



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

PREDSEDNIK DRŽAVNEGA ZBORA

EVA: 2011-1211-0982
Številka: 00702-8/2013/6
Datum: 28. 2. 2013

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	- 4 -03- 2013		
Šifra:	003-01	13-4	6
Povezava:			
EPA:	982-VI	EU:	
Sign. zn.:			
Kratika:			

Vlada Republike Slovenije je na 52. redni seji dne 28. 2. 2013 sprejela:

- Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi,

ki vam ga pošiljam na podlagi drugega odstavka 116. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10).

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika 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 in 64/12) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10) določila, da bo kot njen predstavnik na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodeloval:

- Zvone Černač, v funkciji ministra za pravosodje in javno upravo,
- Mojca Kucler Dolinar, državna sekretarka, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

PRILOGA: 1

Dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR



EVA: 2011-1211-0982
Številka: 00702-8/2013/5
Datum: 28. 2. 2013

**Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah
Zakona o lokalni samoupravi**

Skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Rihard Braniselj) je predložila v zakonodajni postopek Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). Predlagatelji predlagajo spremenjene in dodatne razloge za predčasno prenehanje mandata člana občinskega sveta, župana in podžupana ter zakonsko ureditev instituta odpoklica župana.

S 1. členom predloga zakona je predlagan spremenjen 37. a člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 - ZUJF; v nadaljevanju ZLS), ki ureja predčasno prenehanje mandata občinskega voljenega funkcionarja iz osebnih razlogov in razlogov medsebojne nezdružljivosti opravljanja različnih funkcij ali zaposlitve na občinski in državni ravni. Bistvene spremembe tega člena se nanašajo na razloge za predčasno prenehanje mandata, in sicer članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha mandat tudi, če je pravnomočno obtožen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti; če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapor, daljšo od treh mesecev, ali zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zapor, daljšo od treh mesecev; če je s pravnomočno sodbo obsojen zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva. Županu pa predčasno preneha mandat tudi, če je na referendumu odpoklican. Drug pomemben sklop sprememb so spremembe postopka ugotavljanja razlogov za predčasno prenehanje mandata in uveljavljanje pravice prizadetega funkcionarja do pravnega sredstva. V skladu s predlogom županu preneha mandat na podlagi ugotovitve občinskega sveta, da je župan odpoklican na referendumu. Ob nastanku razlogov, ki so povezani s kazenskimi postopki, preneha mandat, ko občinski svet prejme ustrezno obvestilo sodišča. Določba ne določa pristojnega sodišča, rokov in vrste postopka pri odločanju o pritožbi funkcionarja zoper prenehanje mandata. Za ostale razloge postopek ni urejen. Iz ureditve je črtan postopek predčasnega prenehanja mandata zaradi odstopa, ki je kot razlog izenačen z drugimi razlogi. Tretji pomemben sklop sprememb pa je umestitev določbe, ki odvzema pravice do nadomestila po prenehanju funkcije funkcionarju, ki mu je prenehal mandat zaradi pravnomožne obtožnice zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti ter pravico do odškodnine, če je v isti zadevi pravnomožno oproščen.

S konkretnimi predlogi, ki kot razlog za prenehanje mandata funkcionarja določajo tudi pravnomožno obtožnico, je predlagatelj posegel v 27. člen Ustave Republike Slovenije in s tem razvrednotil ustavno določeno domnevno nedolžnosti. Uvedba načela domneve nedolžnosti je eden najpomembnejših korakov na področju kazenskega procesnega prava. S tem je posamezniku zagotovljena ena izmed temeljnih pravic, ki jo danes vsebujejo skoraj vsi kazensko pravni sistemi po vsem svetu. Tako skorajda ne govorimo o demokratični državi, v kolikor nima v svoj sistem vključenega načela domneve nedolžnosti. V skladu s tem načelom je vsakdo domnevan za nedolžnega, v kolikor mu krivda ni dokazana izven razumnega dvoma. V samih pravnih aktih pa se to načelo pojavlja v različni oblikah, v ustavi pa v njenem 27. členu izrecno v tej vsebini: "Kdor je obdolžen kaznivega ravnanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomožno sodbo." Vlada povzeto pripominja, da institut "kazniva ravnanja" kot nadpomenka vsebujejo kazniva dejanja in prekrške (nekoč tudi

