



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 0651-05/12-1/2
Ljubljana, 25. 3. 2013

Osnutek

Z A P I S N I K

1. seje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je bila v ponedeljek, 18. marca 2013, v mali dvorani na Tomšičevi 5, v prostorih parlamenta Republike Slovenije, Ljubljana.

Seja se je začela ob 12. uri in zaključila ob 14. 45 uri.

Prisotni:

- predsednik: Jernej Verbič
- podpredsednik: Alojz Glavač
- člani: Franc Golob, Samer Khalil, Mirko Kozelj, Dušan Strnad, mag. Stevo Ščavničar, Drago Ščernjavič, Branko Šumenjak.

Opravičeno odsotni:

- Uroš Brežan, mag. Darja Kuzmanič Korva, dr. Milan Medved, Boris Popovič, Matjaž Švagan, Cvetko Zupančič.

Ostali prisotni:

- Rihard Braniselj, poslanec Državnega zbora
- Jani Möderndorfer, poslanec Državnega zbora
- mag. Vesna Juvan Gotovac, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
- Robert Smrdelj, predsednik Združenja občin Slovenije

D n e v n i r e d :

- 1. Ugotovitev sklepčnosti in potrditev dnevnega reda**
- 2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) - druga obravnava, EPA 981-VI**
- 3. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S) - druga obravnava, EPA 982-VI**
- 4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-T) - druga obravnava, EPA 987-VI**

Ad 1)

Komisija je bila sklepčna in je potrdila (8 ZA, 0 PROTI) predlagani dnevni red.

Ad 2)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Rihard Braniselj).

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, Mestne občine Ljubljana ter občin Ajdovščina, Trzin, Krško in Muta.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Rihard Braniselj**, ki je poudaril, da je cilj zakona zaostritev pogojev za vstop in obstanek na javni funkciji, saj veljavna ureditev funkcionarjev, ki so v kazenskem postopku, formalno ne obvezuje, da bi odstopili oziroma ne določa, da jim preneha funkcija. Predlagani spremenjeni razlogi za prenehanje mandata funkcionarjev na lokalni ravni so usklajeni s spremembami in dopolnitvami zakonov, ki urejajo funkcionarje na državni ravni, pri čemer predlog zakona, ki se nanaša na Vlado, še ni vložen, medtem ko Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Državnem svetu ni dobil zadostne podpore v Državnem zboru v okviru prvega branja.

Predlog zakona predvideva kot pogoj za kandidiranje na lokalnih volitvah (omejitev pasivne volilne pravice) a) neobstoj pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot treh mesecev oziroma neobstoj pravnomočne obsodbe na pogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, b) neobstoj pravnomočne obsodbe zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva in c) neobstoj pravnomočne obtožnice zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. V skladu s prehodno določbo bi vsem članom občinskih svetov in županom, ki na dan uveljavitve zakona ne izpolnjujejo novih pogojev, mandat prenehal z dnem uveljavitve zakona.

Predlog zakona kot pogoj ne določa neobstoja obtožnega predloga, ki se nanaša na lažja kazniva dejanja in katerega vloži tožilec brez predhodnega ugotavljanja utemeljenosti, medtem ko je kot pogoj za kandidiranje na voljeno občinsko funkcijo predlagan neobstoj pravnomočne obtožnice, ki jo vloži sodišče na podlagi utemeljenosti obtožbe za hujša kazniva dejanja. Predstavnik predlagatelja zakona je poudaril, da gre za kazniva dejanja, ki so tako breme za funkcionarja, ki se je pregrešil zoper temeljne vrednote družbe, da zaradi izgube integritete ne more več opravljati javne funkcije. Poleg tega je nedopustno in nekorektno, da so standardi oziroma pogoji za uradnike strožji kot za funkcionarje. V drugih državah nimajo »težav« z odstopanjem funkcionarjev, ki so v kazenskem postopku. Pojasnil je, da je volilna pravica temeljna politična pravica državljanov in državljanek Republike Slovenije, ki pa jo je v skladu z Ustavo možno omejiti, in sicer če je poseg potreben zaradi varstva človekovih pravic drugih in varstva javnega interesa (tretji odstavek 15. člena Ustave) – test sorazmernosti. Po mnenju predlagatelja je javni interes v tem primeru izkazan. Občanke in občani si zaslužijo, da oblast izvajajo ljudje z integriteto in ki so vredni zaupanja. Funkcionarji s pozicije moči lahko vplivajo na kazenske postopke. Pravnomočna obsodba, ne glede na višino izrečene kazni, vrže madež na integriteto posameznika, zaradi česar mora biti nemudoma izključen iz postopka kandidiranja za voljene občinske funkcije in iz take funkcije. Na podlagi opravljene analize vseh vloženih kazenskih ovadb v zadnjih petih letih (preko 200.000) je lahko cca 15% takih obsodb, ki bi pomenila odvzem funkcije na podlagi predlaganih pogojev. Predlagatelj se zaveda, tudi na podlagi opravljene prve obravnave v Državnem zboru, da predlagane rešitve niso idealne in da potrebujejo popravke. Na podlagi nadaljnjih usklajevanj, mnenja Zakonodajno pravne službe Državnega zbora ter dodatne

