



REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE RS ZA LOKALNO SAMOUPRAVO
IN REGIONALNO POLITIKO

URAD ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNI RAZVOJ

Dunajska cesta 50, 1000 Ljubljana

T: 01 32 01 357

T: 01 43 41 512

F: 01 32 01 301

E: gp.svtr@gov.si

www.svtr.gov.si

URAD VLADE RS ZA
KOMUNICIRANJE
Gregorčičeva 25, Ljubljana
gp.ukom@gov.si

Številka: 030-2/2011-5
399/11

Datum: 16. 5. 2011

Zadeva: Predlog Vladi Republike Slovenije številka 1569 za omejitev županskega mandata – odgovor na vaš dopis šte. 092-107/2011/2 z dne 18. 4. 2011

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je dne 19. 4. 2011 prejela vaš dopis šte. 092-107/2011/2 z dne 18. 4. 2011, v katerem nas seznanjate s predlogom Vladi Republike Slovenije številka 1569 glede omejitve županskega mandata. Predlagatelj preko vladnega spletnega orodja predlagam.vladi.si predlaga, da se županski mandat omeji na največ dva zaporedna mandata. Predlog sicer ni posebej utemeljen, iz enega od treh pripetih komentarjev pa je razbrati, da bi bilo treba za morebitni tretji zaporedni mandat kandidatu postaviti določene zakonske pogoje kot na primer povečanje občinskega proračuna, zmanjšanje dolga, pozitivno poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije, da kandidat ni poslanec Državnega zbora Republike Slovenije ter da je v preteklih mandatih občina vložila vsaj določen delež občinskih sredstev v investicije, ki jih je računsko sodišče ocenilo kot pozitivne. V zvezi s predlagano rešitvijo vam naša služba posreduje naslednje stališče.

Ustava Republike Slovenije zagotavlja v 44. členu pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, tako neposredno kot tudi preko voljenih predstavnikov. Volilna pravica, opredeljena v 43. členu ustave kot ena temeljnih političnih pravic pa zagotavlja državljanom sodelovanje in uveljavljanje v javnem političnem življenju. Takšna ustavna ureditev, skladna s sodobnimi demokratičnimi ustavami v svetu, državljanom omogoča, da so nosilci oblasti in odločanja v javnem življenju in da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, tako na državni kot lokalni ravni ter sodelujejo pri oblikovanju, izvajanju in nadzoru javne oblasti. Najpomembnejši instrument uveljavljanja pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev so volitve. Predpisi o volitvah določajo način volitev, predpisi o volilni pravici pa krog oseb, ki imajo pravico voliti v različna telesa in krog oseb, ki imajo pravico, da so izvoljeni za člane teh teles. Kot ena temeljnih političnih pravic državljanov je volilna pravica praviloma določena že z ustavo.

Splošna volilna pravica pomeni, da imajo na volitvah pravico glasovati vsi odrasli, umsko zdravi državljani (na lokalni ravni tudi tujci) in da niso predpisani posebni cenzusi oziroma omejitve (premoženje, spol, izobrazba, ..), kar je bila še značilnost

volilnih sistemov do 2. svetovne vojne. Običajno je pogoj za volilno pravico tako pri volitvah v državne organe kot tudi organe lokalne skupnosti polnoletnost (v zadnjem obdobju v večini evropskih držav 18 let) in umsko zdravje. Volilna pravica obsega tako aktivno (pravico voliti) kot tudi pasivno volilno pravico (biti izvoljen). Splošna volilna pravica torej pomeni, da ima vsak državljan pravico voliti in biti izvoljen. Vendar večina volilnih sistemov pozna določene razlike med aktivno in pasivno volilno pravico, saj so za pasivno volilno pravico včasih predpisani strožji pogoji, na primer višja starost, izobrazba, čas bivanja v državi ali lokalni skupnosti, število ponovitev mandatov in podobno. V Republiki Sloveniji pri volitvah v organe lokalne skupnosti zakonodajata (Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o lokalnih volitvah) ne pozna razlikovanja med obema volilnima pravicama. Zato za župana slovenske občine lahko kandidira vsak polnoletni državljan s stalnim prebivališčem na območju občine, kjer kandidira. Število mandatov za nobenega od organov občine pa ni omejeno.

S pasivno volilno pravico je povezano tudi vprašanje nezdržljivosti funkcij. Institut nezdržljivosti pomeni zakonsko omejitev, ko nekatere funkcije ali dejavnosti med seboj zaradi svoje narave ali zahtevnosti ali konflikta interesov niso združljive in jih zato ista oseba ne more opravljati hkrati. To zlasti velja za poslance, sodnike ter javne uslužbence. Tudi na lokalni ravni Zakon o lokalni samoupravi določa, katere funkcije, položaji in dejavnosti so medsebojno nezdržljive. Za župansko funkcijo kot bolj izpostavljeno v lokalni skupnosti zakon določa omejitve. Tako Zakon o lokalni samoupravi prepoveduje medsebojno združljivost več funkcij v isti občini ter opredeljuje nezdržljivost županske funkcije z zaposlitvijo na nekaterih delovnih mestih v državni upravi. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije pa prepoveduje županu dejavnost poslovanja z občino, kadar so on ali njegovi družinski člani lastniki podjetja ter dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v gospodarskih družbah, zadrugah, javnih zavodih, skladih in agencijah ter drugih osebah javnega prava.

