

PRESEDNIK REPUBLIKE SLOVENIJE KOT VRHOVNI POVELJNIK OBRAMBNIH SIL

PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA AS COMMANDER-IN-CHIEF OF THE DEFENCE FORCES

Povzetek Vloga in pristojnost predsednika republike kot vrhovnega poveljnika sta opredeljeni z Ustavo Republike Slovenije, Zakonom o obrambi ter s Pravilnikom o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju. Če je z ustavo opredeljena vloga povsem razumljiva, pa se odpira vprašanje, ali je Zakon o obrambi sledil določilu ustave oziroma ali je izvajalcem dejavnosti na obrambnem področju sedanja ureditev povsem jasna, zlasti v morebitnih razmerah, ki bi zahtevale sodelovanje vrhovnega poveljnika obrambnih sil pri izvajanju obrambe. Avtor navede dileme, različne poglede na sedanjo ureditev, izkušnje iz sodelovanja z vrhovnim poveljnikom, pa tudi morebitne možnosti nadaljnjega urejanja tega področja.

Ključne besede *Predsednik Republike Slovenije, vrhovni poveljnik obrambnih sil, Ustava Republike Slovenije, Zakon o obrambi, Slovenska vojska.*

Abstract The role and authority of the President of the Republic as Commander-in-Chief is defined by the Constitution of the Republic of Slovenia, the Defence Act and the Rules on the Execution of Obligations to the President of the Republic in the Field of Defence. While the role defined by the Constitution is perfectly understandable, the question arises whether the Defence Act has followed the provisions of the Constitution or whether to those working in the field of defence clearly understand the current regulation, in particular in possible situations, which would require the involvement of Commander-in-Chief of the Defence Forces in the provision of defence. The author sets out the dilemmas, the different views on the current arrangements, the experience of working with Commander-in-Chief, as well as possible options for further regulation in this area.

Key words *President of the Republic of Slovenia, Commander-in-Chief of the Defence Forces, Constitution of the Republic of Slovenia, Defence Act, Slovenian Armed Forces.*

Uvod Konec leta 2021 je minilo trideset let od sprejema Ustave Republike Slovenije, ki opredeljuje in ureja tudi obrambo države, in v okviru te vloge predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil¹. Konec leta 2024 bo prav tako minilo 30 let od sprejema Zakona o obrambi, ki natančneje definira pristojnosti in odgovornosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil. Trideset let obstoja obeh najpomembnejših dokumentov, povezanih z vrhovnim poveljnikom, je priložnost za kritičen pogled na ustavno in zakonsko ureditev tega področja, vpogled v morebitne spremembe vloge vrhovnega poveljnika ter izpostavitve morebitnih dilem.

Namen članka je predstaviti ustavnopravno, zakonsko in podzakonsko ureditev vloge predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, opisati stanje pred sedanjo ureditvijo ter predstaviti mnenja nekaterih predsednikov republike glede zakonodajnih sprememb, povezanih s funkcijo vrhovnega poveljnika, obenem pa navesti dejavnosti predsednika republike, ki jih lahko povežemo, niso pa formalno opredeljene s funkcijo vrhovnega poveljnika. Dodatni namen prispevka je pripadnikom obrambnih sil, zlasti v procesu strokovnega vojaškega izobraževanja, zagotoviti razumevanje ter tudi kritičen pogled na vlogo in ureditev položaja njihovega vrhovnega poveljnika.

1 PРАВNA UREDITEV POLOŽAJA VRHOVNEGA POVELJNIKA

Vlogo in pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika opredeljujejo trije pomembni, a po teži različni dokumenti:

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 z dne 28. 12. 1991,
- Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82/94 z dne 30. 12. 1994,
- Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju, Uradni list RS, št. 28/09 z dne 1. 4. 2009.

Ustava Republike Slovenije v 102. členu določa, da predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Dodatno vlogo predsednika republike določa še 92. člen ustave, na podlagi katerega v primeru, da se državni zbor ne more sestati, o razglasitvi izrednega in vojnega stanja ter uporabi obrambnih sil na predlog vlade odloča predsednik republike. Pomembno je navesti še 124. člen ustave, ki določa, da vrsto, obseg in organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev; izvajanje obrambe pa nadzoruje državni zbor.

Zakon o obrambi, definiran z zgoraj navedenim 124. členom ustave, opredeljuje vlogo predsednika republike in vrhovnega poveljnika v več členih. Tako v 43. členu določa, da je vrhovni poveljnik slovenske vojske predsednik republike. Podrobneje

¹ *Vojaško obrambo izvajajo obrambne sile, ki jih sestavlja Slovenska vojska.*

pristojnosti predsednika republike določa 83. člen zakona, ki predsedniku republike podeljuje naslednja pooblastila:

- da razglasi izredno stanje, če se državni zbor ne more sestati;
- da razglasi vojno stanje, če je izvršen napad na državo in se državni zbor ne more sestati;
- da v izrednem ali vojnem stanju sprejema uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo, če se državni zbor ne more sestati;
- da odloči o uporabi vojske, uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter splošni mobilizaciji v izrednem stanju, če se državni zbor ne more sestati.

Zakon o obrambi podeljuje predsedniku republike še dve pristojnosti na vojaškem področju. Najprej je v 25. členu zapisano, da predsednik republike na predlog vlade odloča o mobilizaciji Slovenske vojske. V nadaljevanju pa 63. člen zakona predsedniku republike podeljuje pristojnost povišanja generalov in admiralov.