analize in dodatnega pravnega mnenja pričakuje, da bo pripravljena sprejemljiva rešitev. V zvezi s pogojem o neobstoju pravnomočne obtožnice je izrazil pripravljenost za umik tega predloga, v kolikor predstavlja preveliko tveganje, saj si ne želijo sprejetja neustavnih rešitev. Zavrača pa apriorno nasprotovanje predlogu zakona zaradi neustavnih rešitev, saj če ne želimo sprememb, je najbolj enostaven izgovor na neskladje z Ustavo. Poudaril je, da zakonska ureditev ostrejših pogojev za kandidiranje in obstoj funkcije občinskega funkcionarja še ne bo rešila njihovih nemoralnih in neetičnih ravnanj, saj je to stvar politične kulture posameznikov.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je povedala, da Vlada predlaganim rešitvam glede omejevanja volilne pravice na lokalni ravni nasprotuje. Glede tretjega odstavka 15. člena Ustave je pojasnila, da je treba v primeru, če Ustava konkretno ne omejuje človekove pravice, opraviti test sorazmernosti in ugotoviti, ali so omejitve človekovih pravic v smislu zagotavljanja enakih pravic drugih in ali je dosežen javni interes. Glede na dosedanje odločitve Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu Vlada ocenjuje, da predlog zakona takega testa sorazmernosti ne opravi.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je predstavil skupno stališče obeh reprezentativnih združenj občin, ki sicer ne nasprotujeta strožjim pogojem za kandidiranje na lokalne javne funkcije, vendar opozarjata, da so določene rešitve neustavne in kažejo na nepremišljen pristop do reševanja omenjene tematike oziroma predstavljajo radikalni poseg v obstoječi sistem, ki ne deluje zaradi nedelovanja sodne veje oblasti. Težav, ki izhajajo iz neetičnega in nemoralnega ravnanja javnih predstavnikov, ni mogoče reševati le z ostrejšo zakonodajo, ampak lahko spremembe dosežemo z doslednostjo in učinkovitostjo vseh vej oblasti, z vzori, kako se mora in sme ravnati. Strinjajo se, da imajo občani večji vpliv pri nadzoru in odločitvah v občini, vendar je pomembno, da v sistem ne določimo vzvodov, za katere je že vnaprej jasno, da se bodo zlorabljali in vodili k slabljenju učinkovitega in trdnega sistema lokalne samouprave. Apelirajo na čimprejšnje končanje sodnih postopkov, zaradi ustavne domneve nedolžnosti pa ne pristajajo na določitev pravnomočne obtožnice kot kriterija, ki omejujejo pasivno volilno pravico. Čeprav obe reprezentativni združenji podpirata zaostritev pogojev za kandidiranje oz. opravljanje javne funkcije na lokalni ravni, pa je pogojna kazen zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost občutljiva meja, ki je lahko posledica nenamerne napake ali neprevidnosti odgovorne osebe. Podpirata pa predlog, da se zaostri pogoj neobstoja pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zavora iz šestih na tri mesece. Predlagata, da se v 1. členu predloga zakona prva in tretja alineja drugega odstavka spremenjenega 5. člena črtata.

Komisija podpira prizadevanja za dvig standardov politične kulture in zaupanja ljudi v pravno državo in javne funkcionarje ter da se onemogoči dostop do javnih funkcij osebam, ki so v kazenskih postopkih, vendar mora biti to storjeno v skladu z Ustavo. Po mnenju komisije bi kazalo biti pri omejevanju volilne pravice previden, saj lahko neustrezna zakonska dikcija vodi v zlorabe in posledično v slabljenje sistema lokalne samouprave. Komisija se strinja, da težav, ki izhajajo iz neetičnega in nemoralnega ravnanja funkcionarjev, ni možno urediti le z ostrejšo zakonodajo, ampak z učinkovitejšim delovanjem sodne veje oblasti.

Iz primerjalnega prikaza ureditev v drugih pravnih sistemih izhaja, da v prikazanih državah sicer poznajo določene omejitve pasivne in aktivne volilne pravice, vendar tako strogih pogojev za kandidiranje ali opravljanje voljene občinske funkcije, ki jih prinaša predlog zakona, ne poznajo nikjer.