gospodarske prestopke), izraz "obdolžen" je nadpomenka za vse akte obtoževanja s strani organov pregona in organov odkrivanja kaznivih ravnanj, institut "pravnomočne sodbe" pa je en od temeljnih poznanih postulatov celokupnega pravnega reda Republike Slovenije, ki med drugim ustavnoskladno zavezuje tudi zakonodajno in izvršilno vejo oblasti glede na določbe vsaj drugega in prvega odstavka 2. člena Zakona o sodiščih.

Vlada glede 1. člena tudi meni, da je umestitev odpoklica s strani občanov med osebne razloge za predčasno prenehanje mandata župana neprimerna in v nasprotju z vsebino te določbe, hkrati pa v nasprotju s specialno določbo, ki v istem predlogu zakona tak odpoklic ureja. V prvi odstavek je kot razlog ponovno umeščen odstop, ki je bil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-P) (Ur.l. RS, št. 79/09) urejen kot pravica voljenega funkcionarja. Predčasno prenehanje mandata zaradi odstopa pa vezano na obvestilo člana občinskega sveta vročeno županu, župana pa občinskemu svetu. Rešitev je skladna z ureditvijo odstopa poslanca (202. člen Poslovnika Državnega zbora). S prenosom ugotovitve predčasnega prenehanja mandata funkcionarja, ki izjavi, da odstopa, ponovno na občinski svet (ugotovitveni sklep), je predlagatelj v zakon vrnil rešitev, ki se je zaradi številnih zlorab v praksi pokazala kot pomanjkljiva. Tudi zato jo je zakonodajalec z omenjeno novelo spremenil. Sicer pa je tretji odstavek 1. člena (spremenjenega 37. a člena), ki ureja ugotovitev občinskega sveta o nastalem razlogu za predčasno prenehanje mandata funkcionarja, zapisan tako kot da se nanaša le na odpoklic župana z referendumom. Tako ni jasno, kateri organ je pristojen za ugotovitev razlogov za predčasno prenehanje mandata iz prvega odstavka (izguba volilne pravice, pravnomočna sodba..., izguba poslovne sposobnosti..., opravljanje nezdružljivih funkcij i.t.d). Iz četrtega odstavka bi bilo mogoče sklepati, da je podlaga za nekatere ugotovitve (katerega organa) obvestilo pristojnega sodišča, pri čemer pa ni odgovorjeno na vprašanje pridobivanja podatkov, ki jih sodišče za izvedbo te obveznosti potrebuje. Tu gre predvsem za vedenje, da je nekdo član občinskega sveta ali župan v eni od 212 občin. Iz določbe je predlagatelj črtal pravno sredstvo prizadetega funkcionarja zoper ugotovitveni sklep občinskega sveta, ki je bil urejen kot upravni spor, v katerem pristojno sodišče odloča meritorno v kratkem roku. Vlada meni, da je določba 1. člena (spremenjenega 37. a člena) zaradi vsega navedenega nejasna, dvoumna in ni razumljiva in je v nasprotju z načeli pravne varnosti.

Predlog zakona v 2. členu ureja odpoklic župana na referendumu, razpisanem na zahtevo od 10 do 30 % volivcev v občini, ki se lahko izvede najprej po preteku enega leta po zadnjih lokalnih volitvah. Člen ureja vložitev pobude, ki je pravica vsakega volivca, potrebno število podpisov podpore pobudi, skladno s podporo kandidaturi za župana po Zakonu o lokalnih volitvah, organ pri katerem se pobudo vloži, organ pristojen za izvedbo postopka s pobudo in določitev obrazca za podporo zahtevi za razpis referendumu o odpoklicu župana, določitev datuma začetka teka roka za zbiranje podpisov podpore, nadomestno izvršitev postopka s pobudo s strani načelnika krajevno pristojne upravne enote, vložitev zahteve, pristojni organ, rok za razpis in skrajni rok za izvedbo referendumu. Določeno je, da je odpoklic veljaven, če je zanj glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Županu preneha mandat z dnem prejema poročila občinske volilne komisije in ne more kandidirati na nadomestnih volitvah za župana. Določba ureja še prenehanje funkcije podžupanov ter opravljanje funkcije župana do nastopa mandata novoizvoljenega župana.