Natančneje vlogo predsednika in vrhovnega poveljnika ter razmerje do ministrstva za obrambo opredeljuje Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju, ki ga v skladu s 43. členom Zakona o obrambi pripravi in na podlagi soglasja predsednika republike sprejme minister za obrambo. Trenutno veljavni pravilnik je izdala ministrica za obrambo ob predhodnem soglasju predsednika republike 1. aprila 2009.

S pravilnikom je določeno, da ministrstvo za obrambo in njegova obveščevalno-varnostna služba (v nadaljevanju ministrstvo) predsednika republike obveščata o zadevah, ki imajo neposreden in pomemben vpliv na varnost države, o povišani stopnji vojaške pripravljenosti drugih držav ter o razmerah na območju mirovnih operacij in misij, na katerih deluje Slovenska vojska. Ministrstvo mora na predlog ali zahtevo predsednika republike tudi posredovati gradiva, ki jih ta potrebuje za svoje delo. Poleg tega mu posreduje redna in izredna poročila Nacionalnega centra za krizno upravljanje in Centra za obveščanje RS.

S pravilnikom je tudi določeno, da ministrstvo predsednika republike obvešča o izrednih in drugih dogodkih ter dejavnostih, še zlasti o izrednih dogodkih z žrtvami, večjo kršitvijo discipline ali materialno škodo, o povišani stopnji ogroženosti pripadnikov slovenskih kontingentov v mirovnih operacijah in na misijah ter o ukrepih povišane stopnje pripravljenosti Slovenske vojske zaradi poslabšanja varnostnih razmer v našem okolju. Prav tako ministrstvo obvešča predsednika republike o večjih kršitvah zračnega prostora ali teritorialnih voda države. Tudi glede teh vsebin mora ministrstvo za obrambo pripraviti informacije na predlog ali zahtevo predsednika republike.

Ministrstvo v skladu s pravilnikom predsednika republike seznanja z načrti dela ter doktrinarnimi in drugimi dokumenti, pri čemer so posebej navedeni načrt vodenja na ministrstvu, srednjeročni obrambni program, doktrinarni dokumenti, ki

opredeljujejo organizacijo, priprave, obseg in delovanje Slovenske vojske, pa tudi predlogi za nove mirovne operacije in misije, njihovo predčasno prenehanje ali bistvene spremembe namena in obsega Republike Slovenije v mirovnih operacijah in na misijah. V področje obveščanja spadajo tudi obvestila o imenovanju na visoke vojaške dolžnosti v Slovenski vojski, posebna vsebina in proces pa sta namenjena rednemu letnemu seznanjanju predsednika republike in vrhovnega poveljnika s pripravljenostjo Slovenske vojske.

Pravilnik določa tudi zahteve ministrstva do predsednika republike. Tako je predsednik republike naprošen za pripravo predhodnega mnenja glede predloga splošnega dolgoročnega programa razvoja in opremljanja Slovenske vojske, predloga srednjeročnega obrambnega programa, predloga proračuna oziroma finančnega načrta ministrstva, pa tudi za mnenje k oblikovanju letnih usmeritev ministra Generalštabu Slovenske vojske za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske v skladu z 42. členom Zakona o obrambi. Ministrstvo lahko predsednika republike zaprosi tudi za mnenje pri oblikovanju državnih stališč na obrambnem področju na mednarodnih srečanjih.

Posebno poglavje pravilnika je namenjeno zagotavljanju pogojev za delo vrhovnega poveljnika. Tako naj bi ministrstvo za obrambo predsedniku republike zagotavljalo informacijsko-komunikacijske povezave, nastanitev, varovanje, protokolarne naloge in druge pogoje, kadar opravlja funkcijo vrhovnega poveljnika. V miru tako ministrstvo zagotavlja neposredne komunikacijsko-informacijske povezave z ministrom, načelnikom generalštaba in nacionalnim centrom za krizno upravljanje, v izrednem in vojnem stanju pa tudi s Poveljniškim centrom Slovenske vojske ter državnim operativnim štabom obrambe. Ob povečanju nevarnosti napada na državo ali ob neposredni vojni nevarnosti oziroma v izrednem in vojnem stanju pa pravilnik predvideva, da ministrstvo predsedniku republike in njegovemu uradu zagotavlja pogoje za delo kot tudi bivanje ter materialno in drugo logistično oskrbo. Prav tako je s pravilnikom določeno, da varovanje predsednika republike v izrednem in vojnem stanju oziroma v poslabšanih varnostnih razmerah ter drugih primerih, določenih z Zakonom o obrambi, zagotavljajo enote Slovenske vojske, ki jih določi načelnik Generalštaba Slovenske vojske.

S tem povezana je v pravilniku opredeljena tudi strokovna kadrovska podpora vrhovnemu poveljniku. Ta ima možnost, da si za svetovalca za obrambo izbere nekoga izmed brigadirjev in generalov Slovenske vojske, ki mu jih na njegovo zahtevo predlaga minister. Prav tako lahko predlaga, da mu minister za opravljanje nalog v uradu dodeli do tri vojaške osebe, pri čemer so omejitve finančna sredstva za plače teh oseb v uradu predsednika republike. Dodatno minister imenuje častnika s činom podpolkovnika ali višjim činom za opravljanje nalog pribočnika predsednika republike.