Medtem ko predlagatelj kot pogoj za kandidiranje na lokalnih volitvah v 1. členu predloga zakona, ki spreminja 5. člen zakona, določa, da ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, Ustava v 27. členu določa domnevo nedolžnosti, kar pomeni, da kdor je obdolžen kaznivega ravnanja, velja za

nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo. Komisija nasprotuje predlaganemu pogoju neobstoja pravnomočne obtožnice, saj tak predlog izloča ljudi, katerim krivda še ni dokazana, oziroma negira presumpcijo nedolžnosti, ki pa jo lahko obsojenec dokaže šele v sodnem in ne v obtožnem postopku. Komisija ob tem opozarja na morebitne zlorabe v smislu obtožb posameznika, ki bi želel kandidirati, vendar zaradi predlaganih omejitev ne bi mogel, po izvedenih volitvah pa bi se izkazalo, da so bile obtožbe neupravičene. Tak predlog bi se lahko zlorabljal v politične namene, kar pa zagotovo ni namen tega zakona. Primerneje je, da volivci odločijo, ali je tak človek primeren za opravljanje funkcije. Če je kdo obtožen, je to stvar njegove politične kulture, da presodi, da ne more opravljati javne funkcije in zato odstopi s funkcije oziroma ne kandidira na občinsko voljeno funkcijo.

Komisija se sicer strinja s predlagano zaostritvijo pogoja neobstoja pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora iz šestih na tri mesece oziroma bi lahko v primeru nepogojne kazni določili tudi ničelno toleranco, ne podpira pa širitve na pravnomočno obsodbo na pogojno kazen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Komisija tudi opozarja, da se v prvem odstavku spremenjenega 5. člena omejuje aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah z določitvijo pogoja, da kandidatu ni odvzeta poslovna sposobnost, kar pa je Zakon o lokalnih volitvah že določal do leta 2003, a je to določilo Ustavno sodišče z odločbo (Ur. l. RS, št. 73/03) razveljavilo. Leta 2007 je bila zato sprejeta novela Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-G; Ur. l. RS, št. 60/07), ki je omejevanje volilne pravice osebam, ki jih je bila odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica, vezala na 7. člen Zakona o volitvah v Državni zbor, ki določa, da v vsakem konkretnem primeru sodišče v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice posebej odloča o odvzemu pravice voliti in biti voljen.

Prav tako 1. člen predloga zakona, ki spreminja 5. člen veljavnega zakona, ne upošteva zadnje novele Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-I, Ur. l. RS, št. 83/12), s katero se je v slovenski pravni red prenesla Direktiva EU, ki ureja uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanom držav članic EU, ki bivajo na ozemlju druge države članice EU. To pomeni, da je predlog zakona v neskladju z evropskim pravnim redom, saj ne določa, da Slovenija državljanom drugih držav članic EU, ki bivajo v naši državi, zagotavlja enake pravice, kot jih imajo naši državljani v drugih državah članicah EU.

Komisija nadalje opozarja na 5. člen predloga zakona (prehodna določba), po kateri bi sedanjim občinskim svetnikom in županom, ki ne izpolnjujejo pogojev tega zakona, prenehal mandat z uveljavitvijo tega zakona. Komisija se pridružuje mnenju občin, da se s tako določbo posega v pridobljene pravice in v načelo zaupanja v pravo, saj bi občinskim svetnikom in županom prenehal mandat zaradi pogojev, ki jih zakon v času kandidiranja in izvolitve ni določal.

Ker so župani voljeni po večinskem volilnem sistemu, so volivci tisti, ki odločajo o kandidatih neposredno in je majhna verjetnost, da bi izvolili kandidata s kriminalno preteklostjo, res pa je, da se občinski svetniki v približno v dveh tretjinah občin volijo po proporcionalnem volilnem sistemu, zaradi česar obstaja večja verjetnost izvoljivosti oseb, ki so v kazenskem postopku.

Po mnenju nekaterih članov komisije bi morali aktivno in pasivno volilni pravico čim bolj izenačiti.

Komisija na pobudo državnega svetnika Draga Ščernjaviča predlaga matičnemu delovnemu telesu Državnega zbora, da ob obravnavi predloga zakona povabi tudi civilnodružbena gibanja, ki so svoje zahteve in predloge glede volitev javno objavila.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

* * *

Po opravljeni razpravi so člani komisije glasovali o predlogu zakona: 3 člani komisije so glasovali ZA predlog zakona, 6 članov komisije je bilo PROTI predlogu zakona.

Ad 3)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Rihard Braniselj).

Komisija **podpira** predlog zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije ter Občine Ajdovščina.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Rihard Braniselj**, ki je poudaril, da je cilj zakona zaostritev pogojev za predčasno prenehanje mandata občinskih funkcionarjev ter opredelitev pravne podlage za uresničevanje političnega nadzora občanov nad delom župana oziroma za odpoklic župana. Osnovna ideja je, da nezadovoljni volivci z isto večino, kot so župana izvolili, lahko odpokličejo in izvolijo drugega župana. Predstavnik predlagatelja zakona je podrobneje predstavil predlagan postopek za odpoklic župana, ki se začne s predložitvijo pobude volivca občinskemu svetu, skupaj z overjenimi podpisi 2% volilnih opravičencev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 volivcev in ne več kot 2500 volivcev. Pobude ne bi bilo možno vložiti prej kot leto dni po županskih volitvah. Če pobudnik zbere dovolj podpisov, se nadaljnji postopki izvajajo na podlagi določb tega zakona o naknadnem referendumu o občinskem splošnem aktu. Pobudnik bi moral za razpis referenduma v 35-dnevnem roku zbrati podpise ustreznega števila občanov, odvisno od velikosti občine (najmanj 30% volivcev v občini do 5 tisoč prebivalcev; 25% v občini do 20 tisoč prebivalcev; 20% v občini do 50 tisoč prebivalcev; 15% v občini do 100 tisoč prebivalcev in 10% v občini nad 100 tisoč prebivalcev). Odločitev volivcev bi bila veljavna, če bi zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Če je župan odpoklican, mu z dnem prejema poročilo občinske volilne komisije predčasno preneha mandat in ne more kandidirati na nadomestnih volitvah za župana. Z dnem predčasnega prenehanja mandata župana preneha funkcija tudi podžupanu oziroma podžupanom, funkcijo župana pa opravlja najstarejši član občinskega sveta. Poudaril je, da bodo vse pripombe preučili in jih upoštevali, saj ne želijo sprejeti protiustavnih rešitev.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je poudarila, da glede na to, Vlada ocenjuje, da je odpoklic župana z referendumom kot institutom, ki temelji na politični odgovornosti lokalnih funkcionarjev volivcem, dopusten, nima zadržkov do predlaganega novega 48. a člena predloga zakona in menijo, da je vsebina primerna za nadaljnjo obravnavo. Vlada pa ima pripombe na 1. člen predloga zakona. Umestitev odpoklica župana med osebne razloge za predčasno prenehanje njegovega mandata je neprimerna in v nasprotju z vsebino 1. člena tega zakona. Vlada izpostavlja tudi ponovno vezanost odstopa kot osebne pravice voljenega lokalnega funkcionarja na ugotovitveni sklep občinskega sveta, kar je Državni zbor leta 2009 zaradi številnih zlorab v praksi oziroma pomanjkljivosti z novelo Zakona o lokalni samoupravi spremenil. Glede na to, da naj bi po predlogu zakona sodišča obveščala občinski svet o obstoju pravnomočnih sodb oziroma obtožnice, se postavlja vprašanje, kako bodo sodišča vedela, da je nekdo član

občinskega sveta ali župan v eni od 212 občin, saj je v preteklosti konkreten primer pokazal, da noben predpis sodiščem ne daje pravne podlage, da poročajo drugim organom o pravnomočnih obsodbah, niti nimajo pravice pridobiti podatka, da je nekdo član občinskega sveta ali župan. Gre torej za vprašanje jasnosti in izvršljivosti določbe 4. odstavka spremenjenega 37. a člena zakona. Nadalje je predlagatelj črtal iz veljavnega zakona pravno sredstvo prizadetega funkcionarja zoper ugotovitveni sklep občinskega sveta, ki je bil urejen kot upravni spor, v katerem upravno sodišče (kasacijsko sodišče) v krajših postopkih meritorno odloča.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je predstavil skupno stališče obeh reprezentativnih združenj občin, ki podpirata pravno ureditev odpoklica župana, vendar na transparenten način z ustreznimi varovalkami, ki bodo preprečevale zlorabe in omogočale korektno in nepopulistično delo občinskih organov brez pritiska vsakodnevnih groženj po referendumih: ustrezen odstotek volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic; ustrezen odstotek volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referendumu ter primeren kvorum udeležbe na referendumu. Po mnenju obeh reprezentativnih združenj občin bi morali dati občanom tudi možnost istočasnega odpoklica občinskega sveta (strošek je enak) in v primeru razpusta izvesti volitve novega župana in občinskega sveta. Velika večina občinske politike je v občinskem svetu in zato bi v primeru odpoklica obeh občinskih organov preprečili morebitne zlorabe, ko skuša en del občinske politike manipulirati z drugim delom. Na ta način bi zagotovili večje ravnotežje, poleg tega bi imele pobude manjšo politično konotacijo oziroma bi pobude imele možnost za uspeh le v primeru večjega nezadovoljstva volivk in volivcev. V primeru pobud za odpoklic, ki izhajajo iz civilnodružbenih gibanj, bi bilo to še posebej primerno, na kar kaže tudi primer Mestne občine Maribor.

Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije predlagata, da referendumu za odpoklic župana ne bi mogli izvesti tudi zadnje leto pred rednimi lokalnimi volitvami. Nadalje predlagata ostrejšje pogoje za vložitev pobude za vložitev zahteve za razpis referendumu (podprta z najmanj 5% volivcev, vendar ne manj kot 30 in ne več kot 5000), saj se v manjših občinah lahko hitro zbere 2% podpisov volivcev. V zvezi z veljavnostjo odločitve volivcev predlagata rešitev iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-T), ki jo je predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Jani Möderndorfer). To zagotavlja večjo kredibilnost referendumu. Prav tako predlagata, da v kolikor občinska volilna komisija ugotovi, da je odpoklic veljaven, začne takoj s postopki za predčasne volitve, obenem pa predlagata črtanje določila, ki odpoklicanemu županu prepoveduje kandidiranje na nadomestnih volitvah za župana, saj o tem odločajo volivci na nadomestnih volitvah. .

Komisija podpira zakonsko ureditev odpoklica župana z referendumom kot institutom, ki temelji na odgovornosti lokalnih funkcionarjev volivcem, vendar se pridružuje stališču obeh reprezentativnih združenj občin, da je treba določiti ostrejšje pogoje za začetek postopka in za samo veljavnost referendumu, s čimer zagotovimo na eni strani večjo kredibilnost referendumu in na drugi strani stabilnost sistema lokalne samouprave ter preprečimo morebitne zlorabe v politične namene. Komisija se strinja z obema reprezentativnima združenjema občin, da morebitne zlorabe lahko preprečimo z ustreznim odstotkom volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic, ustreznim odstotkom volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referendumu ter primernim kvorumom udeležbe na referendumu.

Komisija podpira predlog Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, da bi zakon uredil istočasni odpoklic župana in občinskega sveta, s čimer bi preprečili morebitne zlorabe, ko skuša en del občinske politike pritiskati na drug del. Komisija opozarja, da moramo biti pri določanju pogojev za odpoklic previdni, saj se nam lahko zgodi, da se bomo v prihodnje soočali s pomanjkanjem kandidatov za občinske funkcije, ker se nihče ne bo želel izpostavljati in opravljati te funkcije ob vedenju, da je lahko na dokaj enostaven način odpoklican.

Ob upoštevanju stroškov izvedbe referenduma, dolgotrajnosti postopka od vložitve pobude do izvedbe referenduma (nekaj mesecev) in posledično negotovem vmesnem obdobju, bi bilo treba določiti ustrezno število podpisov za vložitev pobude za vložitev zahteve za razpis referenduma, da se izognemo situacijam, ko bi hitro zbrali ustrezno število podpisov in izvedli referendum, ki pa ne bi uspel. Komisija tudi opozarja, da ni jasno, kolikokrat v mandatu je možno razpisati referendum, poleg tega ne bi smeli dopustiti, da bi zakon omogočil izvajanje pritiska nad občinskimi organi z vsakodnevnimi grožnjami po referendumu.

Komisija opozarja, da predlagatelj ni obrazložil, zakaj se je odločil v primeru odstopa funkcionarja (zadnja alineja spremenjenega 37. a člena) predlagati rešitev, ki se je v praksi zaradi zlorab izkazala za pomanjkljivo in je bila zato leta 2009 spremenjena tako, da odstop funkcionarja ni bil več vezan na ugotovitev občinskega sveta, ampak občinskemu svetniku preneha mandat z dnem, ko poda odstopno izjavo županu oziroma županu, ko o svojem odstopu pisno obvesti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Komisija zato predlaga, da v nadaljnji obravnavi predloga zakona vsebina tretjega in četrtega odstavka veljavnega 37. a člena Zakona o lokalni samoupravi ustrezno vnese v 1. člen predloga zakona.

Ob obravnavi tega predloga zakona komisija daje v primeru naslednjih novel Zakona o lokalni samoupravi v razmislek predlog o podaljšanju mandata župana (npr. na 6 let) ter morebiti omejitev na dva mandata.

