastanek in uveljavljanje objektivne politične odgovornosti stvar presoje konkretnih političnih ravnanj in dogodkov. Na splošno je mogoče najprej ugotoviti, da je, za razliko od npr. pravne odgovornosti, ki se ugotavlja neodvisno od drugih oblik odgovornosti, za politično odgovornost (ministra) značilno, da lahko obstoji in se uveljavlja hkrati oziroma poleg pravne in moralne odgovornosti. To pomeni, da je lahko nemoralno ali protipravno delovanje ministra ali drugih subjektov v okviru ministrstva zelo močan (včasih celo edini) razlog za uveljavljanje politične odgovornosti ter za politično sankcioniranje. Ob tem se lahko moralna in pravna odgovornost uveljavljata posebej ob politični (npr. moralna kritika ali denarna kazen), politične sankcije pa se izrazijo v specifičnih političnih oblikah, npr. kot javna kritika, pritiski na ministra, da odstopi, neizvolitev ali neimenovanje na drugo funkcijo, ali razrešitev ministra - nekatere politične sankcije izrecno predvideva že ustavna oziroma pravna ureditev, nekatere pa so prepuščene spontani reakciji političnih akterjev (seveda kolikor so v ustavno dopustnih okvirih). Poleg tega je tudi mogoče, da je do napake prišlo zgolj v politični sferi, kar pomeni, da v tem primeru minister ali njemu podrejena oseba ni ravnala protipravno ali nemoralno (neetično). Vendar pa samo dejstvo, da gre bodisi za zgolj politično odgovornost v ožjem smislu bodisi za politično odgovornost, ki izhaja tudi iz moralne in pravne odgovornosti, še ne more biti odločilno za presojo o teži oziroma stopnji politične odgovornosti, kajti v obeh primerih je treba predvsem presoditi pomen takšnih (npr. škodljivih, nepravilnih) dejanj v okviru aktualnega družbenega oziroma političnega konteksta. V določenih primerih je celo mogoče, da je neko nemoralno ali protipravno dejanje v javnosti ali med političnimi elitami pretežno ali v celoti pozitivno politično ovrednoteno (npr. laž ali pravni "prekršek" v interesu oziroma v korist države ali državljanov).

Pri presoji, ali je minister objektivno odgovoren za določeno napako oziroma nepravilnost, je potrebno upoštevati predvsem naslednje štiri okoliščine oziroma dejstva: 1) kakšna je teža dejanja oziroma dogodka sama po sebi; 2) kakšna je teža

dejanja oziroma dogodka ob upoštevanju celotnega (preteklega) dela ministra ter ministrstva oziroma družbenih sfer, ki neposredno ali posredno sodijo v okvir delovanja ministrstva; 3. ali je dejanje oziroma dogodek povzročil škodljive posledice (ter kako velika je škoda) ali pa je bilo dejanje samo po sebi napačno, vendar pa ni privedlo do negativnih družbenih posledic; 4) kolikšna je "oddaljenost" dejanja oziroma dogodka od ministra, t.j. ali je škodljiva oziroma nepravilna posledica nastala v institucionalni sferi, ki je neposredno podrejena ministru, ali pa v sferi, na katero lahko minister vpliva zgolj posredno. Glede slednjega je mogoče reči, da je minister v končni instanci (objektivno) odgovoren vladi ali parlamentu za vse, kar sodi v njegovo področje. Vendar pa se stopnja njegove odgovornosti (in izbira morebitne politične sankcije) razlikuje glede na to, ali sodi sporno dejanje oziroma dogodek v ožji okvir ministrstva (ožji sodelavci ministrstva), v različne službe, ki delujejo v okviru ministrstva (pri nas npr. upravni organi in upravne organizacije v sestavi ministrstva), v okvir javnih služb, ki niso v sestavi ministrstva, ali pa npr. celo v okvir državnih podjetij.