Izpostaviti je treba letno redno poročanje predsedniku republike o pripravljenosti Slovenske vojske, opredeljeno v 43. členu Zakona o obrambi. Poročilo o pripravljenosti

pripravi Generalštab Slovenske vojske, sprejme ga načelnik generalštaba in ga skupaj z ministrom za obrambo predstavi predsedniku republike praviloma do konca marca za preteklo leto. Predsednik republike je leta 2016 spremenil način predstavitve ocene pripravljenosti javnosti in se odločil predstaviti tudi oceno, kar v preteklosti ni bila praksa. To je utemeljil s stališčem, da sta nacionalna varnost in obramba prepomembni zadevi, da se o njiju ne bi javno pogovarjali in da ne bi opozorili na dejstva, o katerih pred leti ni bilo niti treba govoriti. Ocenil je, da nismo edini s težavami glede pripravljenosti vojske in da so nekatere evropske države že pred nami javno in v parlamentih opozorile na slabo stanje v sistemu ali celo na nesposobnost obrambe domovine. Predsednik je izpostavil pričakovanje, da bi bil normalen politični odziv začetek resnega ukvarjanja s težavami v obrambnih silah.

Na podlagi predstavitve poročila o pripravljenosti Slovenske vojske javnosti je Državni zbor 25. aprila 2016 v skladu z 223. členom Poslovnika državnega zbora sklical izredno sejo in od predsednika republike v treh dneh zahteval mnenje o stanju in pripravljenosti Slovenske vojske. Predsednik republike je mnenje posredoval pisno in ga tudi ustno predstavil na 31. izredni seji državnega zbora 28. aprila 2016.

Prav tako je državni zbor na izredni seji 5. marca 2018 od predsednika republike zahteval, da v roku 24 ur izreče mnenje o stanju pripravljenosti Slovenske vojske. Predsednik republike je zahtevano stališče pripravil in ga ustno predstavil na 54. izredni seji državnega zbora 7. marca 2018.

Izpostaviti je treba, da ima tudi predsednik republike v skladu z 224. členom Poslovnika državnega zbora pravico na lastno pobudo neposredno predstaviti stališče do posameznih vprašanj; njegov nastop se v tem primeru uvrsti na prvo naslednjo sejo državnega zbora. Dosedanji predsedniki republike se za uveljavitev te pravice na temo obrambe države ali Slovenske vojske niso odločili. Vsekakor pa je taka odločitev vsaj glede na odzive na podlagi predstavitve mnenja leta 2016 in 2018 razumljiva, upoštevati pa je treba tudi poslovniško pravilo, da o mnenju predsednika republike ni razprave.

2 KRITIČEN POGLED NA VLOGO PREDSEDNIKA REPUBLIKE KOT VRHOVNEGA POVELJNIKA

Ustavnopravna ureditev vloge in pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika in njihova konkretna razčlemba v podzakonskih aktih in predpisih nista bili predmet večjih razprav ali bistvenega kritičnega pogleda. Tudi vprašanje potrebe po spremembi zakonodaje formalno ni prišlo v razpravo v državnem zboru kljub večkratnim poskusom spreminjanja ali dopolnjevanja Zakona o obrambi ali celo sprejemanja novega Zakona o obrambi.

Ne glede na to je vprašanje predsednikovih pristojnosti na obrambnem in vojaškem področju privabilo pozornost dela pravne stroke. Tako je Ribarič v prispevku o pristojnostih predsednika republike izpostavil, da Zakon o obrambi z ustavo določene

funkcije vrhovnega poveljnika obrambnih sil ne razčlenjuje. Dodatno je zapisal, da taka zakonska neureditev funkcije vrhovnega poveljnika postavlja kot odprto vprašanje odgovornosti predsednika republike v taki vlogi. Na koncu je ocenil, da je po slovenski ustavi predsednik republike po eni strani opredeljen kot vrhovni poveljnik, po drugi strani pa nima, praktično gledano, skoraj nobenih pristojnosti za opravljanje funkcije vrhovnega poveljnika (2016, str. 263).

Podobno je Pavlin izrazil ustavnopravni dvom, ali je funkcija predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil države sploh zakonodajno realizirana. Kot primer je navedel zakonsko ureditev, po kateri je predsednik republike vrhovni poveljnik Slovenske vojske, da pa hkrati načelnika generalštaba imenuje vlada na predlog ministra za obrambo. Avtor je šel korak dlje in ocenil, da je s sprejetjem Zakona o obrambi leta 1994, zlasti prvega odstavka 42. člena in prvega odstavka 45. člena, prišlo do prikrite ustavne revizije oziroma do stanja, ki bi ga lahko ocenili kot neustavnost navedenih določb Zakona o obrambi (2016, str. 335).

Avtor ugotavlja, da je vloga predsednika republike ustavnopravno jasna, da gre za samostojno polno oblast vsaj v razmerju do vodstva Slovenske vojske z vidika pristojnosti imenovanja načelnika generalštaba in najvišjih častnikov in njihovega poročanja predsedniku republike glede stanja in delovanja Slovenske vojske. Ocenjuje pa tudi, da predsednik republike kot vrhovni poveljnik nima pristojnosti operativnega poveljevanja Slovenski vojski, kar je v pristojnosti izvršne oblasti (2016, str. 341).

Na tem mestu je treba omeniti tudi Younga, ki ocenjuje, da je v nasprotju z večino nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so v začetku sprejele načelo podelitve pristojnosti poveljevanja oboroženim silam izvoljenemu predsedniku države, Slovenija že zelo zgodaj določila vlogo vrhovnega poveljnika, vendar brez pravno določene odgovornosti do oboroženih sil (2017, str. 133).

3 IZVAJANJE VLOGE VRHOVNEGA POVELJNIKA OBRAMBNIH SIL V PRAKSI

Kako so ustavna, zakonska in podzakonska ureditev vloge vrhovnega poveljnika delovale v praksi?

Za opravljanje ustavne funkcije vrhovnega poveljnika je poleg ravnanja v skladu z ustavo, zakonom in pravilnikom zelo pomembna tudi vzpostavitev ustreznega odnosa z ministrom za obrambo in načelnikom generalštaba. V dveh mandatih trenutnega predsednika republike so funkcijo ministra in ministrice za obrambo opravljali Aleš Hojs, Roman Jakič, Janko Veber, Andreja Katič, Karl Erjavec in sedanji minister Matej Tonin. Dolžnost načelnika oziroma načelnice Generalštaba Slovenske vojske so v tem obdobju zasedali generalmajor Dobran Božič, generalmajor Andrej Osterman, generalmajor Alan Geder, generalmajor Alenka Ermenc in sedanji načelnik generalmajor Robert Glavaš.

Z vsemi navedenimi je predsednik republike vzpostavil korekten odnos², ki je temeljil tudi na pravočasnem in korektnem obveščanju s strani ministrov za obrambo ter na občasnih neformalnih pogovorih in posvetih o obrambnih in vojaških vsebinah. Ta odnos je bil nadgrajen tudi z rednimi srečanji predsednika republike s tujimi ministri in načelniki generalštabov ali mednarodnih štabov ob njihovih uradnih obiskih v Republiki Sloveniji.

Poseben pomen v odnosih med vrhovnim poveljnikom in ministrom za obrambo se kaže pri imenovanju načelnika generalštaba. Čeprav predsednik republike pri imenovanju načelnika generalštaba nima nikakršnih pristojnosti, se je vzpostavila praksa predhodne seznanitve predsednika republike z namero postavitve novega načelnika, v večini primerov pa se je predsednik republike s kandidatom za načelnika generalštaba tudi srečal oziroma ga je minister za obrambo prosil za mnenje o kandidatu.

Predsednik republike je v vlogi vrhovnega poveljnika redno, enkrat do dvakrat na leto, obiskoval pripadnike Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah. Edini mednarodni misiji oziroma operaciji, med katerima predsednik republike ni obiskal kontingenta Slovenske vojske, sta bili v Afganistanu in Maliju. Enkrat na leto je kot vrhovni poveljnik sprejel poročilo in nagovoril pripadnike vseh kontingentov Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah. Redno se je udeleževal ogledov najpomembnejših vojaških vaj v Republiki Sloveniji, v nekaterih primerih pa tudi mednarodnih vojaških vaj v tujini z udeležbo Slovenske vojske. V prvem mandatu je obiskal tudi nekatere enote Slovenske vojske in nekajkrat imel poseben letni nagovor ter pogovor s častniškim zborom Slovenske vojske. Ena najpomembnejših nalog predsednika republike kot vrhovnega poveljnika pa je redni, čeprav nikjer formalizirani, letni nagovor pripadnikom in pripadnicam ob dnevu Slovenske vojske. Prav tako sta bili pozitivno sprejeti odločitev o postavitvi častne straže Slovenske vojske pred predsedniško palačo in podelitev prvega častniškega čina v predsedniški palači.

Vloga predsednika republike se lahko naveže na njegovo vlogo vrhovnega poveljnika tudi na področju slovenskih vojaških tradicij. Tako je dejavno sodeloval pri zaznamovanju obletnic in dogodkov prve svetovne vojne, bojov za severno mejo, narodnoosvobodilnega boja in druge svetovne vojne, tudi v obliki dne prijateljstva z nekaterimi zavezniškimi državami, ter vojne za slovensko osamosvojitve. V skladu z dolgoletno tradicijo je predsednik republike imel dejavno vlogo pri srečanjih z ranjenci in svojci padlih v osamosvojitveni vojni ter pri rednih letnih srečanjih z veteranskimi in domoljubnimi organizacijami.

Posebno obliko mogoče, sicer pa večinoma posredne razprave o obrambnem sistemu in Slovenski vojski, predvsem v luči širših varnostnih razmer, je predsednik

² *Osebnimi spomini avtorja, ki je v letih 2011–2012 opravljal funkcijo generalnega sekretarja Urada predsednika republike, v letih 2013–2020 pa funkcijo namestnika generalne sekretarke urada in hkrati svetovalca predsednika republike za obrambo oziroma svetovalca za nacionalno varnost.*

republike vpeljal prek tradicionalnega letnega srečanja štirih predsednikov, torej predsednika države, državnega zbora, vlade in državnega sveta. Na teh srečanjih predsednik republike ni deloval kot vrhovni poveljnik, se je pa na tem forumu lahko razpravljalo tudi o zadevah, povezanih z nacionalno varnostjo in obrambo, še zlasti v primeru potrebe po doseganju širokega političnega soglasja.

Predsednik republike je tudi v vlogi vrhovnega poveljnika organiziral marca 2015 posvet z naslovom Slovenija 2030 – Prihodnost miru in varnosti. Ne glede na to, da so bila vprašanja bistveno širša od tematike vojaške obrambe in Slovenske vojske, je bil del razprave namenjen tudi tej temi. V razpravi se je med drugim izpostavilo, da imamo nedokončan sistem vojaške obrambe in do leta 2030 imamo ravno dovolj časa, da začnemo razmišljati o tem, kako bi bilo mogoče doseči množičen sistem vojaške obrambe ter za to nameniti določene vire za razvoj in opremljanje modernizacije, tako da ostanemo kredibilen partner notranjega zavezništva; ter da je višja stopnja pripravljenosti tista, s katero naj bi se odzvali na nepredvidljive okoliščine, v katerih se lahko kmalu znajde Evropa in zato to zahteva povečevanje obrambnih izdatkov.

Predsednik republike je v skladu s 4. členom Odloka o Svetu za nacionalno varnost lahko, in je do zdaj večinoma bil, povabljen na sejo sveta, ki je v resnici posvetovalni in usklajevalni organ vlade. S sodelovanjem na sejah sveta, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, ima predsednik republike možnost posredovati svoje stališče do obravnavanih tem, predlagati rešitve, opozoriti na vsebine s svojega področja dela in pridobiti informacije, ki jih potrebuje za opravljanje svoje funkcije.