Ustava zagotavlja prebivalcem lokalne skupnosti, da sodelujejo v lokalni samoupravi tudi s tem, da volijo ali so izvoljeni za člane predstavniškega telesa lokalne skupnosti ali za župane. Slednje se lahko izvoli neposredno ali pa jih volijo predstavniška telesa. V Republiki Sloveniji so župani izvoljeni neposredno in imajo zato nekoliko bolj poudarjeno vlogo kot v državah, kjer jih volijo predstavniška telesa. Toda poudariti velja, da Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje tri organe lokalne skupnosti: poleg župana in občinskega sveta kot predstavniškega telesa opredeljuje še nadzorni odbor kot tretji organ občine. Ne glede na dejstvo, da sta prva dva voljena neposredno, tretji pa posredno – najkasneje 45 dni po prvi seji ga imenuje občinski svet – gre za tri enakopravne in medsebojno neodvisne organe. Vsak od njih opravlja z zakonom in statutom občine opredeljene naloge, ki se medsebojno dopolnjujejo. Med njimi ni izključnega hierarhičnega razmerja. Najpomembnejše odločitve, vključno s proračunom občine, prostorskimi akti in drugimi splošnimi akti sprejema občinski svet. Vendar jih izvršujeta župan in občinska uprava. Po drugi strani je župan edini predlagatelj občinskega proračuna, vendar ga sprejme občinski svet. Nadzorni odbor pa nadzira izvrševanje proračuna in javnih financ v občini. Skratka, medsebojna prepletenost in komplementarnost vseh treh organov formalno v ničemer ne izpostavlja posebnega položaja ali vloge posameznega od treh organov občine.

Primerjava z večjim številom evropskih držav, tako članic Evropske unije kot tudi drugih, kaže, da Republika Slovenija tako glede volilnega sistema za župana in občinski svet kot tudi po trajanju mandata ne izstopa. Prav nasprotno, volitve organov v Republiki Sloveniji so zakonsko urejene tako, kot v večini od skupno petnajst primerjanih držav (vir: Electoral systems and voting procedure at local level, Local and regional authorities in Europe, No. 68, str. 34, Council of Europe, 1998). V nekaterih

sistemih poznajo institut odpoklica občinskih organov, medtem v skladu s slovensko zakonodajo občinskih organov ni mogoče odpoklicati. Zato so volitve edini mehanizem nadzora volivcev nad izvoljenimi občinskimi organi. Zavedati pa se je treba, da ureditev volilnega sistema v konkretni državi ni le rezultat strokovnih odločitev, pač pa pogosto tudi političnega kompromisa, ki ga dosežejo politične stranke v parlamentu. Predlogi za spremembo mandata organov občin so bili že večkrat predmet razprave, vendar nikoli doslej niso dosegli točke, ko bi bilo možno priti do najmanjšega skupnega imenovalca in se dogovoriti za spremembe. Predloga za omejitev števila mandatov župana doslej ni bilo.

Stališče Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko do predloga za omejitev števila mandatov županu je zaradi zgoraj navedenih razlogov odklonilno. Ocenjujemo, da bi bila zakonska omejitev števila zaporednih mandatov za župana glede na uresničevanje pasivne volilne pravice, razmerja zavor in ravnotežja med organi občine ter zakonsko opredeljene nezdržljivosti funkcije župana s številnimi funkcijami in dejavnostmi nesorazmerni ukrep. Tovrstne omejitve sicer slovenski pravni red pozna, vendar se nanašajo na visoke funkcije na državni ravni (predsednik republike, član ustavnega sodišča, predsednik računskega sodišča ipd.). S primerjalno pravnim pregledom ureditev lokalne samouprave držav članic Sveta Evrope (anketiranih je bilo skupno 24 držav) smo konec meseca aprila zasledili eno samo tovrstno omejitev in sicer na Portugalskem, kjer je lahko župan zaporedoma tri mandate, skupno dvanajst let. Države Srednje in Vzhodne Evrope vključno s Turčijo, baltske države, skandinavske države ter države zahodne Evrope takšne ureditve ne poznajo. Morebitnih zahtev po omejitvi števila mandatov na lokalni ravni prav tako nismo našli v dokumentih Sveta Evrope, ki je leta 1985 sprejel Evropsko listino lokalne samouprave, ki opredeljuje temeljna načela delovanja lokalne samouprave v 47 državah članicah Sveta Evrope.

Pripravil:
Dr. Roman Lavtar
Sekretar



mag. Igor Strmšnik
Namestnik direktorja