○ Vsaka od navedenih okoliščin z različno stopnjo intenzivnosti vpliva na ocenjevanje (stopnje) objektivne odgovornosti ministra. Seveda pa je treba vse te in druge okoliščine (že prej omenjeno močno povezavo med moralno, pravno in politično odgovornostjo ter morebitne druge okoliščine) obravnavati v medsebojni povezavi ter v aktualnem družbenem kontekstu, v katerem igra še posebej pomembno vlogo politično ozaveščeno javno mnenje. Tudi v tuji strokovni literaturi glede (objektivne) politične odgovornosti ministrov ni mogoče zaslediti natančnejših predpostavk oziroma pogojev za uveljavljanje takšne odgovornosti, npr. v obliki zahteve po odstopu ministra oziroma po njegovi razrešitvi. Med takšnimi pogoji se tako npr. zelo na splošno navajajo trije: 1) obstajati mora napaka ("fault"); 2) ta napaka mora biti velika oziroma resna ("serious"); 3) politične okoliščine morajo biti takšne, da izrazito ne nasprotujejo zahtevi po odstopu oziroma po razrešitvi ministra.

Ob navedenem je treba upoštevati, da se objektivna odgovornost (ministra) pogosto tudi prepleta s subjektivno odgovornostjo. V takšnih situacijah je obstoj (delne) objektivne odgovornosti praviloma šibkejši argument za uveljavljanje (strožje) politične sankcije, zato so kritiki ministra pogosto predvsem usmerjeni v iskanje dokazov za njegovo subjektivno odgovornost. Le-ta namreč zaradi svoje neposredne krivdne narave pogosto ponuja močnejše razloge za uveljavitev politične sankcije (seveda ne gre pozabiti, da se lahko minister sankcionira tudi sam, npr. z odstopom). Vendar pa subjektivna odgovornost ni toliko odločilna v situaciji, ko je (škodljiva) posledica oziroma nepravilnost zelo huda oziroma ima zelo resne negativne družbene posledice, kajti v takšnem primeru za uveljavitev politične sankcije praviloma zadostuje že objektivna odgovornost.

○ Posebej je treba omeniti, da so v (tuji) teoriji prisotna tudi nekatera stališča, ki nasprotujejo uveljavljanju objektivne odgovornosti ministra. To pomeni, da minister ne more biti odgovoren za škodljiva oziroma nepravilna dejanja, ki so se zgodila v okviru njegovega ministrstva, če za to ni podana njegova subjektivna (krivdna in vzročno opredeljena) odgovornost. Tako se npr. omenja sodobna angleška praksa, ki dokazuje, da nekateri ministri niso odstopili v primerih, ko za

nepravilnosti niso bili osebno oziroma subjektivno odgovorni. Vendar pa takšna argumentacija na splošno ni dovolj prepričljiva, saj se nanaša zgolj na vprašanje presoje ministra o lastnem odstopu, poleg tega pa obstoje v angleški praksi tudi primeri, ko so ministri, kakor so sami deklarirali, odstopili na podlagi objektivne odgovornosti. Pri vsem tem se (ponovno) teoretično poudarja, da je vprašanje ministrove politične odgovornosti odvisno od resnosti sporne zadeve, od njene politične pomembnosti ("significance") ter od politične moči ministra.

Poleg tega so po nekaterih stališčih angleške teorije nekatere vladne zadeve oziroma zadeve iz pristojnosti ministra po svoji naravi takšne, da glede njih parlament sploh ne more uveljavljati politične odgovornosti posameznih ministrov (npr. v smislu zahteve po odstopu ministra). Tako npr. imajo angleški ministri pravico, da odklonijo odgovore na vprašanja, ki zadevajo državno (nacionalno) varnost, mednarodne odnose in tiste zadeve, glede katerih bi odgovori utegnili ogroziti javni interes. Seveda pa je treba v tem primeru upoštevati specifičnosti angleškega parlamentarnega sistema, zaradi česar je takšna stališča oziroma ugotovitve težko posploševati ali prenašati v druge sisteme (kakršen je npr. slovenski). Skupni imenovalec vseh zahodnoevropskih parlamentarnih ureditev je v tem pogledu predvsem ta, da se parlamenti pri postavljanju poslanskih vprašanj vedno v določeni meri samoomejujejo, pri čemer so določena področja praktično dojeta celo kot "tabu teme" (npr. zasebne zadeve, zadeve, ki posegajo v tretje osebe, ki se v parlamentarni razpravi ne morejo braniti ali zadeve, katerih javna obravnava bi močno prizadela javni interes). Poslovniške ureditve posameznih parlamentov ali ustaljena parlamentarna praksa praviloma zahtevajo, da morajo biti vprašanja, ki so naslovljena na ministre, relevantna ter da morajo biti v neposredni povezavi s pristojnostmi in odgovornostjo vlade ter ministrov. Predvsem v tem okviru je zato seveda mogoče uveljavljati tudi ministrsko odgovornost ali odgovornost vlade.

