



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: 2011-1211-0987
Številka: 00702-10/2013/6
Datum: 28. 2. 2013

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	- 4 -03- 2013	
Šifra:	003-01/13-5/8	
Povezava:		
E/A:	987-VI	BU:
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 (prvopodpisani Jani Möderndorfer),

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 bodo kot njeni predstavniki na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

- 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: 2011-1211-0987
Številka: 00702-10/2013/5
Datum: 28. 2. 2013

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

Skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Jani Möderndorfer) je predložila v zakonodajni postopek predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). Predlagatelji predlagajo zakonsko ureditev instituta odpoklica župana s ciljem, omogočiti ljudem, da preko ljudske iniciative pred iztekom mandata preverijo ali župan še uživa podporo večine volivk in volivcev.

S predlogom zakona so z dopolnitvijo prvega odstavka 37. a člena 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) dopolnjeni razlogi za predčasno prenehanje mandata župana, če je odpoklican. Z dopolnitvijo 46. člena je dana občanom pravica na referendumu odločati o odpoklicu župana, z novim 48. a členom pa je določeno, da lahko zahteva odpoklic župana najmanj pet odstotkov volivcev v občini, da se glede zahteve za odpoklic in postopka s pobudo smiselno uporabljajo določbe 47., 47a in 47. b člena ZLS ter, da se župan odpokliče, če za odpoklic na referendumu, ki se ga je udeležilo najmanj 90 odstotkov volivcev, ki so se udeležili volitev, na katerih je bil župan izvoljen, glasuje večina volivcev, ki so glasovali.

Veljavni ZLS ureja predčasno prenehanje mandata župana iz osebnih razlogov, ki nastanejo po začetku mandata ter predčasno razrešitev župana, ki je ukrep nadzorstva zakonitosti dela občinskih organov. Razlog za začetek postopka za predčasno razrešitev župana, ki jo opravi Državni zbor Republike Slovenije, je neizvrševanje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki županu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje. Veljavni ZLS ne ureja pravne podlage za odpoklic občinskih organov, kot izrazom zagotavljanja politične odgovornosti voljenih občinskih funkcionarjev volivcem. S periodičnostjo volitev je namreč politična odgovornost omejena na redne lokalne volitve, ki so vsake štiri leta.

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. Zato je upravičena vzpostavitev pravne podlage za uresničevanje nadzorstva občanov nad delom župana tudi z odpoklicem. 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. Takšni ukrepi so upravičeni in dopustni samo v primeru, da z drugimi milejšimi ukrepi ni mogoče doseči javnega interesa, ki se ga zasleduje. 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.

Vlada Republike Slovenije meni, da predlog zakona načeloma ne nasprotuje navedenim vrednotam in načelom, vendar pa je nesorazmeren ter v nasprotju z načelom pravne varnosti. Predlog zakona ne spoštuje notranje vsebinske členitve zakona, v katerega posega. Predlagana določba, ki ureja odpoklic tudi ni jasna, nedvoumna, razumljiva ter ne določa položaja, pravic in dolžnosti posameznih v postopku sodelujočih organov, ki naj bi zagotovili njeno izvrševanje. Predlog zakona tudi ne zagotavlja lokalne samouprave v občini v primeru odpoklica župana.

Nesorazmernost predloga zakona je v tem, da ne upošteva ustrezno, da župana volijo volivci v občini na neposrednih, tajnih volitvah za mandatno dobo štiri leta ter, da ga izvoli absolutna večina volivcev v občini. To dejstvo zakonodajalca zavezuje k sorazmernim omejitvam odpoklica. Upoštevati je treba na volitvah izraženo voljo volivcev ter izvedbo referenduma o odpoklicu časovno razumno odmakniti od volitev, sicer bi bilo z uresničevanjem pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev lahko nesorazmerno poseženo v volilno pravico, kot eno temeljnih človekovih pravic, ki jih Ustava Republike Slovenije zagotavlja državljanom, v položaj občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti in načela lokalne samouprave. Volilno pravico sestavljajo pravica voliti in biti voljen v urejenih časovnih okvirih, ki zagotavljajo periodičnost volitev. Nesorazmernost se kaže tudi v predlaganem številu volivcev, ki lahko zahtevajo odpoklic. Če je župan izvoljen z absolutno večino glasov volivcev, ki so glasovali, je pet odstotna podpora zahtevi za odpoklic prenizka. Ker gre v primeru glasovanja o odpoklicu v določeni meri za zrcalno podobo volitev, bi tolikšna podpora v primerjavi s podporo kandidaturi za župana lahko ustrezala kot podpora pobudi volivcem za zbiranje podpisov podpore zahtevi.

S 1. členom predloga zakona je predlagana dopolnitev razlogov za predčasno prenehanje mandata občinskih funkcionarjev (članu občinskega sveta, županu in podžupanu kot članu občinskega sveta), ki jih ureja prvi odstavek 37. a člena. Umestitev odpoklica med osebne razloge predčasnega prenehanja mandata je neprimerna in v nasprotju z vsebino te določbe. Nastanek razlogov iz prvega odstavka 37. a člena ugotavlja občinski svet s sklepom, zoper katerega ima prizadeti funkcionar možnost sprožitve upravnega spora. V nasprotju z ureditvijo

predčasnega prenehanja mandata iz osebnih razlogov mora biti odpoklic z glasovanjem na referendumu dokončen, kar je treba urediti s specialno določbo, ki tak odpoklic ureja.

Z 2. členom se v določbo 46. člena ZLS, ki ureja naknadni referendum o občinskem splošnem aktu, to je predpisu, umešča »pravica« občanov za odločanje o odpoklicu župana na referendumu. Umestitev je v nasprotju z vsebino te določbe, katere namen ni določitev pravice glasovanja na referendumu, to namreč ureja že 44. člen ZLS, temveč je namen 46. člena ureditev vrste referendumskega odločanja kot je sicer določena še v 46. b členu. Glede na splošno določbo prvega odstavka 46. a člena pa lahko občani odločajo na referendumu tudi o drugih vprašanjih, če tako določa zakon. Tudi ta določba napotuje na ureditev odpoklica z glasovanjem na referendumu s specialno določbo.

Predlagani 3. člen določa, da lahko zahteva odpoklic župana najmanj pet odstotkov volivcev v občini, pri čemer se glede zahteve volivcem za odpoklic župana in postopka s pobudo smiselno uporabljajo določbe 47. do 47. b člena ZLS. Pogoj veljavnosti odločitve večine volivcev, ki so glasovali, je udeležba 90 % volivcev, ki so se udeležili volitev, na katerih je bil župan izvoljen. Poleg nesorazmernosti določenega števila podpor zahtevi za odpoklic, je iz razloga dejanske možnosti odpoklica nesorazmeren tudi pogoj veljavnosti večinske odločitve. Predlagana ureditev je nejasna, dvoumna, nerazumljiva, torej v nasprotju z načelom pravne varnosti. Smiselna uporaba navedenih določb ZLS je glede na pomen odpoklica za lokalno samoupravo v občini v celoti nedopustna. Ureditev odpoklica z glasovanjem na referendumu mora biti v celoti skladna z njegovim namenom. Nedvomno je treba določiti: kdo je lahko pobudnik, koliko podpore in na kakšen način zbrane potrebuje, da lahko pobudo vloži, pri katerem organu se vloži pobuda, kateri organ je pristojen za določitev načina zbiranja podpisov podpore in roka, v katerem morajo biti zbrani, kateri organ razpiše referendum, v kakšnem roku in s kakšnim aktom, kakšne so pravne posledice odpoklica, kdaj nastopijo, kdo razpiše in izvede nadomestne volitve, v skladu s katero pravno podlago, kako se zagotavlja nemoteno opravljanje nalog iz pristojnosti občine do nastopa mandata novoizvoljenega župana in drugo.

Prav tako vlada opozarja, da predlog zakona ne vsebuje določbe o objavi in uveljavitvi zakona kar je v nasprotju z 154. členom Ustave Republike Slovenije.

Vlada Republike Slovenije Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ki ga je vložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Jani Möderndorfer) nasprotuje.