Primerjalno pravni pregled ureditev lokalne samouprave v državah članicah Evropske unije pokaže, da ureditve poleg razlogov za predčasno prenehanje mandata, ki izvirajo iz osebnih okoliščin funkcionarja in skrajnih ukrepov nadzora državnih organov, ki temeljijo na nespoštovanju zakonov, poznajo tudi institute, ki temeljijo na politični odgovornosti lokalnih funkcionarjev volivcem in imajo za posledico prenehanje njihovega mandata. Tak institut je odpoklic (ang. *recall*, včasih tudi *recall referendum* ali *representative recall*). Primerjalno pravno gre za z zakonom urejen postopek, s katerim volivci odstranijo izvoljenega funkcionarja pred iztekom mandata z ljudskim glasovanjem. Opravi se z referendumom ali z glasovanjem o

nezaupnici. Odpoklic z referendumom je zrcalna slika volitev, nezaupnica pa je lahko z zakonom predvidena posledica zavrnitve politike, programa ali druge odločitve z odločanjem volivcev o njej na referendumu.

Odpoklic z referendumom je primerjalno pravno gledano zelo redka oblika neposredne demokracije, ima pa svoje korenine v antični demokraciji. Poznajo jo tako ureditve, kjer župana volijo neposredno volivci kot tudi ureditve, kjer ga izvoli predstavniški organ. Ureditve imajo nekaj skupnih značilnosti, temeljijo pa na načelnih izhodiščih, in sicer da:

- gre za glasovanje o politični zaupnici s posledico prenehanja mandata;
- gre za skrajno obliko posega volilnega telesa v legalen mandat izvoljenega funkcionarja in za varovalko prebivalcev lokalne skupnosti pred morebitno zlorabo oblasti;
- imajo pravico do pobude za odpoklic volivci, ki morajo skladno z zakonom zbrati določeno število podpisov za sprožitev referenduma;
- imajo pobudniki za zbiranje vnaprej določenega števila podpor volivcev omejen čas, določen z zakonom, ki ureja odpoklic;
- se odpoklic opravi z referendumom, ki je zavezujoč.

Pravica občanov, da na zakonsko urejen način vplivajo na izvajanje pooblastil in odgovornost občinskih organov in jih učinkovito nadzorujejo, je izraz pravice državljanov do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave Republike Slovenije). Zato je dopustna vzpostavitev zakonske podlage za uresničevanje nadzorstva občanov nad delom župana tudi z odpoklicem, opravljenem na referendumu. Vendar pa je pri pripravi zakonskih rešitev treba spoštovati celovitost vrednot in načel slovenskega pravnega reda in poskrbeti, da so zakonski ukrepi, če se z njimi posega v človekove pravice in svoboščine, sorazmerni. Po drugi strani pa morajo biti zakonske podlage za uresničevanje pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev jasne in nedvoumne ter morajo zagotavljati uveljavitev ukrepa odpoklica.

Predlagana ureditev predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi - EPA 982-VI, ki ga je vložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Rihard Braniselj) s konkretnimi rešitvami, ki kot razlog za prenehanje mandata občinskega funkcionarja določajo tudi pravnomočno obtožnico, razveljavlja ustavno načelo domneve nedolžnosti (27. člen Ustave Republike Slovenije) in krši načelo sorazmernosti ter je v nasprotju z načelom pravne varnosti (ki izhaja iz 2. člena v zvezi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave Republike Slovenije), ker ne ureja jasno in določno pristojnega organa in postopka za ugotovitev razloga za začasno prenehanje mandata občinskega voljenega funkcionarja ter pravice funkcionarja do pravnega sredstva v primeru predčasnega prenehanja mandata. Vlada meni, da je predlagana ureditev očitno neustavna.

Vlada Republike Slovenije nasprotuje Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi - EPA 982-VI, ki ga je vložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Rihard Braniselj).