Ob navedenih pomislekih zoper objektivno odgovornost ministra ter ob predpostavki, da obstoje vedno določene omejitve za ugotavljanje takšne odgovornosti, je treba reči, da je objektivna odgovornost nosilcev najpomembnejših političnih funkcij v državi sicer lahko teoretično sporna, vendar pa bi to lahko utemeljeno veljalo le za takšne demokratične sisteme, v katerih bi bili predvideni drugi zanesljivi mehanizmi, ki bi zagotavljali, da se politične napake učinkovito preprečujejo oziroma odpravljajo. Ker pa takšnih popolnih demokratičnih (parlamentarnih) sistemov ni, je objektivna odgovornost ministrov vedno ustrezna tam, kjer parlament z drugimi sredstvi ne more preprečiti večjih napak ali nepravilnosti, ki se dogajajo v širši ali ožji sferi posameznega ministrstva. Seveda pa je treba ob tem v politični praksi zagotoviti ustrezne institucije oziroma pravne in politične mehanizme, ki zagotavljajo, da se načelo objektivne politične odgovornosti ne zlorablja. To predvsem pomeni, da je treba tudi takšno odgovornost argumentirano utemeljiti in se v tem pogledu upreti zgolj "kvantitativnemu" političnemu pristopu. Parlamentarna večina torej o (objektivni) odgovornosti ministra ne sme odločati brez vsestransko prikazanega dejanskega stanja ter brez ustreznega preverjanja javnega mnenja ter mnenj vseh relevantnih subjektov, ki so neposredno ali posredno udeleženi pri obravnavani zadevi.

Kljub temu, da so predpostavke oziroma pogoji za politično ugotavljanje objektivne odgovornosti ministra lahko le na zelo splošen oziroma abstrakten način povzete v skupne imenovalce, pa je teoretična formulacija takšnih predpostavk oziroma pogojev (med slednje sodijo seveda tudi ustavne in zakonske določbe, ki izrecno predpisujejo vrste in možne načine ugotavljanja odgovornosti ministrov) še posebej pomembna v državah s krajšo demokratično tradicijo (kot je npr. tudi Slovenija). Na podlagi takšnih predpostavk in pogojev, ki jih seveda tu predstavljam le na kratko in v temeljnih obrisih, je namreč mogoče v politični praksi lažje oziroma na bolj analitičen in argumentiran način pristopiti k razpravi in morebitnemu ugotavljanju objektivne odgovornosti ministra ali drugih nosilcev najvišjih javnih funkcij. Slovenska parlamentarna praksa (če se omejim le na to področje) mora vsekakor težiti k temu, da čim prej izoblikuje ustrezne predpostavke oziroma običajna (nezapisana) pravila za takšno substančno opredeljevanje politične odgovornosti (ministrov), ki bo potekalo v skladu z ustavnim načelom demokratičnosti ter bo zagotavljalo tudi korektno vlogo parlamenta nasproti vladi in ministrom ter nasproti javnosti.