Komisija podpira konkretne pripombe Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije in predlaga matičnemu odboru Državnega zbora, da jih v nadaljnji obravnavi preuči in povzame kot svoje:

K 1. členu:

V spremenjenem 37. a členu se črtata tretja in peta alineja.

Obrazložitev:

Komisija nasprotuje predlogu da bi voljenemu občinskemu funkcionarju zaradi pravnomočne obtožbe prenehal mandat, saj je to v nasprotju z 27. členom Ustave. Komisija se tudi strinja s stališčem Skupnosti občin Slovenije in Združenja občin Slovenije, ki nasprotujeta predlagani rešitvi, da bi mandat prenehal občinskemu funkcionarju zaradi pravnomočne sodbe zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, saj gre v teh primerih lahko za nenamerne napake ali neprevidnosti odgovorne osebe, kar pa ne more biti razlog za predčasno prenehanje mandata.

K 2. členu:

1. V prvem odstavku novega 48. a člena se na koncu črta pika in doda besedilo »ter najmanj eno leto pred rednimi lokalnimi volitvami.«

Obrazložitev:

Možnost izvedbe referenduma za odpoklic je treba časovno še bolj omejiti, saj bodo v nasprotnem primeru občinski funkcionarji praktično cel mandat pod pritiski groženj po vložitvi zahteve za razpis referenduma.

2. Tretji odstavek novega 48. a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Pobudo volivcev za vložitev zahteve za razpis referenduma o odpoklicu župana lahko pri občinskem svetu vloži vsak volivec, mora pa biti podprta z overjenimi podpisi najmanj 5 odstotkov volivcev v občini, vendar ne manj kot 30 volivcev in ne več kot 5000 volivcev, na

seznamu, ki mora ob vsakem osebnem podpisu vsebovati ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča podpisnika».

Obrazložitev:

V izogib zlorabam je treba vstopne pogoje zaostri, saj je 2% podpisov volivcev možno hitro zbrati, še posebej v manjših okoljih. V vsakem primeru mora biti pobuda podprta z overjenimi podpisi.

3. Osmi odstavek novega 48. a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Župan se odpokliče, če na referendumu za odpoklic glasuje večina volivcev, ki so glasovali, in če se je referendumu udeležilo najmanj 90 odstotkov volivcev, ki so se udeležili volitev, na katerih je bil župan izvoljen.«

Obrazložitev:

Po predlogu zakona bi bil odpoklic veljaven oziroma uspešen, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. To bi pomenilo, da bi lahko odpoklicalo župana manj volivcev kot ga je izvolilo, kar pa se ne bi smelo dopustiti. Zato se v zvezi z veljavnostjo odločitve volivcev na referendumu komisija strinja z obema reprezentativnima združenjema občin za dvig kvoruma na delež volivcev, ki je funkcionarja izvolilo, oziroma podpira rešitev iz Predloga zakona (ZLS-T), ki jo je predložila skupina poslancev s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem.

4. Deveti in deseti odstavek se nadomestita z naslednjim besedilom:

»Če je na podlagi ugotovitve občinske volilne komisija odpoklic veljaven, začne občinska volilna komisija takoj s postopki za predčasne volitve«

Obrazložitev:

Predlaga se črtanje določila, da odpoklican župan ne more kandidirati na nadomestnih volitvah. Komisija meni, da omejevanje kandidiranja odpoklicanemu funkcionarju na nadomestnih volitvah nima ustavne podlage, poleg tega naj volivci odločijo, ali bodo odpoklicanemu funkcionarju dali podporo ali ne. Predlaga se tudi črtanje določbe, da istočasno s prenehanjem mandata župana preneha mandat podžupanu ter da imenuje občinski svet občinskega svetnika, ki do izvolitve novega župana začasno opravlja funkcijo župana. Komisija ne vidi razloga, da bi zaradi odpoklica župana istočasno prenehala funkcija tudi podžupanu.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

* * *

Po opravljeni razpravi so člani komisije glasovali o predlogu sklepa, da komisija podpira predlog zakona: 6 članov komisije je glasovalo ZA, 3 člani komisije so glasovali PROTI.

Ad 4)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Jani Möderndorfer).

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije ter Občine Ajdovščina.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Jani Möderndorfer**, ki je poudaril, da si sicer želijo nov Zakon o lokalni samoupravi, a to zahteva veliko časa. Predlog zakona je pripravljen na drugačnih izhodiščih kot novela zakona, ki jo je pripravila skupina poslancev s prvopodpisanim Rihardom Branisljem. Izhajali so iz dejstva, da je županska funkcija edina funkcija, razen poslancev, ko funkcionarja ni možno na formalen način odpoklicati. Predlagan institut odpoklica je uveljavljen v državah, kjer župane volijo po večinskem načelu ali znotraj občinskih svetov in je zato postopek odpoklica enostaven. Ko so pripravljali predlog zakona, so tudi razmišljali, da bi predlagali odpoklic občinskega sveta, vendar zaradi dejstva, da so župani voljeni po dvokrožnem večinskem sistemu, občinski sveti (večina) po proporcionalne volilnem sistemu ter različnem številu volilnih enot znotraj občin, je predlagatelj mnenja, da bi morali pred morebitno odločitvijo o odpoklicu članov občinskega sveta rešiti vprašanje ureditve volilnega sistema oziroma razrešiti dilemo, ali naj tisti, ki te je izvolil, tudi razreši. S predlogom zakona želijo urediti situacijo, da se na podlagi ljudske iniciative občankam in občanom omogoči, da še pred iztekom mandata na referendumu preverijo, ali župan občine še uživa podporo večine volivk in volivcev. Podoben model odpoklica poznajo posamezne države ZDA, ti. »recall«, kjer se zbere določen odstotek podpisov volivk in volivcev in če slednji zberejo zadostno število podpisov, se izvede referendum, na katerem lahko 51% tistih, ki se udeležijo volitev, odpokliče župana. Po njihovem predlogu bi se pod enakimi pogoji, ki veljajo za sklic občinskega referenduma, začeli zbirati podpisi za razpis referenduma o odpoklicu župana. V primeru zadostnega števila podpisov, to je pet odstotkov volivcev v občini, se referendum razpiše. Odpoklic župana uspe, če zanj glasuje več kot polovica tistih, ki so glasovali, pri čemer mora volilna udeležba doseči vsaj 90% volilne udeležbe na volitvah, na katerih je bil župan izvoljen. Glede na različno velike občine je zelo težko določiti kvorum, da bo ustregli vsem. Če je na podlagi ljudske iniciative zahteva podana, mora biti določen minimalen prag za odpoklic funkcionarja. S predlogom se volivcem daje možnost, da župana, ki ga izvolijo, tudi odpokličejo v vmesnem obdobju trajanja mandata. Poudaril je, da v Evropi in drugod po svetu ne urejajo odpoklica zaradi politične odgovornosti, saj v primeru večje politične odgovornosti funkcionarji sami odstopijo. Pri nas so zadnja dogajanja na državni ravni pokazala, da bo vedno težje izpeljati mandat do konca, kar pa ni v duhu Ustave, katere cilj je bil pri njeni pripravi prav izognitev nestabilnim situacijam. Dokler Ustava velja, je treba postopke voditi na zakonit način. Povedal je, da je pristaš obvezne volilne udeležbe, saj je to pravica in tudi odgovornost. Neprimerno je, da se volivec ne udeleži volitev, gre pa na referendum za odpoklic funkcionarja. Poleg tega je izvoljenemu funkcionarju ob nizki volilni udeležbi težko govoriti v imenu volivcev.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je predstavila mnenje Vlade, ki nasprotuje predlogu zakona. Po mnenju Vlade je sicer ureditev uresničevanja nadzorstva občanov nad delom župana z njegovim odpoklicem upravičena, vendar meni, da je predlog zakona neustrezen. Po mnenju Vlade sta 1. in 2. člen predloga zakona nepotrebna in bi morali institut odpoklica urediti v posebni določbi. Problem 3. člena predloga zakona, ki dodaja novi 48. a člen, je v tem, da ne ureja vrste vprašanj, ki jih je treba urediti. Po mnenju Vlade je določilo o smiselni uporabi določb 47. do 47. b člena, na kar se sklicuje predlagatelj v zvezi z referendumom, nedopustno. Neprimerno je namreč, da se veže postopek v zvezi z odpoklicem na določila zakona, ki ureja naknadni referendum o občinskem predpisu in se nanaša na številne pobudnike in ne samo na volivce, pri čemer je predstavnica pristojnega ministrstva poudarila, da je odpoklic odraz določb 44. člena Ustave. Nadalje te določbe določajo, da občinski statut določa število potrebnih podpisov, predvsem pa je na podlagi teh določb župan pristojen za ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti pobude oziroma zahteve ter tudi razpisuje referendum. Vlada ocenjuje, da je treba v novem 48. a členu določiti: kdo je lahko pobudnik in koliko podpore potrebuje za vložitev

zahteve; pri katerem organu se vloži pobuda; kateri organ je pristojen za določitev načina zbiranja podpisov podpore in rok, v katerem morajo biti zbrani; kakšne so pravne posledice odpoklica; kako se zagotavlja nemoteno opravljanje nalog iz pristojnosti občine do nastopa mandata novoizvoljenega župana, itd. Predlog zakona tudi ne vsebuje določbe o objavi in uveljavitvi zakona.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je pojasnil, da obe reprezentativni združenji občin podpirata pravno ureditev odpoklica župana in da se civilni družbi omogoči, da v izjemnih primerih dobijo možnost odpoklica župana, vendar je treba to urediti na transparenten način z ustreznimi varovalkami, ki bodo preprečevale zlorabe in omogočale korektno in nepopulistično delo občinskih organov brez pritiska vsakodnevnih groženj po referendumih: ustrezen odstotek volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic; ustrezen odstotek volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referendumu ter primeren kvorum udeležbe na referendumu. V primeru odstopa ali drugega razloga za prenehanje mandata župana se izvedejo nadomestne volitve za župana, občinski svet pa ostane. Če pa pride do pobude za odpoklic, je bolje, da se razrešita tako župan kot občinski svet. Poudaril je, da v tem primeru gre za civilno iniciativo in ne politično. Vstopni pogoji za možnost odpoklica morajo biti dovolj tehtni, poleg tega zakon ne sme omogočiti tega, da bi izvedba referendumu za odpoklic postala vsakdanja praksa preverjanja zaupanja med volivci. Pogoji morajo biti postavljeni tako, da bo vnaprej jasno, da gre za izjemo, drugače se bodo občinski organi ukvarjali samo z referendumi.

Komisija glede na sedanje družbene okoliščine podpira zakonsko ureditev odpoklica župana na pobudo civilne iniciative, če oceni, da župan s svojim delom oziroma nezakonitim ravnanjem škoduje občini.

Komisija ocenjuje, da je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), ki ureja podobno materijo in ga je predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora s prvopodpisanim Rihardom Branisljem, primernejši. Komisija zato ne podpira tega predloga zakona, se pa se strinja z vsebino tretjega odstavka novega 48. a člena, ki se nanaša na veljavnost referendumu, in predlaga, da se to določilo vključi v predlog zakona skupine poslank in poslancev Državnega zbora s prvopodpisanim Rihardom Branisljem (EPA 982-VI).

Glede na to, da nekateri sedanjo gospodarsko in politično krizo povezujejo tudi z nekaterimi primeri neetičnega in nezakonitega ravnanja funkcionarjev na lokalni ravni, komisija poudarja, da župani niso povzročili sedanje krize, ki pa jo lahko še poglobimo z neustreznimi zakonskimi določili (brez omejitev), saj so občine ene redkih, ki v sedanji težki situaciji izvajajo investicije. V kolikor bomo dopustili, da bodo župani pod vsakodnevnimi pritiski zaradi groženj po odpoklicu cel mandat, se bodo večino časa ukvarjali le s tem, še posebej v času po vložitvi pobude, in ne z razvojnimi projekti.

Komisija se strinja s stališčem Vlade, da določila Zakona o lokalni samoupravi, ki se nanašajo na referendum, ni mogoče smiselno uporabljati za odpoklic župana in da predlog zakona ne ureja vrste vprašanj, ki jih je treba urediti. Med drugim niso določeni pogoji, pod katerimi lahko pobudniki, ki jih predlog zakona tudi ne določa, vložijo zahtevo za referendum. Komisija poudarja, da v kolikor so pogoji za razpis referendumu in njegovo veljavnost postavljeni prenizko, potem je možno župana zaradi političnih in drugačnih razlogov hitro odpoklicati. Poleg tega lahko tak način urejanja odpoklica vpliva na »neodgovorno« odločanje ljudi na volitvah, saj se zavedajo, da ga lahko na enostaven način odpokličejo.

Ob obravnavi tega predloga zakona je bilo izraženo prepričanje, da bi morali razmisliti o ureditvi večinskega volilnega sistema za vse funkcionarje in če želimo voljo ljudstva, bi kazalo razmisliti tudi o določitvi obvezne volilne udeležbe, s čimer dobimo verodostojen rezultat volitev. Glede na izvedbo volitev na lokalni in državni ravni v preteklem obdobju, se

postavlja vprašanje, zakaj je volilna udeležba čedalje nižja, hkrati pa volivci vedno bolj javno izražajo zahteve po večji participaciji pri upravljanju javnih zadev.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

* * *

Po opravljeni razpravi so člani komisije glasovali o predlogu zakona: 2 člana komisije sta glasovala ZA predlog zakona, 6 članov komisije je bilo PROTI predlogu zakona.

* * *

Prisotni člani komisije so se dogovorili, da bodo seje komisije načeloma ob ponedeljkih ob 14. uri, razen v primerih, ko seje ne bo možno sklicati na ta dan.

Sekretarka
Meta Štembal

Predsednik
Jernej Verbič