Praksa v obeh mandatih trenutnega predsednika republike je pokazala, da so bila v medsebojnem odnosu med predsednikom republike in vrhovnim poveljnikom ter ministrstvom za obrambo in Slovensko vojsko upoštevana in izvajana vsa določila iz zakonov in podzakonskih aktov, ki urejajo pristojnosti predsednika republike. Poleg tega pa je predsednik republike svoje razumevanje in vsebino vloge vrhovnega poveljnika razširil na večji obseg dejavnosti, ki niso določene z normativni akti, so pa odražale nujno in pomembno vlogo predsednika republike kot vrhovnega poveljnika.

4 SPREMINJANJE ZAKONODAJE NA PODROČJU OBRAMBE IN POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE KOT VRHOVNEGA POVELJNIKA

Položaj vrhovnega poveljnika oziroma vodenja in poveljevanja obrambnim silam v času vzpostavitve Republike Slovenije kot suverene države je urejal Zakon o obrambi in zaščiti (Uradni list RS, št. 15/91 z dne 6. 4. 1991, ter njegov popravek v Uradnem listu RS, št. 18/91 z dne 27. 4. 1991). V skladu s tem zakonom je tedanje Predsedstvo Republike Slovenije imelo precej širok obseg pristojnosti na obrambnem področju. Tako je bilo v skladu s 33. členom zakona pristojno za spremljanje in stanje obrambnih priprav ter sprejemanje ocene političnovarnostnih, vojaško-političnih,

ekonomskih in drugih razmer v primeru napada na republiko. Sprejemalo je obrambni in varnostni načrt republike, usklajevalo temeljne obrambne priprave republike s tedanjo Jugoslovansko ljudsko armado ter dajalo soglasje k ustanovitvi skupnih poveljstev armade in Teritorialne obrambe. Posebno vlogo je predsedstvo imelo na področju obrambnih sil, saj je bilo pristojno za vodenje in poveljevanje Teritorialni obrambi Republike Slovenije v miru in izrednih razmerah ter za določanje splošnega načrta organizacije, opremljanja in oboroževanja, določanje vojne in mirnodobne sestave, usmerjanje načrtov za uporabo ter potrjevanje srednjeročnih in letnih načrtov usposabljanja Teritorialne obrambe Republike Slovenije. V neposredni vojni nevarnosti in vojni je bilo Predsedstvo Republike Slovenije pristojno za organiziranje in vodenje obrambe in odpora na območju republike. S 35. členom Zakona o obrambi in zaščiti sta bili opredeljeni tudi vsebina dela in sestava sveta za obrambo pri Predsedstvu republike kot posvetovalnega organa na področju obrambe in zaščite. Posebnost tedanje ureditve je bila tudi s 34. členom zakona določena pristojnost predsedstva, da ob neposredni vojni nevarnosti ali v vojni z uredbo z zakonsko močjo ustanovi pokrajinske odbore za opravljanje posameznih zadev iz pristojnosti republike, tudi na področju obrambe in zaščite.

Zakon o obrambi in zaščiti je v 45. členu določil Predsedstvo Republike Slovenije kot organ vodenja in poveljevanja v Teritorialni obrambi, pri tem pa v 46. členu Republiški štab TO kot organ v sestavi Republiškega sekretariata za ljudsko obrambo določil za opravljanje štabnih in drugih vojaških strokovnih zadev za predsedstvo, povezanih z vodenjem in poveljevanjem Teritorialne obrambe Republike Slovenije.

Predsedstvo Republike Slovenije je imelo tudi nekatere pristojnosti na kadrovske področju, saj je bilo v skladu z 52. členom pristojno za imenovanje in razreševanje poveljnika Teritorialne obrambe RS in načelnika Republiškega štaba teritorialne obrambe, prav tako pa je skladno z 51. členom podajalo soglasje k imenovanju poveljnikov teritorialne obrambe pokrajin. Tudi postavitev aktivnih vojaških oseb s činom generala ali na ta formacijska mesta je bila v pristojnosti predsedstva republike.

Zakon o obrambi in zaščiti je v 35. členu predvidel tudi možnost, da lahko predsedstvo RS nekatere zadeve vodenja teritorialne obrambe prenese na predstojnika republiškega upravnega organa, pristojnega za obrambne zadeve, kar pa je v resnici že naredilo z odlokom z dne 28. septembra 1990 in tako že definiralo nastavke za bodočo ureditev vodenja in poveljevanja, ki so bili definirani s poznejšim Zakonom o obrambi.

Zakonodaja se spremenila leta 1994. Tedanji predsednik republike Milan Kučan je pripravil dokument z naslovom Mnenje predsednika republike in vrhovnega poveljnika obrambnih sil o predlogu Zakona o obrambi na podlagi zahteve državnega zbora po končani prvi obravnavi predloga zakona 26. oktobra 1993, na kateri je bil zakon sprejet kot ustrezen za nadaljnjo obravnavo. Naj navedem samo nekatere iz precej obsežnega nabora predlogov. V mnenju 3. decembra 1993

je predsednik republike izrazil pričakovanje, da bo novi Zakon o obrambi povsem nedvoumno opredelil pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, pristojnosti vlade in ministrov, razmerja med njimi, odnose pri poveljevanju znotraj obrambnih sil in odnose do državnega zbora, še posebej njegovo nadzorno funkcijo in način njenega uresničevanja glede na ustavno določbo, da državni zbor nadzoruje izvajanje obrambe in vse njene nosilce, tako predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, načelnika generalštaba, vlado in ministra za obrambo.

Izpostavil je stališče, da vrhovno poveljstvo v razmerju do obrambnih sil nima samo simboličnega pomena, temveč mora skladno z ustavno določbo o tem, da je predsednik republike vrhovni poveljnik, Zakon o obrambi opredeliti, kaj je vsebina funkcije vrhovnega poveljnika, in določiti take pristojnosti predsednika republike kot vrhovnega poveljnika, da bo pri opravljanju te funkcije mogel varovati ustavne vrednote, za kar mu daje podlago tudi neposredna izvolitev.

Nadalje je izpostavil, da je določbe o vodenju in poveljevanju treba uskladiti z ustavno določeno funkcijo predsednika republike kot vrhovnega poveljnika. Ustava je po njegovem mnenju nedvoumna. Vrhovni poveljnik je predsednik republike in mora biti zato celotna veriga poveljevanja opredeljena tako, da predsednik republike lahko to funkcijo res opravlja in nosi za to tudi polno odgovornost v okviru ustave in zakonov. Po mnenju predsednika republike bi načelnik generalštaba moral biti odgovoren predsedniku republike kot vrhovnemu poveljniku za stanje, delo in bojno pripravljenost vseh poveljstev, enot in zavodov ter za uporabo obrambnih sil. Minister za obrambo po predsednikovem mnenju na podlagi veljavne ustave ne more ukazovati vojski.

V nadaljevanju je predsednik republike predlagal, da naj zakon določi, da Generalštab Slovenske vojske kot vojaški strokovni organ v sestavi Ministrstva za obrambo opravlja štabne vojaškostrokovne naloge neposredno za predsednika republike kot vrhovnega poveljnika. Načelnik generalštaba je vojaško, torej v verigi poveljevanja, podrejen predsedniku republike kot vrhovnemu poveljniku. Zato naj bi bilo v zakonu treba jasno opredeliti, da je sestavni del funkcije vrhovnega poveljnika tudi njegova pristojnost za imenovanje načelnika generalštaba. Zakon bi to vprašanje lahko uredil tako, da predsednik republike kot vrhovni poveljnik imenuje načelnika generalštaba na predlog vlade. Zakon bi tudi lahko predvidel, da mora z nastopom funkcije predsednika republike načelnik generalštaba ponuditi svoj odstop novemu predsedniku republike. Večina predlogov predsednika republike ni bila sprejeta.

Od leta 1994 se je veliko razmišljalo in poskušalo spremeniti Zakon o obrambi, vendar za večje sistemske spremembe ni bilo mogoče doseči dvotretjinske večine. Najbližje celoviti spremembi zakonodaje na obrambnem področju je bil državni zbor leta 2017, vendar se je proces končal brez sprejema pripravljenih zakonov. V procesu je bil za mnenje o novi zakonodaji naprošen tudi predsednik republike Borut Pahor. V svojem predhodnem mnenju z dne 24. februarja 2017 je podprl ambicijo ministrstva, da se celotno področje obrambe uredi s sodobnima zakonoma, ki bosta omogočala

učinkovito delovanje in razvoj obrambnega sistema³ v prihodnjem obdobju. V nadaljevanju je posredoval nekaj komentarjev in mnenj k predlogoma (navajam samo dele, povezane z vlogo predsednika republike in vrhovnega poveljnika), pri čemer se je ministrstvu zahvalil za upoštevanje mnenja glede priprave ocene ogroženosti države (ne samo pred napadom), ki bi bila stalen proces in ne zgolj postopek, ki nastopi šele ob izrazitem poslabšanju varnostnih razmer, in da bi bilo jasno, kdo jo pripravi za vlado. Ni se mogel izogniti ugotovitvi, da ministrstvo za obrambo glede vloge predsednika republike kot vrhovnega poveljnika razen združitve do zdaj razpršenih členov in odstavkov ni predlagalo ničesar novega, kot tudi oceni, da se ministrstvu sedanja vloga, pristojnosti ter umestitev vrhovnega poveljnika v sistem poveljevanja zdijo ustrezne. Predsednik republike je predlagal, da na podlagi dosedanjih izkušenj in dejstva, da posamezni segmenti obrambnega področja presegajo mandat ene vlade ali pa zahtevajo širši politični konsenz, zakonodajalec vlogo predsednika republike in vrhovnega poveljnika razširi z vsaj dvema pristojnostma, in sicer, da predsednik republike daje soglasje k dolgoročnemu programu razvoja obrambnih zmogljivosti⁴ in imenovanju načelnika generalštaba. Omeniti pa je treba, da je v neformalnih razpravah z avtorjem članka vsaj ena od političnih strank omenjala razmišljanje, da bi bil predsednik republike pristojen za imenovanje načelnika generalštaba, vendar na predlog vlade.

Omeniti je treba tudi mnenje aktualnega predsednika republike in vrhovnega poveljnika obrambnih sil, ki je na srečanju z avtorji monografije Ustavna ureditev predsednika republike 3. novembra 2016 med področji, ki so tako ustavno kot zakonsko slabo urejena, izpostavil položaj vrhovnega poveljnika obrambnih sil, glede katerega bi po njegovem stališču lahko v resnejših razmerah nastale institucionalne težave. Toda dlje od tega mnenja predsednik republike ni začel nobenih dejavnosti za urejanje tega položaja.

5 NEREŠENA VPRAŠANJA PRI RAZUMEVANJU VLOGE PREDSEDNIKA REPUBLIKE KOT VRHOVNEGA POVELJNIKA

Trenutno ureditev predsednika republike kot vrhovnega poveljnika je na kratko mogoče povzeti tako: predsednik republike je vrhovni poveljnik obrambnih sil (po ustavi) oziroma Slovenske vojske (po zakonu). Ima pristojnost odločanja o mobilizaciji Slovenske vojske in pristojnost povišanja generalov ter admiralov. Pravico ima biti obveščen o stanju, dogajanju in dejavnosti na obrambnem in vojaškem področju. Ima pravico biti seznanjen s stanjem pripravljenosti Slovenske vojske. Podajati mora predhodno mnenje na usmerjevalne, planske in proračunske dokumente ministrstva za obrambo in izreči svoje mnenje o stanju na obrambnem

³ *Obrambni sistem pomeni celoto političnih, normativnih, organizacijskih, vojaških, kadrovskih, materialno-finančnih, obveščevalno-varnostnih, informacijsko-komunikacijskih, razvojnoraziskovalnih, izobraževalnih in drugih dejavnosti, ki jih organizira država za učinkovito zagotavljanje obrambe in obrambne sposobnosti. Obrambni sistem sestavljata vojaška in civilna obramba.*

⁴ *Obrambne zmogljivosti so sposobnost doseganja učinkov z uporabo integriranega sklopa dejavnikov: doktrina, organizacija, usposabljanje, oprema, voditeljstvo, kadri, infrastruktura in interoperabilnost.*

področju ter o Slovenski vojski na zahtevo Državnega zbora. Pomembne pristojnosti, ki izhajajo iz naziva, torej poveljevanje, predsednik republike nima.

Kdo torej poveljuje obrambnim silam oziroma Slovenski vojski? Zakon o obrambi v 43. členu določa, da je vojaško poveljevanje s podrejenimi poveljstvi, enotami in zavodi v pristojnosti načelnika generalštaba in drugih poveljnikov. Glede na to, da je v 39. členu zakona tudi določeno, da je generalštab najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje vojski, je posledično povsem jasno, da je načelnik generalštaba najvišja oseba, pristojna za poveljevanje v Slovenski vojski. Vodenje vojske pa je v skladu z 42. členom zakona v pristojnosti ministra, ki prek generalštaba odreja ukrepe in usmeritve, ki jih izvršujejo načelnik generalštaba in podrejeni poveljniki. Zanimiv je 44. člen tega zakona, ki določa načelnika generalštaba kot odgovornega za pripravljenost, delo in uporabo poveljstev, enot in zavodov v vojski, ne določa pa, komu je za to odgovoren. Glede na to, da s pripravljenostjo seznanja vrhovnega poveljnika, je morda za to področje odgovoren njemu? Tudi če da, vrhovni poveljnik nima nikakršnih vzvodov za vplivanje na pripravljenost.

Ali obstaja kakšna razlika med pristojnostmi predsednika republike kot vrhovnega poveljnika v času miru, izrednega stanja ali vojne? Z Zakonom o obrambi (84. člen) je predvideno, da vlada vodi izvajanje vojaške in civilne obrambe države. Odloča tudi o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju priprav in o izvajanju skupne obrambe. Za operativno usklajevanje izvajanja obrambe na podlagi usmeritev državnega zbora v vojni vlada imenuje državni operativni štab obrambe. V skladu z veljavnim odlokom se v izrednem ali vojnem stanju Svet za nacionalno obrambo preoblikuje v državni operativni štab obrambe. Mogoče je razumeti, da se v primeru delovanja operativnega štaba, ki, kolikor je avtorju članka znano, še ni bilo preverjeno oziroma preigrano, na določene teme povabi tudi predsednik republike.

Vloga predsednika republike se lahko bistveno spremeni, če se v primeru povečane ali neposredne vojne nevarnosti oziroma napada na državo ali državo, s katero je Slovenija v zavezništvu, državni zbor ne more sestati. V tem primeru (83. člen zakona) ima predsednik republike pristojnost, da na predlog vlade razglasi izredno stanje oziroma vojno stanje, odloči o uporabi Slovenske vojske, splošni mobilizaciji ter uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter sprejema uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo, vse dokler se državni zbor ponovno ne sestane. Pri tem je treba izpostaviti tudi vprašanje procesa sprejemanja teh odločitev, ki se v državnem zboru sprejemajo na izredni seji. Kakšen mehanizem posvetovanja ali odločanja bi predsednik republike v vlogi substituta državnega zbora uporabil, še ni povsem jasno in je seveda odvisno predvsem od načina dela predsednika republike.

Tudi v izrednem ali vojnem stanju se vloga predsednika republike kot vrhovnega poveljnika torej ne spreminja, razen če se državni zbor ne more sestati. Še vedno predstavlja Republiko Slovenijo in še vedno je, predvsem simbolično, vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Pri tem pa se ni mogoče izogniti vprašanju, kaj je zakonodajalec želel določiti v 43. členu Zakona o obrambi, v katerem je zapisano,

da minister za obrambo določi pogoje za opravljanje funkcije vrhovnega poveljnika v miru in vojni. Kakšna naj bi bila ta funkcija v vojni, ni opredeljeno.

Sklep Ustavna določba o funkciji predsednika republike kot vrhovnega poveljnika zadošča, treba pa bi bilo zakonsko natančneje definirati pristojnosti vrhovnega poveljnika zlasti glede v besedilu navedenih vprašanj, med katera bi lahko dodali tudi vprašanje vloge vrhovnega poveljnika pri imenovanju načelnika generalštaba. Dobro bi bilo natančno opredeliti, kaj si zakonodajalec predstavlja pod pojmom poveljevanje in vrhovno poveljevanje. Kakršna koli sprememba na tem področju je odvisna predvsem od ambicij političnih strank in njihovega razumevanja vloge vrhovnega poveljnika ter razmerja sil v državnem zboru kot tudi ambicij prihodnjega predsednika republike.

Te ambicije lahko temeljijo na nekaterih možnostih prihodnje ureditve položaja in vloge vrhovnega poveljnika:

Najenostavnejša možnost je ohranjanje sedanje ustavne in zakonske ureditve, z vsemi, tudi v članku navedenimi vprašanji in z zakonsko necelovito urejeno vlogo vrhovnega poveljnika glede na jasno določeno ustavno ureditev.

Druga možnost je lahko usmerjena v zakonsko ureditev vloge vrhovnega poveljnika na področju imenovanj na najvišje vojaške dolžnosti (na predlog vlade načelnika in namestnika načelnika generalštaba ter na predlog ministra za obrambo poveljnika operativnih poveljstev), s čimer bi prevzel del pristojnosti vlade in ministra za obrambo. Podmožnost te možnosti je, da mora predsednik republike kot vrhovni poveljnik dati soglasje na te postavitve. Ureditev bi morala vključevati tudi postopek v primerih medsebojnih nestrinjanj med vrhovnim poveljnikom in predlagatelji.

Tretja možnost je, da se predsedniku republike kot vrhovnemu poveljniku dodeli del pooblastil iz pristojnosti državnega zbora. Pri tem bi lahko sledili edini zakonsko določeni pristojnosti predsednika republike (25. člen Zakona o obrambi) glede odločanja o mobilizaciji Slovenske vojske in bi predsednik republike dobil tudi pristojnost odločanja o uporabi Slovenske vojske. To možnost skupaj z možnostjo iz prejšnjega odstavka zagovarja tudi avtor članka.

Četrta možnost je, da se glede na sedanjo vlogo in pomen vrhovnega poveljnika ta funkcija črta iz ustave in posledično Zakona o obrambi. Predsednik republike kot vrhovni poveljnik ima zgolj simbolično vlogo in je kot taka nepotrebna, kot predsednik republike pa ima dve zakonsko določeni pristojnosti (25. in 63. člen Zakona o obrambi) ter pristojnost v nadomestni vlogi, če se državni zbor ne more sestati (83. člen Zakona o obrambi). Te pristojnosti pa izhajajo iz funkcije predsednika republike, in ne funkcije vrhovnega poveljnika.

Nov mandat izvršne in zakonodajne oblasti ter izbor novega predsednika republike in vrhovnega poveljnika je morda priložnost tudi za ureditev tega področja.

Literatura

1. *Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 z dne 28. 12. 1991.*
2. *Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82/94 z dne 30.12.1994, neuradno prečiščeno besedilo (ZObr-NPB88). zakonodaja.com, 22. 3. 2022.*
3. *Zakon o obrambi in zaščiti, Uradni list RS, št. 15/91 z dne 6. 4. 1991.*
4. *Poslovník Državnega zbora, Uradni list RS, št. 35/02 z dne 19. 4. 2002.*
5. *Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju, Uradni list RS, št. 28/09 z dne 1. 4. 2009.*
6. Ribarič, M., 2016. *Pristojnosti predsednika republike. V Ustavni položaj predsednika republike; urednik Kaučič, I., Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila – Maribor; 2016, str. 261–263.*
7. Pavlin, P., 2016. *Predsednik republike kot vrhovni poveljnik obrambnih sil – prava ustavna funkcija in pripadajoče pristojnosti. V Ustavni položaj predsednika republike; urednik Kaučič, I., Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila – Maribor; 2016, str. 334–345.*
8. *Mnenje predsednika republike in vrhovnega poveljnika obrambnih sil Milana Kučana o predlogu zakona o obrambi (Ljubljana 3. oktober 1993). www.bivsi-predsednik.si, 22. 3. 2022.*
9. *IUS-INFO: Za Pahorja neustrezno urejen položaj vrhovnega poveljnika obrambnih sil. www.iusinfo.si, 22. 3. 2022.*
10. Sotlar, A., Grizold, A., Vuga Beršnak, J., 2020. *Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije: konceptualizacija, razvojni mejniki, politika in sistem; Založba FDV, 2020.*
11. Young, T. D., 2017. *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions; Bloomsbury Academics, London.*

email: uros.krek@mors.si

e-mail: uros.krek@mors.si

Mag. Uroš Krek je v obrambnem sistemu zaposlen od začetka leta 1991. Leta 2001 je magistriral na ameriški Univerzi za nacionalno obrambo. V svoji karieri je med drugim opravljal naloge direktorja Uprave za razvoj, direktorja Uprave za oborožitev, generalnega direktorja Direktorata za obrambno politiko, državnega sekretarja na Ministrstvu za obrambo in generalnega sekretarja Urada predsednika republike ter svetovalca predsednika republike za nacionalno varnost. Od oktobra 2020 je na dolžnosti pomočnika načelnika Generalštaba Slovenske vojske.

Uroš Krek, MSc, has been working in the defence system since the beginning of 1991. He earned his master's degree from the U.S. National Defence University in 2001. Some of the functions in his career included Director of the Development Administration, Director of the Armaments Administration, Director General of the Defence Policy Directorate, State Secretary at the Ministry of Defence, Secretary General at the Office of the President of the Republic, and National Security Adviser to the President of the Republic. Since October 2020, he has been working as Assistant Chief of the General Staff of the Slovenian Armed Forces.

*Prispevki, objavljeni v Sodobnih vojaških izzivih, niso uradno stališče Slovenske vojske niti organov, iz katerih so avtorji prispevkov.

*Articles, published in the Contemporary Military Challenges do not reflect the official viewpoint of the Slovenian Armed Forces nor the bodies in which the authors of articles are employed.