Slovenska ureditev

Slovenska ustavnopravna ureditev pozna tako načelo kolektivne kot tudi individualne odgovornosti. Posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru (110. člen ustave), poleg tega pa so skupno odgovorni za delo vlade, pri čemer je vsak minister odgovoren za delo svojega ministrstva (114. člen ustave) ter v tem okviru za svoje odločitve pri vodenju ministrstva in za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti (17. člen zakona o vladi). Iz takšnih ustavnih in zakonskih določb sicer ni izrecno razvidno, ali gre v primeru ministrove individualne odgovornosti za subjektivno ali objektivno odgovornost, čeprav je iz zgoraj navedenega opustitvenega razloga mogoče sklepati, da le-ta vsaj deloma izrecno meri tudi na objektivno odgovornost. Seveda pa je treba v skladu z naukom demokratičnega izročila ter ob upoštevanju uveljavljene prakse tujih parlamentarnih sistemov (npr. zahodnoevropskih) tudi določbe slovenske ustave in zakona o vladi razumeti na ta način, da dopuščajo tako uveljavljanje subjektivne kot tudi objektivne odgovornosti ministra.

V Sloveniji je individualna (subjektivna in objektivna) odgovornost ministrov nasproti parlamentu implicitno celo mnogo bolj poudarjena kot to velja za večino drugih parlamentarnih sistemov. To izhaja iz ustavne ureditve (112. člen ustave), po kateri ministre (na predlog predsednika vlade) imenuje in razrešuje državni zbor. Pri tem je posebnost slovenske ustavne ureditve tudi v tem, da se mora predlagani kandidat za ministra pred imenovanjem predstaviti pristojni komisiji državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja (t.i. "hearing"). Čeprav mnenje pristojnega delovnega telesa o predlaganem ministrskem kandidatu ni obvezujoče za državni zbor, pa ima v praksi to mnenje veliko težo. Poleg dejstva, da lahko to mnenje bistveno vpliva na izid glasovanja državnega zbora o imenovanju ministra, je treba še upoštevati, da minister na "hearingu" praviloma predstavi tudi temeljne

smernice oziroma okvirni program svojega bodočega dela, kar ga še dodatno zavezuje prav nasproti državnemu zboru. Le-ta lahko v primeru hujših nepravilnosti proti ministru sproži interpelacijo, pri čemer mu lahko v skrajnem primeru izreče tudi nezaupnico oziroma ga neposredno razreši njegove funkcije.

Takšna močna vezanost ministra na parlament pomeni, da si morajo poslanci državnega zbora intenzivno prizadevati za širše poznavanje uveljavljenih principov demokratičnega preverjanja politične odgovornosti ter za izoblikovanje takšnih parlamentarnih običajev, ki bodo vzpostavili čimbolj jasne kriterije za vsebinsko presojanje ministrske odgovornosti v posameznih primerih. Le na takšen način bo namreč zagotovljena ustreza oziroma prepričljiva legitimnost posameznih razlogov za preverjanje politične odgovornosti ministra (glede formalnih, tj. postopkovnih (pred)postavk so pravila igre v državnem zboru in vladi že relativno dobro uveljavljena). Končno velja še reči, da so v naši mladi in deloma še vedno "tranzicijski" državi, v kateri se na političnem področju dogajajo številne napake in nepravilnosti (tudi zlorabe), vprašanja politične odgovornosti še posebej aktualna, zaradi česar bi veljalo tudi na strokovni ravni (pravni, politološki itd.) tej materiji v prihodnje nameniti bistveno več pozornosti.

LITERATURA

- Alder John. 1994. *Constitutional and Administrative Law*, MacMillan, Kent
- Grad Franc. 1994. *Politična odgovornost ministra*, v: Zbornik znanstvenih razprav, let. LIV, Ljubljana, str. 81-90
- Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril, Kristan Ivan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*, časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Thompson F. Dennis. 1995. *Ethics in Congress, From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Thompson F. Dennis. 1987. *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- Wiberg Matti: *Parliamentary Questioning*. 1995. *Control by Communication?*, v: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag, Frankfurt.
- Woodhouse Diana. 1994. *Ministers and Parliament, Accountability in Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford.