

Državni svetnik
Marjan Maučec

Številka: 020-02-6/2021/1
Ljubljana, 11. 10. 2021

Gospod
Alojz Kovšca
predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20) vlagam:

- Pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi Zakona o poslancih

Marjan Maučec, l.r.

Priloga:

- Predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O POSLANCIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Temeljno ustavno določilo, vezano na ureditev poslanskega mandata ter s tem povezane nezdržljivosti poslanske funkcije je v 82. členu Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21; v nadaljnjem besedilu: Ustava). Ta določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Nadalje Ustava v navedem členu določa, da zakon določa kdo ne sme biti izvoljen za poslanca, ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Napotila, na kakšen način oz. v katero smer naj bo zakonsko urejena nezdržljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami, z ustavnimi določili ni določeno.

Izpeljava ustavnega določila o nezdržljivosti poslanske funkcije je urejena v Zakonu o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 - ZNOJF-1, 33/07 - odl. US, 109/08, 39/11, 48/12, 42/15 - odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZPos). Ta v 10. členu določa, da poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini.

Popolno nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijo župana in podžupana je leta 2011 uvedel Zakon o spremembi Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 39/11; v nadaljnjem besedilu: ZPos-D). Ta je s spremembo drugega stavka 10. člena določil, da poslanec ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini. Do uveljavitve takšne ureditve je v Republiki Sloveniji veljalo, da poslanec ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. Dopusčena pa je bila možnost, da lahko poslanec opravlja funkcijo v organih lokalnih skupnosti nepoklicno. V postopku sprejemanja novele ZPos-D je bila kot razlog za uveljavitev nezdržljivosti poslanske in županske funkcije večkrat v ospredje postavljena delitev oblasti. Vendar pa se s tem ne gre strinjati. Namreč, v Republiki Sloveniji je delitev oblasti urejena v 3. členu Ustave, ki določa, da se oblast deli na: zakonodajno, izvršilno in sodno. Nosilec zakonodajne oblasti je državni zbor, ki sprejema zakone. Nosilca izvršilne oblasti predstavlja vlada, ki predlaga zakone in skrbi za njihovo izvrševanje. Sodno oblast pa izvršujejo sodišča, ki odločajo v posameznih primerih kršitve zakonov in ostalih predpisov. V ustavno določeno delitev oblasti lokalna samouprava ni zajeta. Kar pomeni, da neposredno sklicevanje na načelo delitve oblasti v povezavi z ureditvijo nezdržljivosti funkcije poslanca in funkcije župana (podžupana), ne more pravno obveljati.

Nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijo župana in podžupana je bila v slovenski pravni red uvedena šele leta 2011, torej kar 20 let po osamosvojitvi naše države oz. 19 let po sprejetju prvega Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92). Sklepati gre, da utemeljeni razlogi za ukinitve hkratnega opravljanja navedenih funkcij niso bili in niso podani, zato je potrebna sprememba zakona, ki bo to veljavno pravno uredila.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE ZAKONA

2.1. Cilji

Temeljni cilj, h kateremu teži predlagani zakon je uveljavitev pravne podlage, po kateri se bo dokončno ukinila nezdržljivost poslanske in županske (podžupanske) funkcije, ki nima ne ustavne, ne zakonske podlage.

2.2. Načela

Predlagani zakon sledi temeljnim ustavnim načelom s področja lokalne samouprave in delitve oblasti. Ustava v 138. členu, ki ureja uresničevanje lokalne samouprave, določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Nadalje je v 140. členu Ustave, ki ureja delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, določeno, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno pa je, kot predhodno navedeno, urejeno v 3. členu Ustave. Iz navedenih ustavnih določil jasno izhaja, da Ustava v nobenem delu med delitev oblasti ne »meša« lokalne samouprave. Na drugi strani pa jasno določa samostojnost lokalne samouprave, kar že samo po sebi kaže na to, da do nedopustnega mešanja funkcije župana (kot ene samostojnih funkcij lokalne samouprave) in funkcije poslanca (kot predstavnika zakonodajne veje oblasti na državni ravni), kot to želijo predstaviti zagovorniki nezdržljivosti, niti ne more priti. Zato je zakonsko urejena nezdržljivost nepotrebna, če ne več – neutemeljena.

2.3. Poglavitne rešitve

S predlaganim zakonom se v veljavnem 10. členu zakona črta drugi stavek. Pomeni, da po sprejetu ureditvi funkcija poslanca s funkcijo župana ter podžupana ne bo več nezdržljiva.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA NA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Zakon ne bo imel posledic za državni proračun in tudi ne posledic za druga javno finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje tega zakona v sprejetem državnem proračunu ni treba zagotoviti sredstev.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predpisi držav članic EU se na ravni nezdržljivosti državnih in lokalnih funkcij precej razlikujejo, zato neposredne primerjave ureditve v drugih pravnih sistemih ni mogoče narediti. Je pa gotovo, da v najbolj podobnih pravnih sistemih našemu, v Avstriji,

Belgiji in na Hrvaškem, funkciji, primerljivi naši poslanski in županski, nista nezdružljivi. V navedenih državah se te funkcije lahko opravljajo hkrati.

5.1 Avstrija

Avstrijski parlament je dvodomen, sestavljata ga Nationalrat in Bundesrat. 59. člen avstrijskega ustavnega zakona (nemško: Bundes-Verfassungsgesetz) določa, da poslanec Nationalrata ne sme biti hkrati član Bundesrata in obratno. Člani obeh domov hkrati lahko opravljajo tudi funkcijo na lokalnem nivoju.

5.2 Belgija

V Belgiji imajo dvodomen parlament, ki ga sestavljata spodnji (Chambre des représentants) in zgornji dom (Sénat). Člani spodnjega doma so neposredno voljeni in lahko hkrati opravljajo funkcijo tudi na lokalnem nivoju, člani zgornjega doma pa so voljeni posredno in prav tako lahko opravljajo funkcijo na lokalnem nivoju, vključno z opravljanjem funkcije župana.

5.3 Hrvaška

Nezdružljivost funkcij poslancev hrvaškega Sabora je določena v 9. členu Zakona o volitvah poslancev v hrvaški sabor.¹ Poslanci ne smejo opravljati funkcije predsednika pokrajine (hr: župan)² oziroma namestnika predsednika pokrajine ali župana (hr: gradonačelnik) oziroma namestnika župana mesta Zagreb, ki je hkrati tudi predsednik istoimenske pokrajine zaradi posebnega statusa glavnega mesta. Poslanci so torej lahko hkrati župani kateregakoli mesta ali občine, razen mesta Zagreb.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

Sprejem zakona ne bo imel drugih posledic.

7. RAZLOGI ZA OBRAVNAVO PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Ker gre za manj zahtevne, vendar nujne spremembe, predlagamo, da se, skladno z določilom 142. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 - odl. US, 111/21), predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku.

8. NAVEDBA PREDSTAVNIKA PREDLAGATELJA, KI BO SODELOVAL PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora Republike Slovenije in njegovih delovnih teles bo na strani predlagatelja sodeloval državni svetnik Marjan Maučec.

¹ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine broj 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015, 48/2018).

² V hrvaščini župan označuje osebo, ki je na čelu županij (pokrajin), medtem ko izraz gradonačelnik ustreza slovenskemu izrazu župan. V izogib zmedi se v besedilu namesto županij uporablja izraz pokrajina, namesto izraza župan pa predsednik pokrajine.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 - ZNOJF-1, 33/07 - odl. US, 109/08, 39/11, 48/12, 42/15 - odl. US) se v 10. členu črta drugi stavek.

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne z dnem konstituiranja državnega zbora po opravljenih prvih volitvah v državni zbor po uveljavitvi tega zakona.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

Določba 10. člena ZPos določa, da poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini. Navedena ureditev določa popolno nezdržljivost poslanske in županske funkcije ter funkcije podžupana.

S predlagano spremembo se bo nezdržljivost funkcije poslanca, tako s funkcijo župana kot s funkcijo podžupana, ukinila.

K 2. členu

Člen določa začetek veljavnosti in uporabe predlaganega zakona.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

10. člen

Poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini.