

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA**

**NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE FUNKCIJE IN
FUNKCIJE POSLANCA**

Jožica Klemenčič

Ljubljana, oktober 2010

Hvala docentu dr. Mirku Pečariču za mentorstvo,
družini za potrpljenje in razumevanje
ter očetu in prijateljem za močno spodbudo.

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA

**NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE FUNKCIJE IN FUNKCIJE
POSLANCA**

Kandidatka:
Vpisna številka

Jožica Klemenčič
040 34493

Mentor:

docent dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, oktober 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Jožica Klemenčič, študentka visokošolskega programa Fakultete za upravo z vpisno številko 040 34493 sem avtorica diplomskega dela z naslovom:
NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE FUNKCIJE IN FUNKCIJE POSLANCA.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo - predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne - kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. l. RS, št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo v zbirki "Dela FU".

Diplomsko delo je lektorirala Jerneja Faletič.

Ljubljana, 1. oktobra 2010

Podpis: _____

POVZETEK

Diplomska naloga obravnava nezdržljivost poslanske in županske funkcije med seboj in v primerjavi z drugimi funkcijami v javni upravi. V uvodnih poglavjih so navedene nekatere splošne značilnosti našega ustavnega sistema, opredelitev javnih funkcionarjev, mednarodna primerjava ter nekatera teoretična in zgodovinska izhodišča o nezdržljivosti funkcij.

Ključno poglavje v diplomski nalogi je gotovo poglavje, kjer po posameznih poglavjih v jedru diplomske naloge nazorno predstavljam posamezne primere nezdržljivosti. Sledi poglavje o nezdržljivosti javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo ter nekaj primerov poskusov spremembe zakonodaje s področja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. V enem zadnjih poglavij poskušam s praktičnimi tabelarnimi in grafičnimi tehnikami dokazati, da so poslanci, ki hkrati opravljajo funkcijo župana manj prisotni na sejah delovnih teles in plenarnih zasedanjih.

Ustavna in zakonska podlaga na področju nezdržljivosti poslanske funkcije z župansko in ostalimi funkcijami na lokalni ravni sta pomanjkljivi in bi ju bilo vsekakor treba urediti drugače. S tem bi se izognili večini konfliktov interesov, ki se v zvezi z nezdržljivostjo poslanske in županske funkcije pojavljajo v javnosti.

Ključne besede

Institut nezdržljivosti, funkcionar, dvojni mandat, poslanec, župan, načelo delitve oblasti

SUMMARY

The subject of my degree thesis is the incompatibility of office, especially in connection with the office of a mayor and a deputy in comparison with other offices in the public administration. In the introductory chapters I state some of the general features of our constitutional system, the definition of state officials, international legislation, and some theoretical and historical background on the subject of incompatible office.

The key chapter in my thesis is the chapter where I illustrate individual cases of incompatibility. This is followed by a chapter about the incompatibility of public office with a paid employment. I also present some efforts to change the legislation in regard to the incompatibility of office of a mayor and a deputy. In one of the last chapters I try to prove with practical tabular and graphic techniques that deputies who are also mayors are more frequently absent from the sessions of the parliament's working bodies and plenary sessions.

Constitutional and legislative bases for the incompatibility of a mayoral office and other offices of local administration with the one of a deputy are poorly developed and should most certainly be regulated differently. By doing so most conflicts of interests, connected with the incompatibility of office of a mayor and a deputy, would be avoided.

Key words:

incompatibility of office, state official, dual mandate, deputy, mayor, principle of separation of powers

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU.....	ii
POVZETEK.....	iii
SUMMARY	iv
KAZALO	v
1 UVOD.....	1
1.1 Opredelitev področja in opis problema, ki je predmet diplomske naloge	1
1.2 Namen in cilji diplomske naloge.....	2
1.3 Uporabljene raziskovalne metode.....	2
2 INSTITUT NEZDRUŽLJIVOSTI	3
2.1 Razvoj instituta nezdržljivosti	3
2.2 Mednarodna primerjava parlamentarne nezdržljivosti	4
2.3 Kategorije nezdržljivosti po mednarodni primerjavi.....	4
2.3.1 Nezdržljivost s funkcijami v javnih službah	4
2.3.2 Nezdržljivost z ministrskim položajem.....	6
2.3.3 Nezdržljivost s sodnimi funkcijami.....	6
2.3.4 Nezdržljivost z ostalimi izvoljivimi položaji	6
2.3.5 Nezdržljivost s službami v zasebnem sektorju.....	7
3 USTAVNA UREDITEV V SLOVENIJI	8
3.1 Predstavniško telo v Republiki Sloveniji in načelo delitve oblasti	8
3.1.1 Predstavniško telo	9
3.1.2 Načelo delitve oblasti	9
3.2 Ustavna določila o lokalni samoupravi v Sloveniji	10
3.3 Ustavna določila o nezdržljivosti poslanske funkcije in funkcije župana	11
4 PRAVNE PODLAGE ZA POLOŽAJ POSLANCA DRŽAVNEGA ZBORA, POLOŽAJ ŽUPANA IN OPREDELITEV JAVNIH FUNKCIONARJEV V RS.....	13
4.1 Položaj poslanca državnega zbora v Republiki Sloveniji.....	13
4.2 Položaj župana v Republiki Sloveniji.....	16
4.3 Opredelitev javnih funkcionarjev v Sloveniji	19
4.3.1 Poklicni in nepoklicni funkcionarji	20
4.3.2 Funkcionarji po področni zakonodaji.....	20
5 NAJPOMEMBNEJŠI PRIMERI NEZDRUŽLJIVOSTI S FUNKCIJO POSLANCA NA DRŽAVNI RAVNI	22
5.1 Nezdržljivost s funkcijo predsednika RS	22
5.2 Nezdržljivost s funkcijo državnega svetnika.....	23

5.3	Nezdružljivost s funkcijo predsednika vlade, ministra ali državnega sekretarja	24
5.4	Nezdružljivost s funkcijo ustavnega sodnika.....	26
5.5	Nezdružljivost s sodniško funkcijo	28
5.6	Nezdružljivost s funkcijo guvernerja Banke Slovenije, varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca.....	29
5.6.1	Nezdružljivost s funkcijo guvernerja Banke Slovenije	29
5.6.2	Nezdružljivost s funkcijo varuha človekovih pravic.....	30
5.6.3	Nezdružljivost s funkcijo informacijskega pooblaščenca	31
5.7	Nezdružljivost poslanske funkcije s funkcijami na lokalni ravni.....	32
5.7.1	Nezdružljivost z župansko oziroma podžupansko funkcijo	32
5.7.2	Nezdružljivost s funkcijo občinskega svetnika	34
5.8	Nezdružljivost z delom in funkcijami v mednarodnih organizacijah in organih Evropske Unije.....	35
5.9	Nezdružljivost z drugimi funkcijami v državni upravi, z delom v državni upravi oziroma organih javne uprave	37
6	NAJPOMEMBNEJŠI PRIMERI NEZDRUŽLJIVOSTI Z ŽUPANSKO FUNKCIJO	38
6.1	Organi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.....	38
6.2	Funkcionarji lokalne samouprave po naši zakonodaji in nezdružljivost funkcij	40
6.3	Mednarodna primerjava nezdružljivosti z župansko funkcijo	41
6.4	Nezdružljivost županske funkcije s funkcijami v državnih organih.....	41
6.4.1	Nezdružljivost s funkcijo predsednika RS	42
6.4.2	Združljivost s funkcijo državnega svetnika.....	42
6.4.3	Nezdružljivost s funkcijo predsednika vlade, ministra ali državnega sekretarja.....	43
6.4.4	Nezdružljivost s funkcijo ustavnega sodnika.....	43
6.4.5	Nezdružljivost s sodniško funkcijo	44
6.4.6	Nezdružljivost s funkcijo guvernerja Banke Slovenije, varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca.....	44
7	NEZDRUŽLJIVOST OPRAVLJANJA JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITNO DEJAVNOSTJO IN PREPREČEVANJE KORUPCIJE	46
7.1	Uvod	46
7.2	Zakonodaja s področja preprečevanja korupcije in nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo	46
7.3	Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti.....	47

7.4	Omejitve glede sprejemanja daril	48
7.5	Omejitve poslovanja	48
7.6	Nasprotje interesov	49
7.7	Nadzor nad premoženjem	49
7.8	Opravljanje znanstvenih, strokovnih, pedagoških, kulturnih, umetniških in publicističnih dejavnosti	50
8	POSKUSI POLITIKE V ZVEZI Z ODPRAVO POMANJKLJIVOSTI GLEDE ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE	51
8.1	Spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi	52
8.2	Spremembe in dopolnitve zakona o poslancih	52
8.3	Spremembe in dopolnitve zakona o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo	53
8.4	Ugotovitve	55
9	STATISTIČEN PRIKAZ PRISOTNOSTI POSLANCEV V PRIMERJAVI S POSLANCI – ŽUPANI NA SEJAH DELOVNIH TELES IN SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA V MANDATNIH OBDOBJIH 2004 – 2008 IN 2008 - 2012.....	56
9.1	Mandatno obdobje 2004 – 2008	56
9.1.1	Prisotnost na sejah delovnih teles	57
9.1.2	Prisotnost na sejah državnega zbora	60
9.2	Mandatno obdobje 2008 – 2012	63
9.2.1	Prisotnost na sejah delovnih teles	63
9.2.2	Prisotnost na sejah državnega zbora	64
10	SKLEP	67
	LITERATURA	69

1 UVOD

V moderni demokratični državi je nezdržljivost funkcij pomemben institut, s katerim se ureja hkratno opravljanje več javnih funkcij. Institut nezdržljivosti ureja odnose med organi oblasti v državi. V preteklosti so bile vse tri oblike oblasti – zakonodajna, izvršilna in sodna – združene v eni osebi, z razvojem načela delitve oblasti na tri veje, ki so med seboj neodvisne in ločene, pa so se začeli razvijati višji pravni standardi, ki zajemajo tudi institut nezdržljivosti.

1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA, KI JE PREDMET DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga obravnava zakonsko ureditev instituta nezdržljivosti funkcije župana in funkcije poslanca. Institut nezdržljivosti je predstavljen na sistematičen način in osvetljen z različnih zornih kotov. Tema je aktualna, saj se še vedno pojavljajo poskusi ukinitve "dvojnega mandata" župana in poslanca. V Sloveniji je zakonska, pa tudi ustavna podlaga za nezdržljivost precej pomanjkljiva in bi jo bilo dobro dopolniti, vendar za kaj takega, kljub številnim poskusom, ni dovolj politične volje.

Župan je predstavnik lokalne skupnosti in odgovarja svojemu volilnemu telesu, zato naj ne bi opravljal še kakšne druge funkcije v javni upravi. Svojo funkcijo lahko župan opravlja poklicno ali nepoklicno. Poslanec pa je predstavnik vsega ljudstva in pri izvrševanju svojega mandata ni vezan na kakršnakoli navodila. Poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno. Župan je nosilec izvršilne veje oblasti v lokalni samoupravi, poslanec pa je nosilec zakonodajne oblasti v državi.

Uvodoma so predstavljene nekatere splošne značilnosti našega ustavnega sistema, opredelitev funkcije župana in funkcije poslanca ter nekaj teoretičnih in zgodovinskih izhodišč o nezdržljivosti funkcij v javni upravi.

V osrednjem delu sem opisala mednarodno primerjavo parlamentarne nezdržljivosti, podrobneje po posameznih poglavjih in podpoglavjih sem predstavila primere nezdržljivosti funkcije župana in funkcije poslanca z drugimi funkcijami v javni upravi. Posebej sem se posvetila medsebojni nezdržljivosti teh dveh pomembnih funkcij. Krajše poglavje je v osrednjem delu diplomske naloge namenjeno nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki sicer ni osrednja tema diplomske naloge, kljub temu pa sodi k

celoviti obravnavi instituta nezdržljivosti. Svoje poglavje namenjam poskusom spremembe zakonodaje, s katero bi odpravili hkratno opravljanje funkcije župana in poslanca.

Diplomsko nalogo zaključujem s statistično obdelavo podatkov o prisotnosti poslancev z dvojnimi mandatom na sejah delovnih teles in sejah državnega zbora ter s sklepnim poglavjem.

1.2 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKE NALOGE

Cilj diplomske naloge je dokazati ali ovreči, glede na ustavno načelo delitve oblasti nezdržljivost opravljanja županske funkcije s funkcijo poslanca in dokazati ali ovreči dejansko zmožnost opravljanja dveh tako pomembnih funkcij.

Cilj diplomske naloge je torej ugotoviti kdaj bi lahko bila funkcija župana oziroma poslanca še združljiva in kdaj je nezdržljiva s kako drugo funkcijo v javni upravi, oziroma dokazati, v kolikšni meri je poslanska funkcija nezdržljiva z župansko zaradi same narave dela in zaradi delitve oblasti.

1.3 UPORABLJENE RAZISKOVALNE METODE

Pri svojem raziskovanju sem uporabljala predvsem **metodi analize** (odkrivanje in preučevanje znanstvenih oziroma teoretičnih resnic) **in sinteze** (povezovanje z analizo dobljenih prvin), pa tudi **primerjalno analizo** (primerjava enakih ali podobnih dejstev - predvsem urejenost v tujih državah) in **metodo dokazovanja in izpodbijanja** (ugotavljanje točnosti nekaterih spoznanj, stališč in teorij, ugotavljanje točnosti hipoteze, razloge in argumente za in proti hipotezi) **ter statistično metodo** (zbiranje in obdelava ter prikaz dobljenih podatkov).

2 INSTITUT NEZDRUŽLJIVOSTI

Namen in cilj diplomske naloge je opredeliti, kdo so javni funkcionarji, za katere velja institut nezdržljivosti, kdaj je dopustna in kdaj nedopustna medsebojna združljivost dveh (ali celo treh) javnih funkcij. Podrobneje bo obdelana nezdržljivost poslanske, županske in podžupanske funkcije z ostalimi funkcijami v javni upravi.

Vprašanja medsebojne nezdržljivosti opravljanja najpomembnejših državnih funkcij, med njimi najpogosteje funkcije poslanca s funkcijami v lokalni samoupravi, so predmet strokovnih in političnih razprav v prav vseh državah članicah Sveta Evrope. Ureditve pa so zelo različne in se hitro spreminjajo.

2.1 RAZVOJ INSTITUTA NEZDRUŽLJIVOSTI

Beseda nezdržljivost je sinonim za tujko inkompatibilnost. Najprej se izraz nezdržljivost pojavi v francoski ustavi iz leta 1791. V Ameriki se je nezdržljivost najprej pojavila v teoriji, nato pa se je uvedla šele z odločbami sodišč. V Evropi pa je pojem nezdržljivost prisoten ob razvijanju načela delitve oblasti (Montesquieu), pa tudi ob prenosu določenih funkcij z monarha na demokratične organe oblasti.¹

Šefa monarhije ali demokratične republike imata različna statusa. Monarh za razliko od predsednika republike ni voljen, ampak je njegov položaj dedno pogojen in traja praviloma do smrti. Skozi zgodovino se je uveljavila ločitev monarha od parlamenta. Prvi parlamenti so nastajali kot protiutež monarhu, ki je imel praviloma drugačne interese od parlamenta. Zato se institut nezdržljivosti ni pojavljal. Danes se monarhi zgolj tradicionalno omenjajo kot šefi države. Šef države v parlamentarnem sistemu pa je voljen in ima omejen mandat. Skupaj z vlado si deli oblast in pripada praviloma izvršilni veji oblasti. Voljen je lahko tudi s strani predstavniškega organa ali pa neposredno na volitvah. Položaj šefa države se razlikuje med predsedniškim in podpredsedniškim ter parlamentarnim sistemom. V predsedniškem sistemu ima v oblasti celotno izvršilno vejo oblasti, v parlamentarnem sistemu oblasti pa je njegova vloga šibka. Parlamentarni sistem pa je najpogostejša ureditev v demokratičnih državah.

¹ Po Hafnerju, 2009, str. 14.

2.2 MEDNARODNA PRIMERJAVA PARLAMENTARNE NEZDRUŽLJIVOSTI²

Parlamentarna nezdržljivost predstavlja jamstvo neodvisnosti in je definirana kot pravilo, ki poslancem preprečuje opravljanje drugih funkcij v času trajanja njihovega mandata. Cilj tega je poslancem preprečiti izkoriščanje javne avtoritete v zasebne namene. Toda to pravilo je manj neposredno (bolj ohlapno): poslancem ne preprečuje kandidature in tudi veljavnost volitev zato ni pod vprašajem. Toda poslanec mora v ponavadi kratkem roku izbrati med poslansko funkcijo in funkcijo, ki s poslansko ni združljiva.

Primarni namen nezdržljivosti je bil zagotoviti, da poslančevi javni ali zasebni posli ne bi vplivali na njegovo vlogo predstavnika naroda. Princip ločitve moči (oblasti) med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo ter javnimi funkcijami je vir tradicionalne nezdržljivosti v večini držav.

Zasebni posli so po drugi strani kompatibilni s parlamentarnimi mandati. To izhaja iz potrebe, kako omogočiti, da bodo v parlamentih reprezentirane tudi poklicne skupine. Ta princip pa so uničili številni škandali, nastali zaradi trkov med politiko in financami, zato so zasebni interesi postali nezdržljivi s političnimi funkcijami.

Mnoge zahodne države (pod vplivom francoske tradicije) so v zadnjem času sprejele bolj restriktivno zakonodajo v zvezi s pluralnostjo mandatov (funkcij), ki je bila motivirana z željami, da bi poslanci imeli na razpolago dovolj časa, da svoje poslanstvo spodobno opravljajo.

2.3 KATEGORIJE NEZDRUŽLJIVOSTI PO MEDNARODNI PRIMERJAVI

2.3.1 Nezdržljivost s funkcijami v javnih službah

Po izbojevanih pravicah v bitki z monarhijo je bila prva skrb zakonodajalca, kako ubraniti poslance pred vladnim vplivom. Namen večine nezdržljivosti je bil preprečiti, da bi v parlamentu sedeli ljudje, nadzorovani s strani vlade zaradi službenih povezav ali ekonomske odvisnosti.

Kriterij, ki so ga najpogosteje uporabili kot indikator nezdržljivosti, je bil vladna služba ali nagrada iz javnih sredstev. V praksi so sem spadali vsi javni uslužbenci.

² Poglavji 2.2 Mednarodna primerjava in 2.3 Kategorije nezdržljivosti po mednarodni primerjavi sta povzeti po Marc Van der HULST, The parliamentary mandate - A global comparative study, 2000, od strani 44 do 60.

V raznolikih državah, kot so Argentina, Avstralija, Kostarika, Fidži, Nemčija, Japonska, Kuvajt, Mehika, Nova Zelandija, Švica, Velika Britanija in ZDA, poslanci ne smejo opravljati druge javne službe v času trajanja mandata.

To pomeni, da se nezdržljivost nanaša na službe, ki so jih opravljali pred izvolitvijo ali na službe, ponujene potem, ko so že bili izvoljeni.

Strah pred tem, da bi postali poslanci preveč odvisni od vlade, je vodil do tega, da so v ZDA določili, da noben kongresnik v času svojega mandata ne sme opravljati uradniške službe, za katero bi dobival plačilo. Enako prepoved poznajo na Filipinih.

V nekaterih državah poslanci sicer lahko opravljajo vladne funkcije, a le za določeno obdobje. Učitelji, še posebej visokošolski, predstavljajo najpogostejšo izjemo v zvezi z nezdržljivostjo poslanskega mandata z javnim službovanjem (primer: Čile, Nemčija, Senegal).

Da bi se izognili težavam, ki jih povzroča pojem nezdržljivosti poslanske z nekaterimi javnimi funkcijami, se je oblikovalo veliko različnih statusov (npr. odsotnost, začasni odhod ipd.). Parlamentarcem s takim položajem se ni treba odreči položaju javnega uslužbenca. Na prejšnji položaj se tako lahko vrnejo po koncu mandata, čeprav ne nujno na isto delovno mesto.

Te nove kategorije oz. statusi so sicer dobrodošle, a povzročajo nove težave, dolgoročno pa lahko vodijo do neenakopravnosti. Čeprav država takim javnim uslužbencem zagotavlja službo po dokončanem mandatu, pa takih ugodnosti niso deležni tisti, ki so bili pred izvolitvijo zaposleni v zasebnem sektorju ali samozaposleni.

Nekatere države predpisujejo nezdržljivost poslanske funkcije le z najvišjimi javnimi funkcijami (in ne vsemi, kot je to ponekod) - primer Brazilija, Italija, Španija. V Alžiriji se nezdržljivost nanaša le na javne uslužbence iz določenih velikih okrožij, v Kanadi se nanaša le na šefa policije, na Irskem na nadzornike in na sodnike Računskega sodišča, v Avstriji na predsednika in podpredsednika Državnega računskega sodišča.

V drugih državah v to kategorijo padejo člani policijskih enot, obrambnih ali varnostnih sil (Alžirija, Kamerun, Kostarika, Madžarska, Indija, Mali, Mehika, Poljska, Romunija, Senegal, Španija, VB). V drugih državah se prepoved nanaša le na vodstvene funkcije (Izrael). V Izraelu je poslanski mandat prepovedan duhovščini, v VB pa anglikanski duhovščini.

Ponekod se nezdržljivost povezuje s funkcijo varuha človekovih pravic (Finska, Francija), zaposlenimi v parlamentu (Nizozemska, Poljska, Šrilanka), članstvom v ekonomskih in socialnih svetih (Kamerun, Senegal, Tunizija), pooblašenci otrokovih pravic (Poljska) in s člani državnih radiotelevizij (Poljska).

2.3.2 Nezdržljivost z ministrskim položajem

Nezdržljivost ministrskih in parlamentarnih služb predstavlja splošno pravilo pri državah, katerih ureditev temelji na ločitvi vej oblasti, prav tako je značilna za predsedniške sisteme. Takšne nezdržljivosti najdemo v raznolikih državah, kot so Brazilija, Kostarika, Portugalska, Švica in ZDA.

Po drugi strani pa je pravilo nezdržljivosti v nasprotju s konceptom parlamentarne ureditve, ki temelji na tesnem sodelovanju med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. V večini parlamentarnih ureditev, razen v Belgiji, Franciji, na Nizozemskem in na Norveškem ter Švedskem, je kombinacija ministrskih in parlamentarnih služb dovoljena, da bi se tako utrdile vezi med parlamenti in izvršilno vejo oblasti.

Na Fidžiju in Malti morajo ministri celo biti istočasno poslanci, v Avstraliji in Indiji pa morajo ministri postati poslanci v določenem času po imenovanju, če te funkcije niso opravljali že pred imenovanjem.

Ministri - poslanci ne morejo obeh nalog opravljati v enakem obsegu kot pred nastopom ministrske funkcije, zato so nekateri evropski sistemi tudi uvedli nezdržljivost teh dveh funkcij. Gre za nekakšen kompromis, saj sedež poslanca, ki je bil imenovan za ministra, začasno zasede nadomestni poslanec. Tako na Švedskem in v Belgiji ministri, ki odstopijo ali so razrešeni s te funkcije, ponovno zasedejo poslanski sedež, v Franciji pa nadomestni poslanci svojo službo opravljajo celo do konca mandata parlamenta.

2.3.3 Nezdržljivost s sodnimi funkcijami

V večini držav tudi nezdržljivost med parlamentarnimi in sodnimi funkcijami temelji na načelu delitve oblasti, torej na delitvi med tistimi, ki zakone sprejemajo, in tistimi, ki jih uporabljajo. V Alžiriji, Belgiji, Franciji, Kanadi, Nemčiji in Mehiki ta nezdržljivost velja za vse sodne funkcije, v drugih državah pa se nanaša le na višje sodnike, v Avstriji npr. na ustavne in višje sodnike.

V bivših socialističnih državah vzhodne Evrope (Madžarska, Rusija, Latvija) nezdržljivost med sodniškimi in parlamentarnimi funkcijami ni obstajala. Z vstopom teh držav v Evropsko Unijo pa se je to spremenilo.

2.3.4 Nezdržljivost z ostalimi izvoljivimi položaji

V dvodomnih parlamentarnih sistemih nihče ne more biti član obeh domov. Drugi dom ima ponavadi nadzorno funkcijo nad prvim in tudi sestava obeh je drugačna.

V državah kot so Avstrija, Indija in ZDA, poslanci ne morejo biti istočasno člani zveznega in nacionalnega parlamenta.

V Italiji in Španiji takšna nezdržljivost obstaja med članstvom v nacionalnih in regionalnih parlamentih. V državah EU sta nezdržljiva položaj poslanca v Evropskem parlamentu in poslanca v nacionalnem parlamentu.

2.3.5 Nezdržljivost s službami v zasebnem sektorju

Ta vrsta nezdržljivosti je pogosta v državah, ki želijo parlamentarnim funkcijam omogočiti neodvisnost od finančnih in ekonomskih vplivov.

V Belgiji npr. odvetnik v javnem sektorju ne more biti poslanec. Tudi vodilni menedžerji v državnih podjetjih ne morejo biti poslanci (npr. Kamerun, Francija).

V drugih državah se takšna nezdržljivost ne nanaša le na menedžerje, ampak na vse zaposlene (Japonska, Koreja, Tunizija) ali na svetovalce državnih podjetij (Francija).

3 USTAVNA UREDITEV V SLOVENIJI

Nezdružljivost javnih funkcij sodi v kontekst splošnega demokratičnega procesa in razvijanja načel sodobnih parlamentarnih republik, ki se je pri nas začel v jeseni leta 1990, ko se je intenzivno delalo na odcepitvi Republike Slovenije od Socialistične federativne republike Jugoslavije in se je s tem namenom pripravljala nova ustava. Temeljno izhodišče je bilo, da ustava ne sme biti ideološka, da mora v skladu z mednarodnimi pravnimi standardi urediti ustavne pravice in svoboščine, organizacija državne oblasti pa mora biti urejena na način, kot ga poznajo druge sodobne ustave. Zato uvodoma podajam kratek vpogled v ustavno ureditev Republike Slovenije, ki je osnova institutu nezdružljivosti in bo hkrati pomagal pri razumevanju tega pojma.

Ustava Socialistične republike Slovenije je bila prej urejena v skladu s posebnostmi samoupravne socialistične ureditve in se je zelo razlikovala od drugih sodobnih ureditev. Ves čas po drugi svetovni vojni je bilo v večji ali manjši meri uveljavljeno načelo enotnosti oblasti. Namesto tega so v novo ustavo zapisali načelo delitve oblasti kot eno temeljnih izhodišč državne ureditve.³

3.1 PREDSTAVNIŠKO TELO V REPUBLIKI SLOVENIJI IN NAČELO DELITVE OBLASTI

V Sloveniji je predstavniško telo državni zbor, ki ima v sistemu delitve oblasti (na zakonodajno, izvršilno in sodno) ustavodajno in zakonodajno funkcijo. V Sloveniji imamo dvodomni parlament – prvega predstavlja državni zbor, drugega državni svet. Govorimo lahko o nepopolni dvodomnosti, saj se po nalogah in pomembnosti oba domova precej razlikujeta. Sistem nepopolne dvodomnosti imajo še npr. Francija, Irska, Avstrija, Zvezna republika Nemčija, Poljska.⁴

³ Po Gradu in Kaučiču, 1997, str. 67.

⁴ Po Hafnerju, 2009, str. 3.

3.1.1 Predstavniško telo

Ustava Republike Slovenije⁵ ureja državno ureditev v četrtem poglavju (80. do 95. člen). Določeno je število poslancev, ki so voljeni na splošnih, enakih, neposrednih in tajnih volitvah. Volitve v državni zbor potekajo vsake štiri leta, razen ob izrednem poprejšnjem razpustu državnega zbora. Prav tako določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila, kar je pomembno za institut nezdržljivosti.

Ustava pa ne ureja vseh temeljnih vprašanj o položaju in pristojnostih državnega zbora, zato je treba upoštevati tudi Zakon o poslancih, Zakon o volitvah v državni zbor in Poslovnik Državnega zbora, kjer je podrobneje določena nezdržljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi, volilni sistem in drugo.

Državni zbor ima tri vrste pristojnosti: zakonodajno oziroma normativno, v okviru katere sprejema splošne pravne akte volilno, v okviru katere voli predsednika vlade, sodnike idr. in nadzorno (funkcijo), v okviru katere nadzira izvršilno in sodno vejo oblasti.

V Sloveniji imamo parlamentarni sistem organizacije državne oblasti, ki temelji na načelu delitve oblasti, kjer veje oblasti odgovarjajo ena drugi oz. so medsebojno nadzirane.

3.1.2 Načelo delitve oblasti

Načelo delitve oblasti je eno pomembnejših ustavnih načel, ki ga pozna tudi slovenska ustava. Drugi odstavek 3. člena določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Delitev oblasti se izraža v obliki parlamentarnega sistema, kjer je ključnega pomena razmerje med parlamentom in izvršilno oblastjo. Oba organa sta medsebojno povezana in načeloma enakopravna. Parlament izvoli in nadzira nosilce izvršilne oblasti in njihovo delo. Vlada lahko obstoja le, dokler ima podporo v parlamentu, hkrati pa ima na voljo instrumente, s katerimi lahko doseže razpustitev parlamenta. Neodvisnost sodstva zagotavlja 125. člen ustave.

Načelo delitve oblasti pomeni, da država do posameznika ne sme in ne more nastopati v enotni pojavnosti obliki, temveč se morajo funkcije oblasti deliti med različne državne organe⁶.

Teorijo delitve oblasti je prvi, v 17. stoletju v Angliji, razvil Locke⁷. Želel je izključiti zlorabo oblasti in zagotoviti osebno svobodo⁸. Njegovemu zgledu je v Franciji sledil Montesquieu⁹ v

⁵ Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 68/06.

⁶ E. Kerševan, 2004, stran 111.

⁷ Anglež, ki je oblast delil na zakonodajno in izvršilno, s tem, da je bila izvršilna podrejena zakonodajni. Sodne ni omenjal.

⁸ Glej Locke, 2003, od str. 355 do 357.

18. stoletju, ki danes velja za očeta klasične delitve oblasti na sodno, zakonodajno in izvršilno. Postavil je zahtevo, da mora vsako od teh oblasti opravljati različna oseba in različni državni organ, ki pa je pri tem omejen po drugih organih. Vendar naj bi različne državne oblasti ne bile v celoti ločene med seboj, temveč naj bi sodelovale med seboj in se medsebojno nadzorovale (sistem zavor in ravnovesij). Temeljni pomen tega načela je po tem pojmovanju preprečevanje zlorabe oblasti, kar naj bi služilo uveljavitvi politične demokracije in svobode posameznika.¹⁰ Njun največji prispevek je v tem, da je oblast treba omejiti in jo porazdeliti na različne nosilce oblasti.

"Načelo delitve oblasti je del načela pravne države, ki zagotavlja med drugim varstvo osebne svobode posameznika, preprečitev koncentracije in monopola oblasti, vzpostavitev nadzora nad oblastjo, smiselno razporeditev nalog in pristojnosti, vzpostavitev vzajemne kontrole nosilcev oblasti in enakomerne porazdeljenosti moči med posameznimi vejami oblasti."¹¹

3.2 USTAVNA DOLOČILA O LOKALNI SAMOUPRAVI V SLOVENIJI

Ustava Republike Slovenije v 9. členu določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, s čimer je dano temeljno ustavno jamstvo lokalni samoupravi. Prav tako je lokalni samoupravi namenjeno V. poglavje členi 138 do 144, ki govori o tem, da prebivalci Slovenije uresničujemo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (vaške, četrtne, krajevne). Občina se ustanovi z zakonom, njeno območje pa obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država pa lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva. V teh prenesenih zadevah država izvaja tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Urejanje lokalne samouprave že v ustavi je nadvse pomembno za položaj lokalne samouprave, saj to pomeni, da vanj država ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko le razčlenjuje v okviru ustavnih določb.¹² Poleg temeljnega Zakona o lokalni samoupravi¹³ (v nadaljnjem besedilu ZLS), ki to področje ureja sistemsko pa so na tem področju pomembni tudi drugi zakoni: Zakon o financiranju občin¹⁴ (v nadaljnjem besedilu ZFO), Zakon o lokalnih volitvah¹⁵ (v nadaljnjem besedilu ZLV) ter Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o

⁹ Želel je omejiti kraljevo oblast v Franciji in se zgleduje po Angliji.

¹⁰ Grad, Kaučič, 1997, str. 165.

¹¹ L. Šturm, 1998, str. 27.

¹² Grad, Kaučič, 1997, str. 313.

¹³ ZLS, Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 76/08.

¹⁴ ZFO, Ur. l. RS, št. 123/06 in 57/08.

¹⁵ ZLV, Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 45/08.

določitvi njihovih območij¹⁶. Lokalne samouprave pa se dotikajo tudi drugi zakoni in občinski akti.

3.3 USTAVNA DOLOČILA O NEZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE FUNKCIJE IN FUNKCIJE ŽUPANA

Ustava RS se z nezdrumljivostjo ukvarja pri posameznih poglavjih. Tako jo posredno določa že s samim načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V 82. členu določa, da je nezdrumljivost poslanske funkcije določena z zakonom. Za državne svetnike pa kar sama določi nezdrumljivost s poslansko funkcijo. Prav tako določa, da je funkcija predsednika države nezdrumljiva s katero koli drugo javno funkcijo ali poklicem. Kar se tiče vlade in ministrov ni jasnega določila, pač pa velja načelo delitve oblasti in drugi odstavek 110. člena, ki pravi, da so ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru – podobno je določilo o nezaupnici oz. zaupnici vladi in interpelaciji, – kar pa je vse vezano na načelo delitve oblasti.

Za sodnike velja, da svojo funkcijo opravljajo neodvisno – po načelu delitve oblasti. Na svojo funkcijo so voljeni s strani državnega zbora. Sodniška funkcija ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon. Enaka nezdrumljivost velja tudi za funkcijo državnega tožilca in sodnika ustavnega sodišča.

Vse našteje funkcije imajo s področnimi zakoni nezdrumljivost podrobneje določeno.

V zvezi z organi lokalne samouprave v ustavi ni določil o nezdrumljivosti. Vendar če se držimo načela delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno velja, da je župan izvršilna veja oblasti in torej ne more opravljati funkcije poslanca. Kar se tiče podžupana, ki je imenovan iz vrst občinskih svetnikov, ki sodijo v zakonodajno vejo oblasti, podžupan pa v izvršilno vejo, pride do precejšnjega konflikta interesov¹⁷ in nedopustnih funkcij, četudi so morda združljive. V ustavi piše (144. člen, da državni organi nadzirajo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Več o tem bom napisala v poglavju nezdrumljivosti županske funkcije s funkcijami v državni upravi.

Drugo pomembno ustavno načelo je načelo decentralizacije in s tem povezana samostojnost in neodvisnost lokalne samouprave. Načelo decentralizacije govori o tem, da mora biti oblast

¹⁶ ZUODNO, Ur. l. RS, št. 60/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 61/06.

¹⁷ V teoriji je institut "konflikt interesov" opredeljen kot možnost uporabe oblastnih funkcij ali pristojnosti z namenom sledenja zasebnim interesom samemu funkcionarju ali njegovim bližnjim. Več o tem B. Kudrycka Combating conflict of interests in Local Governments in the CEE Countries, 2004, str. 7.

razpršena lokalno (čim bliže uporabnikom) in ne sme biti skoncentrirana na enem mestu. Čeprav načelo delitve oblasti, ki velja na državni ravni, težko neposredno povežemo z načelom delitve oblasti na lokalni ravni, pa lahko trdimo, da gre v primerih, ko funkcionarji hkrati opravljajo funkcije na lokalni in državni ravni, za konflikt interesov.

Pri hkratnem opravljanju več funkcij sta pri normativnem urejanju možna dva temeljna pristopa. Če gre za predhodno in vnaprejšnje urejanje teh situacij na podlagi bolj ali manj jasnih pravnih pravil, lahko to opredelimo z **institutom nezdružljivosti**. Ko imamo opraviti s sprotnim ugotavljanjem napetosti pri opravljanju več hkratnih funkcij ali dejavnosti in bi bilo bolje, ko se te ne bi opravljale hkrati, se je za to situacijo uveljavil izraz **ugotavljanja nasprotja interesov**.¹⁸

¹⁸ Po Zagorcu, 2009, str. 82.

4 PRAVNE PODLAGE ZA POLOŽAJ POSLANCA DRŽAVNEGA ZBORA, POLOŽAJ ŽUPANA IN OPREDELITEV JAVNIH FUNKCIONARJEV V RS

Položaj poslanca državnega zbora poleg Ustave RS sistematično ureja Zakon o poslancih¹⁹ (v nadaljnjem besedilu ZPos). Poleg tega zakona je za funkcionarje državnega zbora pomemben tudi Zakon o volitvah v državni zbor²⁰ (v nadaljnjem besedilu ZVDZ) in Poslovnik Državnega zbora²¹ (v nadaljnjem besedilu PoDZ-1).

Kot sem že omenila je sistemski zakon, ki ureja položaj županov in funkcionarjev lokalne samouprave ZLS. Poleg njega sta pomembna zakona tudi ZFO in ZLV, ki prav tako do neke mere urejata status funkcionarjev lokalne samouprave.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih²² (v nadaljnjem besedilu ZFDO) je sicer precej zastarel, vendar še vedno veljaven zakon, ki določa funkcionarje v državnih organih. Funkcionarje v javni upravi pa poleg njega določajo tudi drugi področni zakoni kot npr. ZPos, ZLS in Zakon o Vladi RS²³ (v nadaljnjem besedilu ZVRS).

4.1 POLOŽAJ POSLANCA DRŽAVNEGA ZBORA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Moderne oblike političnega predstavništva so se v Evropi začele razvijati z razvojem parlamentarizma v 18. stoletju – najprej v Veliki Britaniji, z revolucijo pa tudi v Franciji.

Danes si težko predstavljamo načelo ljudske suverenosti, kjer bi ljudstvo neposredno izvajalo oblast, zato je predvsem iz praktičnih razlogov primerneje, da imamo predstavniško telo, ki za ljudstvo in v njegovem imenu odloča o zadevah javnega pomena.

Državni zbor je predstavniški organ Republike Slovenije in s tem njen najvišji organ. V smislu načela delitve oblasti državni zbor predstavlja zakonodajno vejo oblasti.

¹⁹ Ur. l. RS, št. 48/92, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 109/08.

²⁰ UPB1 – Ur. l. RS, št. 109/06.

²¹ PoDZ-1-UPB1 z razlagami, Ur. l. RS, št. 92/07.

²² ZFDO, Ur. l. RS, št. 30/90.

²³ Ur. l. RS, št. 4/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 109/08.

Poslanec državnega zbora je eden od devetdesetih predstavnikov ljudstva, je državni funkcionar in je izvoljen na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah. To pomeni, da je poslanec predstavnik vsega ljudstva (ne le predstavnik lokalne skupnosti) in ni vezan na kakršna koli navodila. Dva od devetdesetih poslancev sta predstavnika italijanske in madžarske manjšine v RS. Poslanci izmed sebe izvolijo predsednika, ki je prvi med enakimi. Ustava za vstop v parlament določa 4 odstoten prag, ki ga mora na volitvah doseči politična stranka.²⁴

Volitve praviloma potekajo vsaka štiri leta. Volilni sistem za volitve v državni zbor določa zakon, ki ga sprejme državni zbor z 2/3 večino glasov vseh poslancev. Ker volilni sistem vpliva na delovanje in sestavo državnega zbora, je zahtevana enaka večina kot za sprejem ustave. V svetu poznajo različne volilne sisteme. Prevladujeta večinski in proporcionalni volilni sistem.²⁵

Proporcionalni volilni sistem velja v večini evropskih držav – tudi pri nas za volitve v državni zbor. Zanj so značilne velike volilne enote z več poslanskimi mandati, v katerih volivci volijo več poslancev. Mandati so porazdeljeni med posameznimi kandidatnimi listami s sorazmernim številom glasov, ki so jih dobile stranke. Pogojuje strankarsko razcepljenost, ne obstaja ena stranka, ki bi dobila večino, zato se oblikujejo vladne koalicije, ki precej otežujejo delovanje in preglednost vlad.

Za večinski volilni sistem, značilen za Veliko Britanijo, pa so nasprotno značilne majhne volilne enote z enim poslanskim mandatom, v katerih volivci volijo enega poslanca. Izvoljen je tisti, ki dobi večino. Ta volilni sistem pogojuje dvostrankarski politični sistem. V državi se pogosto izmenjujeta dve politični stranki. Večinski volilni sistem je bolj enostaven, pregleden, razumljiv, enostrankarska vlada pa zagotavlja večjo preglednost pri svojem delu.

Po slovenski ustavi so poslanci predstavniki vsega ljudstva, ne samo svojih volilnih enot, zato uživajo reprezentativen mandat²⁶ (splošno pooblastilo). Poslanci zato niso vezani na navodila ljudstva, so popolnoma samostojni, če odmislimo strankarsko poslušnost. Govorimo o avtonomnosti in neodvisnosti poslanskega mandata.

Zaradi varovanja neodvisnosti poslanskega mandata je v ustavi določena poslanska imuniteta, ki pomeni, da poslanec ni kazensko odgovoren za mnenja ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Prav tako velja imuniteta če se poslanec sklicuje nanjo, ne more biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek brez

²⁴ Glej ZPos.

²⁵ Glej ZVDZ.

²⁶ Kaučič, Grad, 2007, str. 239 do 276.

dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let.²⁷

Državni zbor je organizacija javnega prava. Je najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi in v okviru svoje zakonodajne funkcije sprejema ustavo oziroma njene spremembe, zakone, avtentične razlage zakonov, druge splošne akte, svoj poslovnik, državni proračun, rebalans proračuna in zaključni račun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum. Poleg zakonodajne vloge ima državni zbor še volilno funkcijo, v okviru katere voli predsednika in podpredsednike državnega zbora, voli predsednika vlade, imenuje ministre, voli sodnike ustavnega sodišča in drugih sodišč ter varuha človekovih pravic, imenuje generalnega državnega tožilca, guvernerja Banke Slovenije in predsednika računskega sodišča.

V okviru nadzorne funkcije odloča o nezaupnici in zaupnici vladi ter o ustavnih obtožbah zoper predsednika RS ter vlado oz. posamezne ministre, odreja parlamentarno preiskavo in razrešuje župana²⁸ oziroma razpusti občinski svet na predlog vlade. Slednje je s stališče združljivosti funkcij zanimivo in kaže na navzkrižje interesov.

Državni zbor je pri svojem delu avtonomen, vendar je operativno povezan z Vlado Republike Slovenije, vsemi ministrstvi in vladnimi službami ter njihovimi notranjimi organizacijskimi enotami. Pri svojem delu državni organi uporabljajo tudi skupno računalniško omrežje.

Vodilne funkcije v Državnem zboru Republike Slovenije opravljajo predsednik, največ trije podpredsedniki in generalni sekretar. Predsednik, ki je izvoljen z večino glasov vseh poslancev predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo, podpredsedniki pa mu pomagajo in ga po potrebi nadomeščajo.

Državni zbor Republike Slovenije šteje 90 poslancev, ki so člani poslanskih skupin političnih strank, na listah katerih so bili izvoljeni v osmih volilnih enotah, po en poslanec pa predstavlja italijansko in madžarsko narodno skupnost. Ob konstituiranju državnega zbora v mandatnem obdobju 2008 - 2012 je bilo ustanovljenih 8 poslanskih skupin. Zaradi izstopov poslancev iz ene od poslanskih skupin se je kasneje oblikovala še Poslanska skupina nepovezanih poslancev. Vsaka poslanska skupina ima svojega vodjo in njegovega namestnika, sekretarja ter strokovne in strokovno-tehnične delavce, ki so odgovorni za strokovno in administrativno pomoč pri delu poslanske skupine.

²⁷ Primer poslanca Prijatelja.

²⁸ Župana se razreši v primeru, ko ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb upravnega sodišča.

Državni zbor oblikuje svoje odbore in komisije po vsakokratnih državnozbornih volitvah na predlog kolegija predsednika državnega zbora. Odbori so delovna telesa, ki pokrivajo delovanje resornih ministrstev, komisije pa pokrivajo vsa ostala aktualna področja. V začetku mandata 2008 – 2012 je bilo ustanovljenih 24 delovnih teles: 14 odborov in 10 komisij, pozneje pa je bilo ustanovljenih še šest preiskovalnih komisij. Letos poleti, ob uveljavitvi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije pa je bila ukinjena Komisija po Zakonu o preprečevanju korupcije.

Področje dela delovnih teles ureja Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 35/02 in 06/04).

Državni zbor ima stalne komisije: Mandatno-volilno komisijo, Komisijo za poslovanje, Komisijo za narodni skupnosti, Komisijo za nadzor proračuna in drugih javnih financ ter Komisijo za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb. Ostale komisije se oblikujejo po potrebi.

Poslanci delajo na sejah delovnih teles, ki jih je trenutno 29, vodijo pa jih predsedniki delovnih teles. Vsako delovno telo ima tudi podpredsednika in različno število članov. Najpomembnejša delovna telesa v državnem zboru so: Odbor za notranje zadeve, javno upravo in pravosodje, Odbor za finance in monetarno politiko, Odbor za zadeve Evropske unije, Mandatno-volilna komisija ter Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide.

Predsednik praviloma vsak teden sklicuje in vodi kolegij predsednika državnega zbora, ki je posvetovalno telo predsednika. Pobudo za sklic lahko da vsak član kolegija. Člani kolegija so predsednik in podpredsedniki, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Pri delu kolegija sodelujejo še generalni sekretar, vodja zakonodajnopravne službe, lahko pa tudi predsedniki delovnih teles, predstavniki vlade, strokovni delavci in drugi udeleženci, ki so posamično vabljeni na sejo kolegija.

4.2 POLOŽAJ ŽUPANA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V primerjalnem pravu pri volitvah župana poznamo dva sistema – posrednega, ki je bolj tradicionalen in neposrednega. Pri nas se je uveljavil neposredni sistem, ki pomeni višji nivo demokratičnega odločanja.

Pri posrednih volitvah župana voli občinski svet. Župan je tako bolj odvisen od občinskega sveta. Posredne volitve so še danes v uporabi na Češkem, Danskem, Finskem, Norveškem, Švedskem, v Estoniji, Franciji, Islandiji, Latviji, Litvi in Španiji.²⁹ V nekaterih ureditvah pa

²⁹ Po Zagorcu, 2008, str. 301.

poznamo tudi prakso, ko skupščina občine izvoli izvršni svet in župana oz. izvolitev slednjega prepusti izvršnemu svetu.

Za lokalno samoupravo veljajo načela avtonomije, samostojnosti, decentralizacije, demokracije – posredne in neposredne – ter subsidiarnosti.

Lokalna samouprava je v Sloveniji določena že z ustavo in že z ustavo je uveljavljeno načelo decentralizacije, ki pomeni, da se naloge prenašajo s centralnih organov (države) na ožje oblasti (občino). S tem prenosom nalog je država prenesla vse – odločanje, izvrševanje in nadzor. Decentralizacija prav tako pomeni, da je občina funkcionalno in organizacijsko neodvisna od države. Župan je voljen s strani občanov, država mu ne sme predpisovati nobenih ožjih navodil. S proračunom določi finance, z zakoni pa dovolj široke okvire, znotraj katerih je občina lahko samostojna. Občina sama tudi odloča, izvršuje in nadzira s tem, da predpisuje statut, odloke, pravilnike.

V primeru prenosa dela oblasti s strani države na občino pa govorimo o dekoncentraciji (npr. prenos nalog s strani ministrstev na upravne enote). V tem primeru država nadzira (hierarhičen nadzor) izvajanje nalog. Tu je lokalna skupnost tudi organizacijsko in finančno odvisna, saj načelnika UE imenuje minister za javno upravo, prav tako izvrševanje nalog financira država. Odvisna je tudi funkcionalno, saj ministrstva dajejo obvezna navodila – vsako za svoje področje – razveljavijo pa lahko tudi kakšno odločitev UE. V primeru dekoncentracije država zgolj prenese izvrševanje svojih nalog na nižjo oblast – nalogam pa se s tem ni odpovedala.

Načelo subsidiarnosti v lokalni samoupravi je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Pomeni, da najnižja raven opravlja vse naloge, ki ne morejo biti boljše in učinkoviteje uresničene na višji ravni. Gre za razdelitev pristojnosti med centralno in nižjo oblastjo. Lahko tudi rečemo, da gre za to, da so javne zadeve uresničene čim bliže državljanom.

Vsa ta načela predpisuje tudi Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je sprejel Svet Evrope z namenom, da bi dosegli večjo enotnost pri urejanju lokalne samouprave v posameznih državah članicah. Slovenski parlament jo je ratificiral leta 1996, v veljavo pa je stopila 1. marca 1997. Listina daje državam podpisnicam možnost, da je ne sprejmejo v celoti, izpustijo lahko določene dele. To je legitimno, ker se po državah lokalna samouprava ni enotno razvijala.

Položaj župana slovenske občine je natančno opredeljen v Zakonu o lokalni samoupravi³⁰. Župan slovenske občine je voljen z večinskim dvokrožnim volilnim sistemom. To pomeni če v

³⁰ ZLS, Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 76/08.

prvem krogu noben od kandidatov za župana ne dobi 50 % podpore, sledi drugi krog z dvema kandidatom, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov. Lokalne volitve so splošne, neposredne in tajne. Tujci (državljeni EU) imajo pri volitvah župana samo aktivno volilno pravico – lahko samo volijo, ne morejo pa kandidirati oz. biti izvoljeni. Mandatna doba je štiri leta.

Župan svojo funkcijo opravlja nepoklicno, dopuščena je zakonska možnost, da jo opravlja poklicno. Zaradi te določbe je dovoljeno opravljanje funkcije poslanca tistim županom, ki funkcijo župana opravljajo nepoklicno. To se mi zdi sporno vsaj s stališča neenakosti oziroma privilegiranosti do kolegov županov, ki funkcijo opravljajo poklicno.

Župan je izvršilni organ občine, saj skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Ima pa tudi predlagalno funkcijo – v sprejem občinskemu svetu predlaga proračun občine in zaključni račun proračuna, odlok o ustanovitvi občinske uprave, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Opravljanje izvršilne funkcije skupaj z zakonodajno pa pomeni kršitev načela delitve oblasti.

Župan predstavlja in zastopa občino ter občinski svet, vodi in sklicuje seje občinskega sveta, je varuh zakonitosti (skrbi za objavo splošnih aktov in njihovo objavo zadrži, če ugotovi nezakonitost), imenuje in razrešuje podžupana. Župan lahko tudi, v primeru razmer, ko je v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženja občanov, začasno sprejme nujne ukrepe (v primeru, da se občinski svet ne more sestati), ki pa jih kasneje, ko se razmere uredijo, potrdi občinski svet.

Vsaka občina mora imeti vsaj enega podžupana, ki nadomešča župana ob njegovih odsotnostih in mu tudi sicer pomaga pri delu. Lahko pa začasno opravlja funkcijo župana v primeru razrešitve župana. Podžupan ima – v nasprotju z županom – tudi glasovalno pravico, saj je izvoljen občinski svetnik in kot tak lahko glasuje na sejah občinskega sveta.

Funkcija podžupana občine je v smislu navzkrižja interesov še bolj nezdružljiva s funkcijo poslanca kot županska funkcija. Podžupan je namreč imenovan izmed občinskih svetnikov, ki so prav tako funkcionarji. Torej opravlja ena oseba tri funkcije (funkcijo člana občinskega sveta, podžupana in poslanca).

V temeljnih določbah ZLS je občina obravnavana kot temeljna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakonom.

Občine so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Financirajo se iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske

razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država (finančna izravnava).

V okviru splošnih določb vsebuje zakon še vrsto drugih določb, ki so bodisi načelne bodisi splošne narave, kot so določbe o mestni občini, o financiranju lokalne samouprave, o načinu upravljanja lokalne skupnosti pa tudi določbe o imenu in sedežu občine, grbu in zastavi lokalne skupnosti.

Vlogo instituta nezdružljivosti med župansko in poslansko funkcijo nam pomagajo razumeti tudi določbe Zakona o financiranju občin³¹, s katerim se ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti in ki temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Vsi prejemki in izdatki občine morajo biti zajeti v občinskem proračunu, država pa mora zagotoviti občinam financiranje v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog. Seveda se župan, ki je hkrati poslanec lažje pogaja o obsegu sredstev, ki jih bo država namenila v občinski proračun.

Župan pa je po ZLS tisti, ki predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.

V Zakonu o lokalnih volitvah³² so urejene volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Župani, člani občinskih svetov in člani vaških, krajevnih in četrtnih skupnosti se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem.

Župani in člani občinskih svetov, izvoljeni po ZLV, so za svoje delo odgovorni lokalni skupnosti, poslanci pa vsem državljanom. V tem se kaže navzkrižje interesov, saj se lokalni funkcionar težko zavzema za dobrobit vseh državljanov, če ima na izbiro dobrobit lokalnega prebivalstva.

4.3 OPREDELITEV JAVNIH FUNKCIONARJEV V SLOVENIJI

Funkcionarji so vodilne osebe na lokalni ali državni ravni, ki so jim zaupane najpomembnejše naloge. Običajno so funkcionarji predstavniki vsakokratne politične oblasti, kar pomeni, da so kandidirani s strani političnih strank oziroma imenovani s strani vsakokratne vlade.

³¹ ZFO, Ur. l. RS, št. 123/06 in 57/08.

³² ZLV, Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur.l. RS, št 45/08.

Funkcionarji so lahko tudi voljeni s strani občanov oziroma državljanov. Funkcije oziroma naloge na lokalni in državni ravni izvršujejo funkcionarji. Naloge, ki niso tako pomembne, da bi jih morali opravljati funkcionarji, pa opravljajo uradniki, ki imajo določena pooblastila, in ostali administrativno–tehnični kader.

4.3.1 Poklicni in nepoklicni funkcionarji

Zakon o funkcionarjih v državnih organih³³ je precej zastarel sistemski zakon, ki določa funkcionarje v državnih organih. Sprejet je bil še pred Ustavo RS, zato so opredelitve funkcionarjev urejene še po starem sistemu. Še vedno je v veljavi, čeprav so bili kasneje sprejeti drugi zakoni, ki večinoma nadomeščajo določbe tega zakona.

Po ZFDO so funkcionarji osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani predsedstva RS in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča RS in Izvršnega sveta Skupščine RS.

ZFDO loči med poklicnimi in nepoklicnimi funkcionarji³⁴, pa tudi med državnimi in lokalnimi funkcionarji. Poklicni funkcionarji so tisti, ki poklicno opravljajo funkcijo, imajo pravico do osebne dohodka, prejemkov iz sredstev skupne porabe, nadomestila osebne dohodka ter do povračila stroškov, ki jih imajo pri delu in v zvezi z delom. Funkcionarji, ki nepoklicno opravljajo funkcijo imajo pravico do nadomestila osebne dohodka oziroma izgubljenega zaslužka, pravico do dela osebne dohodka, določenega za funkcijo, ter do povračila stroškov, ki jih imajo pri delu in v zvezi z delom.

4.3.2 Funkcionarji po področni zakonodaji

Novejši, področni zakoni podrobneje zajemajo tematiko funkcionarja. V Zakonu o lokalni samoupravi, Zakonu o vladi, Zakonu o poslancih, Zakonu o sodiščih, Zakonu o informacijskem pooblaščenju, Zakonu o Banki Slovenije, Zakon o varuhu človekovih pravic idr. je zapisano, kdo so funkcionarji po posameznih področjih.

Funkcionarji so določeni tudi v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije³⁵. Tako so po ZIntPK funkcionarji poslanci, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v

³³ ZFDO, Ur. l. št. RS 30/90.

³⁴ Po Grafenauerju, Brezovniku, 2006, str. 263.

³⁵ ZIntPK, Ur. l. RS, št. 45/10.

drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih, poslanci iz RS v Evropskem parlamentu, kjer njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejemajo nadomestilo plače v skladu z zakonom, ter funkcionarji Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

Če torej želimo vedeti, na katere funkcionarje se nek predpis nanaša, moramo za vsako področje posebej preveriti v področnem zakonu. Še najlažje bi se orientirali po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju³⁶, ki pravi, da so funkcionarji osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti.

³⁶ ZSPJS- UPB13, Ur. l. RS, št. 108/09.

5 NAJPOMEMBNEJŠI PRIMERI NEZDRUŽLJIVOSTI S FUNKCIJO POSLANCA NA DRŽAVNI RAVNI

Pri urejanju instituta nezdružljivosti obstaja bojazen, da lahko zaradi abstraktnega in vnaprejšnjega urejanja pride tako do pretiranega omejevanja opravljanja funkcij oziroma do preohlapnega urejanja, kjer lahko ureditvi očitamo, da dopušča hkratno opravljanje funkcij in drugih dejavnosti, ki bi morale biti med seboj nezdružljive. Preohlapno urejanje instituta nezdružljivosti funkcije pomeni, da zakonodajalec ni upošteval vseh možnih situacij, kjer lahko pride do konflikta interesov, vendar ta zaradi zakonodajalčeve nepazljivosti, neznanja ali namerne odločitve ni prepovedan. Druga skrajnost se kaže v tem, da zakonodajalec pretirano omejuje možnosti funkcionarjev, da ob tej funkciji opravljajo še druge funkcije in dejavnosti.³⁷

5.1 NEZDRUŽLJIVOST S FUNKCIJO PREDSEDNIKA RS

Uvodoma lahko zapišem, da je nezdružljivost opravljanja funkcije predsednika in funkcije člana predstavniškega telesa zapisana v večini ustav primerljivih držav, tudi v naši. V 105. členu je zapisano, da predsednik ne sme opravljati druge javne funkcije in tudi ne drugih poklicev. Poslanska funkcija pa je javna funkcija in zato predsednik ne more biti hkrati poslanec.

Zakon o poslancih v 9. členu določa, da če je poslanec izvoljen za predsednika republike, mu preneha mandat. V 11. členu pa je zapisano, da poslancu preneha druga funkcija s potrditvijo poslanskega mandata.

Zakon o volitvah predsednika republike³⁸ v 18. členu določa primere kandidiranja za več funkcij hkrati (npr. predsednika, poslanca ali člana državnega sveta) in določa, da nihče ne more biti hkrati kandidat za več funkcij.

Primerjalno gledano je nezdružljivost funkcije predsednika republike in funkcije poslanca v ustavah sistematično različno urejena, nekje je urejena pri določbah o predsedniku (Avstrija, Ciper, Češka, Hrvaška, Irska, Islandija, Latvija, Litva, Makedonija in Poljska) ali pri določbah o predstavniškem telesu (Finska, Grčija), ponekod pa celo na obeh mestih (Albanija, Bolgarija,

³⁷Zagorc, 2009, str. 83.

³⁸ZVPR, Ur. l. RS, št. 39/92, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 73/03.

Estonija, Italija, Madžarka, Romunija, Slovaška). Portugalska in Rusija pa niti nimata urejene nezdržljivosti funkcije predsednika in poslanca. Nekatero državo so zelo stroge, druge spet manj, zanimiva pa je Italija, kjer predsedniku – po prenehanju funkcije – pripada dosmrtni mandat v senatu. V grobem pa lahko povzamemo, da se ustavna ureditev med primerjanimi državami ne razlikuje kaj dosti.³⁹

Predsednik republike po slovenski ustavi je za razliko od drugih primerjalnih parlamentarnih sistemov voljen neposredno na splošnih, enakih in tajnih volitvah, kar mu daje še dodatno težo in pomembnost. Njegov mandat traja pet let, razen v primerih izrednega stanja, ko se mu mandat podaljša do vzpostavitve normalnih razmer.

V naši ureditvi je funkcija predsednika bolj reprezentativna. Po ustavi ima določene nekatere pristojnosti, ki se nanašajo na državni zbor in so še dodaten argument nezdržljivosti opravljanja funkcij. Predsednik namreč razpisuje volitve v državni zbor, skliče prvo sejo državnega zbora po volitvah, zahteva lahko sklic izredne seje, kadar se državni zbor zaradi izrednih razmer ali vojnega stanja ne more sestati, in poveča obseg pristojnosti, razglašča zakone, predlaga DZ kandidata za predsednika vlade, v določenih razmerah razpusti parlament in razpiše nove volitve, predlaga državnemu zboru kandidate za ustavne sodnike, člane sodnega sveta, izdaja listine o ratifikacijah, na zahtevo državnega zbora lahko izreče mnenje o posameznem vprašanju itd.

V naši ureditvi je položaj predsednika republike kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil omejen in predvsem reprezentativen, saj si v tem delu deli pristojnosti z državnim zborom in vlado.

Ko govorimo o nezdržljivosti teh dveh funkcij, se nikakor ne moremo izogniti dejstvu, da je predsednik državnega zbora tisti, ki nadomešča predsednika republike v času, ko je ta začasno (ali tudi trajno) zadržan. Predsednik državnega zbora v takem primeru zgolj formalno opravlja funkcijo predsednika republike, pa vendar tudi to dejstvo kaže na to, da sta ti dve funkciji nezdržljivi.

5.2 NEZDRUŽLJIVOST S FUNKCIJO DRŽAVNEGA SVETNIKA

V naši ureditvi je drugi dom, torej državni svet, voljen na posrednih volitvah.⁴⁰ Državni svet je zastopnik socialnih, gospodarskih, poklicnih in predvsem lokalnih interesov. Člani državnega

³⁹ Po Zagorcu, 2009.

⁴⁰ Volitve v državni svet so urejene v Zakonu o državnem svetu, UPB1, Ur. l. RS, št. 100/05.

sveta (državni svetniki) so državni funkcionarji, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno.⁴¹ Veliko polemike je že bilo v javnosti tudi na temo, ali naj se funkcija predsednika državnega sveta opravlja poklicno ali nepoklicno. Ustavno sodišče je⁴² odločilo, da se funkcija predsednika državnega sveta začne opravljati poklicno z naslednjim dnem po objavi odločbe v Uradnem listu RS, vključno z načinom izvršitve, ki pa velja samo začasno, do sprejema zakona.

Vlada RS je lansko leto še pred sprejemom prej navedene odločbe Ustavnega sodišča RS v zakonodajni postopek vložila zakon, ki bi uredil neustavno stanje, vendar predlog zakona ni dobil zadostne večine. Trenutno je vlada iz zakonodajnega postopka umaknila zadnjega od predlogov Zakona o državnem svetu, ker ne ureja vseh vprašanj, ki jih je določilo ustavno sodišče. Vlada ugotavlja, da je predsedniku državnega sveta v praksi že omogočeno poklicno opravljanje njegove funkcije, ostale točke ustavne odločbe pa bodo uredili z novim predlogom zakona.

Nezdružljivost funkcije državnega svetnika s funkcijo poslanca je določena že v Ustavi RS (10. člen). Nezdružljivost velja tudi v obratni smeri, saj ustava prav tako določa, da dvojni mandat v predstavniskem telesu ni možen. To prispeva h krepitvi instituta nezdružljivosti, seveda pa tudi k širitvi demokratične zastopanosti ljudi v dvodomnem parlamentu.

5.3 NEZDRUŽLJIVOST S FUNKCIJO PREDSEDNIKA VLADE, MINISTRA ALI DRŽAVNEGA SEKRETARJA

Državni zbor oziroma predstavniški organ sodi v zakonodajno vejo oblasti, vlada pa v izvršilno. "Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister."⁴³

V parlamentarnem sistemu obstaja med vlado in parlamentom intenzivno sodelovanje in povezanost. Vlada je odvisna od podpore državnega zbora, saj jo ta imenuje (predsednika vlade pa izvoli), prav tako ji lahko izglasuje nezaupnico, po drugi strani pa vlada oziroma njen predsednik lahko veže na kak zakon zaupnico in v primeru, da ni izglasovana, lahko posledično pripelje do predčasnih parlamentarnih volitev. Predvsem pa vlada predlaga

⁴¹ Po Zakonu o državnem svetu je ta funkcija častna.

⁴² Odločba ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009.

⁴³ 4. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS, št. 4/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 109/08.

državnemu zboru v sprejem zakone. Torej jih pripravlja in kasneje, ko jih državni zbor sprejme, tudi izvršuje.

Vendar zgolj odločitev za parlamentarni sistem še ne pomeni, da je poslanec v predstavniskem telesu lahko ali ne sme biti hkrati tudi minister. Slovenska ustava ureja zgolj načelo nezdržljivost poslanske funkcije, medtem ko za predsednika vlade oziroma ministra nezdržljivost ni urejena.⁴⁴

Ovisnost med vlado in parlamentom ima korenine v angleški ureditvi, čeprav sta tam funkciji ministra in poslanca še kako združljivi – celo obvezni. Šele kot član parlamenta si lahko imenovan za ministra oziroma predsednika vlade.

Kar se tiče nezdržljivosti poslanske funkcije s funkcijo predsednika vlade ali ministra, v evropskih ureditvah najdemo raznolike rešitve, čeprav gre pri vseh za parlamentarne sisteme. Predpisano nezdržljivost med funkcijami poslanca in ministra imajo na Cipru, v Estoniji, na Finskem, v Franciji, Litvi, Makedoniji, Luksemburgu, Ruski federaciji in na Švedskem.

Opravljanje obeh funkcij hkrati pa je dovoljeno v Albaniji, Avstriji, Češki republiki, na Danskem, na Irskem, v Italiji, Latviji, Madžarski, Nemčiji, Poljski, Romuniji, Španiji in v Veliki Britaniji, kjer je istočasno opravljanje obeh funkcij celo obvezno (tudi na Irskem).

V nekaterih državah (Belgija, Bolgarija, Grčija, Norveška, Hrvaška, Nizozemska, Portugalska, Slovaška) imajo podobno ureditev kot pri nas, saj je predpisano, da poslanec, ko postane minister, ne sme opravljati poslanske funkcije, ki pa je v tem času v mirovanju. Ko se mu izteče ministrska funkcija, se lahko vrne na poslansko (npr. v primeru izglasovane interpelacije zoper ministra ali v primeru, ko je minister odstavljen s strani predsednika vlade (primer ministra Drobnič) pa tudi v primeru, ko sam odstopi).

Pri nas Zakon o poslancih določa, da v primeru, ko je poslanec izvoljen za predsednika vlade ali imenovan za ministra,⁴⁵ mu funkcija poslanca miruje za čas opravljanja druge funkcije.⁴⁶ V tem času imenovanega poslanca zamenja kandidat z iste liste kandidatov, ki je naslednji zbral največ glasov na parlamentarnih volitvah (nadomestni poslanec).

Praviloma se mandatna doba ministra ali predsednika vlade pokriva z mandatno dobo poslanca. V primeru, ko pa ministru funkcije poteče prej, se mirno lahko vrne v parlament (primer ministra Drobnič), nadomestnemu poslancu pa s tem preneha mandat.

⁴⁴ Po Zagorcu, 2009.

⁴⁵ V začetku tega mandata so iz določbe 14. člena ZPos črtali državne sekretarje.

⁴⁶ 14. člen ZPos.

Obratna situacija, ko kandidat za poslanca opravlja funkcijo ministra, je strožje opredeljena. Taka situacija lahko nastane, ko kandidat na volitvah za poslanca ni bil izvoljen in je potem imenovan za ministra. V primeru, ko poslanec, ki je bil na listi pred kandidatom odstopi ali zaradi drugih razlogov ne opravlja več poslanske funkcije, mora naslednji na listi (torej minister) odstopiti kot minister, če želi opravljati funkcijo poslanca. Funkcija ministra pa mu v tem času ne miruje.

V slovenski zakonodaji se funkcijo poslanca, ministra ali državnega sekretarja lahko opravlja zgolj poklicno, torej je že s tem določena sama nezdružljivost med funkcijami.

Vlada je za razliko od državnega zbora kolegijski organ in ministri sprejemajo obvezne napotke predsednika vlade, poslanci pa so pri svojem delu neodvisni in niso vezani upoštevati kakršnih koli navodil. Poslanci imajo tudi imuniteto in niso kazensko odgovorni za izrečeno mnenje ali glas, ki so ga izrekli na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Če bi bil minister (ki imunitete sicer nima) hkrati poslanec, bi moral upoštevati navodila predsednika vlade, hkrati pa bi bil kot poslanec svoboden pri svojih odločitvah - kar ponovno kaže na nezdružljivost funkcij.⁴⁷

Tudi v primeru opravljanja funkcije državnega sekretarja na ministrstvu ali vladi veljajo popolnoma iste določbe kot pri opravljanju funkcije ministra. Državni sekretar je politična funkcija (tako kot minister ali predsednik vlade). Državnega sekretarja si imenuje vsakokratni minister za svoj resor oziroma predsednik vlade za določeno delovno področje. Funkcija državnemu sekretarju preneha z odstopom, vedno pa s potekom mandata, za katerega je bil imenovan, pa tudi z odstopom ministra (ali predsednika vlade), ki ga je imenoval. Spomnimo se primera destrniškega župana Franca Pukšiča, ki je bil izvoljen za poslanca (mandatno obdobje 2004 – 2008), kasneje pa je bil imenovan za državnega sekretarja Vlade RS, ki je vodil Urad za Slovence po svetu. Precej polemik je bilo takrat v javnosti na temo nezdružljivosti funkcij državnega sekretarja in župana. Pukšič je takrat odstopil s funkcije državnega sekretarja in začel opravljati funkcijo poslanca, ki mu je v vmesnem obdobju mirovala.

5.4 NEZDRUŽLJIVOST S FUNKCIJO USTAVNEGA SODNIKA

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To pa ne pomeni, da je hkrati tudi najvišji sodni organ. Ta naziv pripada Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije.

⁴⁷ Po Hafnerju, 2009.

Čeprav formalno sodi v sodno vejo oblasti, je funkcija ustavnega sodišča malo drugačna. Skrbi namreč za zakonitost aktov in njihovo usklajenost z ustavo, te pa v večji meri sprejema zakonodajna veja oblasti. Ustavno sodišče ima nadzorno funkcijo, odloča tudi v primeru ustavnih obtožb zoper predsednika vlade, ministra ali šefa države (primer obtožbe zoper predsednika Türka).

Od ustavnih sodnikov se pričakuje nepristranskost in politična neodvisnost in že v ustavi je podrobno urejena nezdružljivost funkcije ustavnega sodnika. Tako je določeno, da funkcija ustavnega sodnika ni združljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive s funkcijo ustavnega sodnika.⁴⁸ Nezdružljivost istočasnega opravljanja funkcije ustavnega sodnika in funkcije poslanca je urejena tudi v obeh področnih zakonih, čeprav na splošni ravni. Nezdružljivost je omenjena v smislu prepovedi opravljanja katere koli funkcije na državni ravni.

Primerjalno pravo po evropskih državah v zvezi z opravljanjem funkcije ustavnega sodnika na splošno določa, da se pričakuje od ustavnega sodnika nepristranskost in politična neodvisnost. Nekatere evropske ureditve imajo celo predpisano "cooling off" obdobje⁴⁹ (Avstrija) oziroma določilo neizvoljivosti (Španija in Hrvaška)⁵⁰.

V naši ureditvi⁵¹ ni zaslediti omejevalnih razlogov pri kandidiranju bivših poslancev na mesto ustavnega sodnika. V drugem odstavku 31. člena je celo zapisano, da sodelovanje v zakonodajnem postopku ni eden od izločitvenih razlogov, s katerim lahko ustavno sodišče izloči ustavnega sodnika. To bi lahko bilo sporno, saj je ustavni sodnik, ki je bil pred tem poslanec (politična funkcija), že opredeljen do določenih zadev in pod vprašajem je njegova nepristranskost.

V ustavi je določena omejitev, da ustavni sodniki ne smejo biti člani organov političnih strank, lahko pa so člani politične stranke. Ustavno sodišče namreč presoja tudi protiustavnost delovanja in aktov političnih strank in če bi bil ustavni sodnik hkrati član organa politične stranke, bi bilo precej neetično, da ocenjuje akte stranke, ki jih je celo pomagal sprejemati.⁵² Taka omejitev ustavnih sodnikov je prisotna v večina držav, saj gre za najvišje pravne strokovnjake.

⁴⁸ 166. člen Ustave RS.

⁴⁹ Gre za obdobje, ki mora preteči po opravljeni poslanski funkciji, da si lahko imenovan za ustavnega sodnika.

⁵⁰ Ustavni sodnik ne sme kandidirati za poslanca.

⁵¹ Zakon o ustavnem sodišču, Ur. l. RS, št. 15/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 51/07.

⁵² Po Zagorcu, 2009, str. 236.

5.5 NEZDRUŽLJIVOST S SODNIŠKO FUNKCIJO

Predstavniki sodne veje oblasti pri svojem delu niso vezani na navodila in so neodvisni od drugih dveh vej oblasti, prav tako so neodvisni od strank v postopku. Sodnik je pri svojem delu vezan na ustavo, sprejete zakone, na splošna načela mednarodnega prava in na ratificirane mednarodne pogodbe - vsi ti splošni akti se ali sprejemajo ali potrjujejo v predstavniškem telesu s strani poslancev. S tem se že kaže eden od razlogov, zakaj ti dve funkciji nista združljivi.

Da sodnik uživa zaupanje v neodvisnost in nepristranskost, mora izpolnjevati določene pogoje. Zato je nezdržljivost sodniške funkcije običajno določena že v ustavi.

V primerjanih državah sodnik ne sme kandidirati za poslanca (Grčija, Albanija, Izrael, Španija, Islandija, Italija - v vsaki od teh držav za odtенок drugače.)

V avstrijski ureditvi je zanimiv odstop od splošnih načel. V Avstriji namreč ni prepovedano opravljanje obeh funkcij hkrati pod pogojem, da se sodniška funkcija opravlja brez navodil in vplivov tretjih oseb, kar je po mojem mnenju težko doseči.

Naša ustava v 133. členu določa nezdržljivost sodniške funkcije s funkcijami v drugih državnih organih, organih lokalne samouprave in organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.

V Zakonu o sodniški službi⁵³ in v Zakonu o sodiščih⁵⁴ je nezdržljivost sodniške funkcije podrobneje predpisana. Sodnik sme opravljati pedagoško, znanstveno, raziskovalno, publicistično ali podobno delo, le da to delo ne vpliva na ugled sodniške službe in njegovo nepristranskost. Za opravljanje takega dela potrebuje sodnik soglasje predsednika sodišča in pozitivno mnenje sodnega sveta, ki odloča o nezdržljivosti s sodniško funkcijo.

Zakon o sodniški službi v 3. členu, že v temeljnih določbah, omenja nezdržljivost sodniške funkcije, v 40. členu pa določa, da se sme sodnik, ki je izvoljen za poslanca, predsednika države, predsednika vlade, ministra, varuha človekovih pravic ali ustavnega sodnika vrniti na sodniško funkcijo, saj mu mandat miruje. Zanimivo je navzkrižje v zakonodaji, saj je v Zakonu o poslancih, Zakonu o vladi, Zakonu o volitvah predsednika RS določena medsebojna nezdržljivost teh funkcij.

Menim, da sodnikom ne bi smeli dovoliti kandidirati za poslance oziroma jim potem, ko so enkrat že bili poslanci, ne bi smeli dovoliti vrnitve na sodniško funkcijo, saj opravljanje političnih funkcij v zakonodajni in izvršilni veji oblasti za sodnike zbuja dvom v neodvisnost,

⁵³ ZSS- Ur. l. RS, št. 19/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 91/09.

⁵⁴ ZS Ur. l. RS, št. 19/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 96/09.

predvsem pa v nepristranskost sojenja. S tem je podan dvom v pravno državo sploh ob dejstvu, da je sodniški mandat trajen. (Osebnostno sem mnenja, da bi sodniki morali imeti omejen mandat z možnostjo ponovne izvolitve.)

Nezdružljivost sodniške funkcije z drugimi funkcijami v javni upravi se mi zdi najpomembnejša izmed vseh nezdružljivosti, saj le tako lahko zagotovimo nepristransko in neodvisno sodstvo, kar je eden od pogojev za pravno državo.

Sodniška funkcija je bila skozi zgodovino različno odvisna od drugih vej oblasti. V svojem bistvu pa je sodniška funkcija vendarle neodvisna od zakonodajne in izvršilne veje oblasti, pa tudi od strank v postopku.

5.6 NEZDRUŽLJIVOST S FUNKCIJO GUVERNERJA BANKE SLOVENIJE, VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Za funkcijo guvernerja Banke Slovenije, varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca je značilno, da jih na predlog predsednika republike imenuje državni zbor (njihova mandatna doba je sicer različno dolga). Prav tako jih državni zbor (ene na predlog predsednika republike, varuha na predlog tretjine poslancev) lahko razreši z njihovega položaja skladno s pogoji, ki jih naštevajo za vsako funkcijo posebej področni zakoni. Sredstva za delo posamičnih organov, ki jih zastopajo omenjeni funkcionarji, določi državni zbor v državnem proračunu.

Vsi trije funkcionarji oziroma organi, ki jih funkcionarji zastopajo, morajo o svojem delu poročati državnemu zboru. Nezdružljivost oziroma izpolnjevanje pogojev združljivosti njihove funkcije s pridobitno dejavnostjo je do pred kratkim proučevala Komisija Državnega zbora po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki so jo sestavljali poslanci, prav tako državni funkcionarji.⁵⁵

Že samo ta dejstva so dovolj, da lahko govorimo o nezdružljivosti posamične funkcije s funkcijo poslanca državnega zbora.

5.6.1 Nezdružljivost s funkcijo guvernerja Banke Slovenije

Guvernerja Banke Slovenije imenuje državni zbor na predlog predsednika republike.

⁵⁵ Omenjena komisija je prenehala veljati s sprejemom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije v juniju 2010.

Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1)⁵⁶ opredeljuje kot državne funkcionarje guvernerja Banke Slovenije in štiri viceguvernerje, ki so imenovani za dobo šestih let in skupaj tvorijo Svet Banke Slovenije.

Nezdružljivost opravljanja funkcij je zajeta v 38. členu ZBS in določa: "Člani Sveta Banke Slovenije morajo svojo funkcijo opravljati polni delovni čas na podlagi delovnega razmerja z Banko Slovenije. Funkcija člana Sveta Banke Slovenije ni združljiva:

- s funkcijami v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti, v organih političnih strank in v organih sindikatov,
- z drugo pridobitno dejavnostjo, razen znanstveno-raziskovalnega dela, če ta ni v konfliktu z interesi Banke Slovenije,
- z drugim delom ali dejavnostmi, ki bi lahko vplivale na njihovo neodvisnost ali bi bile lahko v nasprotju z interesi Banke Slovenije.

Že sam institut poklicnega opravljanja funkcije daje vedeti, da je funkcija guvernerja in člana sveta Banke Slovenije nezdružljiva z opravljanjem katere koli druge funkcije v organih državne uprave, organih lokalne skupnosti in drugih organih javne uprave.

Banka Slovenije je pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem in je izključno v državni lasti s finančno in upravljavsko avtonomijo. Člani organov banke ter sama Banka Slovenije so neodvisni in pri opravljanju nalog niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerih koli organov, niti se ne smejo nanje obračati po navodila ali usmeritve. Če bi smeli opravljati še kakšno drugo politično funkcijo, bi težko ohranili neodvisnost.

Banka Slovenija je dolžna o svojem delu poročati organom odločanja Evropskega sistema centralnih bank, dvakrat letno pa tudi državnemu zboru, ki mora letno poročilo Banke Slovenije potrditi.

Guverner Banke Slovenije je odvisen od državnega zbora v toku imenovanja in poročanja temu, kar je lahko razlog za nezdružljivost teh dveh funkcij.

5.6.2 Nezdružljivost s funkcijo varuha človekovih pravic

Institut varuha človekovih pravic je bil ustanovljen predvsem za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Že samo to dejstvo daje slutiti, da je funkcija varuha človekovih pravic nezdružljiva s katero koli drugo funkcijo v javni upravi. Varuh spremlja stanje varstva

⁵⁶ ZBS-1, Ur. l. RS št. 58/02, zadnja sprememba Ur. l. RS št. 39/06.

človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji, o čemer obvešča državni zbor z vsakoletnimi poročili. Prav tako ocenjuje stanje in predlaga ustrezne ukrepe.

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)⁵⁷ določa, da se varuha človekovih pravic izvoli v Državnem zboru RS z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev za dobo šestih let na predlog predsednika republike. Taka večina daje funkciji varuha človekovih pravic posebno težo. Z dvotretjinsko večino se namreč sprejemajo predvsem ustavni zakoni.

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen in državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil mu morajo na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti in mu omogočiti izvedbo preiskave.

Omenjeni zakon prav tako določa, da funkcija varuha ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije. Prav tako pa ZVarCP določa varuhu imuniteto (poklicno), saj ne more biti klican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije.

5.6.3 Nezdržljivost s funkcijo informacijskega pooblaščenca

Informacijskega pooblaščenca imenuje Državni zbor RS na predlog predsednika RS in ima status državnega funkcionarja. Imenovan je za dobo pet let. Državni zbor pa lahko na predlog predsednika republike informacijskega pooblaščenca tudi razreši.

Informacijski pooblaščenec je samostojen in neodvisen državni organ, ki je pristojen predvsem za odločanje o pritožbah, s katerimi je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo posameznika do pridobitve določenih informacij, ki so javnega značaja, izvaja pa tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je tudi prekrškovni organ, ki je pristojen za nadzor nad Zakonom o informacijskem pooblaščenca (ZInfP) in Zakonom o varstvu osebnih podatkov.

V tretjem odstavku 7. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca⁵⁸ je zapisano, da se v zvezi z nezdržljivostjo funkcije informacijskega pooblaščenca z drugimi funkcijami in dejavnostmi smiselno uporablja zakon, ki ureja delovanje varuha človekovih pravic, torej velja, da funkcija informacijskega pooblaščenca ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu (ZVarCP) niso združljive z opravljanjem javne funkcije

⁵⁷ ZVarCP, Ur. l. RS, št. 71/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 56/02.

⁵⁸ ZInfP, Ur. l. RS, št. 113/05, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 51/07.

5.7 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE S FUNKCIJAMI NA LOKALNI RAVNI

V tem podpoglavju se bom posvetila obravnavi nezdržljivosti poslanske funkcije s funkcijo župana in podžupana. Gre za eno najbolj perečih do danes še vedno združljivih funkcij, ki so jo v zadnjih letih s spremembo zakonodaje (posamezni poslanci ali vlada) pogostokrat poskušali spremeniti.⁵⁹ Ostale lokalne funkcionarje – občinskega in mestnega svetnika ter funkcionarje v nadzornem odboru občine – in njihovo nezdržljivost s poslansko funkcijo pa bom obravnavala v nadaljevanju podpoglavja.

Ker se tega področja medsebojne nezdržljivosti v diplomskem delu dotikam dvakrat, bom v tem delu obravnavala temo s stališča poslanske funkcije, v podpoglavju, kjer obravnavam nezdržljivost županske funkcije s funkcijami na državni ravni, pa jo bom obravnavala s stališča županske funkcije.

Pri vprašanju nezdržljivosti funkcij na lokalni ravni s funkcijami v državnih organih je treba upoštevati več ustavnih načel, in sicer načelo delitve oblasti, v okviru katerega je poudarjena samostojnost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, prav tako načelo decentralizacije oblasti, na katerem temelji neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave, pa tudi načelo predstavniške demokracije, ki poudarja vezanost predstavnikov ljudstva nosilcu suverenih pravic, tj. ljudstvu samemu. Vsa načela pa zahtevajo vzpostavitev učinkovitega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij oblasti.⁶⁰

5.7.1 Nezdržljivost z župansko oziroma podžupansko funkcijo

Zdržljivost poslanske funkcije s funkcijo župana je eno od politično najbolj perečih vprašanj – kako oziroma v kolikšni meri ločiti oba nivoja oblastnega urejanja. Odgovor je odvisen od vsakokratne sestave parlamenta, saj so poslanci tisti, ki sprejemajo zakone in ustavo. Po statističnih podatkih, ki jih zbira in obdeluje raziskovalni oddelek državnega zbora in jih objavlja v zbornikih pa je znano, da v vsakokratni sestavi parlamenta sedi približno 20 % županov.

Sistemi izvolitve župana se delijo na posredne in neposredne volitve. Pri lokalnih volitvah so bolj tradicionalne oz. razširjene posredne volitve, v zadnjem času pa prihaja do razmaha neposrednih volitev, predvsem v bivših socialističnih republikah. Trenutno posredne volitve uporablja enajst držav: Češka republika, Danska, Estonija, Finska, Francija, Islandija, Latvija,

⁵⁹ Več o tem pišem v poglavju 8.

⁶⁰ Po Zagorcu, 2009, str. 241.

Litva, Norveška, Švedska in Španija. Posredne volitve župana se odvijajo v občinskih svetih, ki volijo župana z večino glasov. Če je župan voljen neposredno, se uporabljata za izvolitev tako sistem relativne kot tudi absolutne večine.⁶¹

Pri nas župana volimo na neposrednih volitvah. Ustava lokalno samoupravo ureja samo na načelni ravni, ZLS pa v 42. členu določa, da župana v RS volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih in tajnih volitvah. Župana se voli na funkcijo za dobo štirih let.

Župan ima pri nas več pristojnosti, ki sodijo v vlogo glavnega izvajalca zakonodaje in občinskih predpisov, pa tudi predlagatelja občinskih predpisov. Župan predstavlja in zastopa občino, pa tudi občinski svet občine, v katerem pa nima pravice do glasovanja.

Funkcija podžupana je tesno povezana z župansko, čeprav so med njima pomembne razlike. Ena pomembnejših je imenovanje podžupana. Župana izvolimo na neposrednih volitvah, podžupana pa imenuje župan izmed občinskih svetnikov – torej ima podžupan v občinskem svetu glasovalno pravico. V primeru odsotnosti oziroma predčasnega prenehanja funkcije županu je podžupan tisti, ki v vmesnem obdobju zastopa in vodi občino. Vsaka občina ima vsaj enega podžupana, mestne jih imajo lahko več. Lahko bi rekli, da ima tako župan preko podžupana "svoj glas" tudi v občinskem svetu, čeprav sam nima glasovalne pravice.

Težava je v slovenski ureditvi, saj sploh ni mogoče z gotovostjo trditi, da sta funkcija poslanca in župana nezdružljivi. Zakon o poslancih jo omejuje samo v primeru poklicnega opravljanja županske funkcije. Poklicno ali nepoklicno opravljanje županske funkcije pa je prepuščeno županovi odločitvi oziroma določbi v statutu občine. Po določbah Evropske listine o lokalni samoupravi pa bi morala biti nezdružljivost funkcij na lokalni in državni ravni urejena z zakonom in ne z občinskim aktom.

Takšna ureditev ni pravična in predvsem ni enaka za vse župane slovenskih občin. Nepoklicnim županom je dopuščeno biti poslanec, poklicnim ne. Glede na to, da so si župani povsem izenačeni glede mandatne dobe, načina izvolitve, pristojnosti in prenehanja županske funkcije, je povsem nerazumljivo, da zakonodajalec prepušča odločitve o nezdružljivosti funkcije občinam samim. (S. Zagorc, str. 250)

Konec prejšnjega mandata je v javnosti močno odmevalo dejstvo, da so župani, ki jim je potekel mandat poslanca, zahtevali nadomestilo,⁶² čeprav bi se lahko zaposlili na občini. Teh primerov ni bilo malo in prav vsi mečejo slabo luč na dvojne funkcionarje – tudi na tiste, ki ne ravnajo tako moralno sporno. Prav v takih primerih se kaže velik konflikt interesov, saj

⁶¹ Grad et. al., str. 470.

⁶² Ta poslancem (pa tudi nekaterim drugim državnim funkcionarjem) pripada še eno leto po preteku mandata, v primeru, da si niso mogli poiskati druge zaposlitve.

župani na račun ponovne izvolitve v lokalni skupnosti na nek način goljufajo državni proračun.

Sklenemo lahko, da združljivost poslanske in županske funkcije ni nezakonita, vsekakor pa gre za interesno nezdružljivost vlog, v katerih ti dvojni funkcionarji sočasno nastopajo. Kljub večletni problematiki te ureditve pa še vedno ni dovolj volje za uveljavitev načela delitve oblasti, kar bi prispevalo h krepitvi demokratične države. Nekaj "navideznih" poskusov je sicer bilo, vendar so čisto vsi padli na neplodna tla.⁶³

5.7.2 Nezdružljivost s funkcijo občinskega svetnika

Po Evropski listini o lokalni samoupravi vsaka enota lokalne samouprave potrebuje lastne organe, ki so voljeni neposredno, kar jim daje večjo legitimnost. Predstavniški organi lokalne samouprave so že zaradi neposrednih volitev predvideni kot samostojni in neodvisni organi, kar v veliki meri vpliva na nezdružljivost funkcije članov predstavniških organov lokalnih skupnosti (občinskih ali mestnih svetov).

Občinski oziroma mestni svet (v mestnih občinah) je najvišji organ odločanja v okviru enote lokalne samouprave (občine) in ima zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo (podobno kot državni zbor na državnem nivoju). Po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) so naloge občinskega sveta sprejemanje statuta občine, odlokov in drugih občinskih aktov, sprejemanje prostorskih in drugih planov razvoja občine, sprejemanje občinskega proračuna in zaključnega računa občine, imenovanje in razreševanje članov nadzornega odbora ter članov delovnih teles občinskega sveta, nadzorovanje dela župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta, odločanje o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno in drugo. (29. člen ZLS)

V ZLS o nezdružljivosti funkcij občinskega svetnika s funkcijo poslanca ni nobenih omejitev. Teh ne najdemo niti v 10. členu Zakona o poslancih, saj ta omejuje le poklicno opravljanje funkcije v organih lokalne samouprave, kar pa pri nas velja samo za župana oziroma podžupana.

V ZLS je omejitev za občinske svetnike samo v primeru, ko bi ti želeli opravljati hkrati funkcijo načelnika upravne enote ali vodje notranje organizacijske enote v upravni enoti, prav tako z delom v državni upravi in delovnih mestih, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oz. primernostjo in strokovnostjo dela organov občine.

⁶³ Več o tem v 8. poglavju.

V praksi je veliko občinskih svetnikov hkrati poslancev državnega zbora, saj jim tega ne prepoveduje noben zakon. Nezdržljivost z zakonodajnimi in izvršilnimi funkcijami pa v ZLS sploh ni urejena.

Ta dvojna funkcija je v teoriji sporna in nezaželena, ker gre v osnovi za dve popolnoma različni funkciji in predvsem dva različna mandata. Ta dvojnost ustvarja med volivci zmedo. Seveda pa imajo občine, ki imajo "dvojne" funkcionarje, prednost pred drugimi občinami, ki takih "privilegijev" nimajo.⁶⁴

Zakaj je dvojnost funkcije sporna? Dvojni funkcionar bo v primeru odločanja o razrešitvi župana v državnem zboru glasoval pristransko, prav tako bo glasoval pri razrešitvi občinskega sveta. Takih primerov v praksi ni, vendar so teoretično možni. V takih primerih je poslanec, ki je hkrati tudi član občinskega sveta, v eni osebi nadziranec in nadzornik.

Tudi pri vprašanju financiranja občin prihaja do navzkrižja interesov. Državni zbor namreč sprejema zakonodajo in način porazdelitve javnih sredstev, namenjenih občinam. Gre za zelo pomemben konflikt interesov, ki se prav tako kaže pri sprejemanju državnega proračuna. Poslanec bi moral zasledovati splošni interes, če pa je hkrati župan oziroma občinski svetnik, bo hočeš nočeš sledil predvsem interesu občine.

Rešitev (sicer skrajna) bi lahko bila ločitev lokalnih funkcionarjev od državnih. V praksi dvojni funkcionarji izvršujejo mandat dveh različnih skupin volivcev. Težko je volivcem pregledno pokazati, kdaj se opravlja katera od funkcij, kar vnaša zmedo med volivce. Druga, manj skrajna možnost, ki sem jo tudi že omenila, pa je ta, da se "dvojni mandat" prepove samo večjim občinam (mestnim občinam). V mestnih občinah se v primerjavi z občinami opravi več nalog, ki so prenesene s strani države in so državnega pomena, zato bi neenako obravnavanje članov predstavniških teles občin in mestnih občin bilo mogoče celo upravičiti⁶⁵.

5.8 NEZDRUŽLJIVOST Z DELOM IN FUNKCIJAMI V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH IN ORGANIH EVROPSKE UNIJE

S tem poglavjem se poskušam dotakniti (ne)združljivosti poslanske (tudi županske) funkcije s funkcijami v mednarodnih organizacijah in organih Evropske unije.

Ob sprejemanju Zakona o poslancih v letu 1992 ni bilo mogoče vedeti, da bo Slovenija sprejeta v mednarodne organizacije in v Evropsko unijo, zato v zakonu ni določb o

⁶⁴ Tu mislim predvsem prednost pri urejanju financiranja občin.

⁶⁵ Zagorc, 2009, str. 246.

nezdružljivosti poslanske funkcije s funkcijami ali delom v mednarodnih organizacijah in organih Evropske unije. Ker pa ZPos predvideva nezdružljivost poslanske funkcije s pridobitno dejavnostjo, je mogoče šteti delo oz. funkcijo v mednarodnih organizacijah oziroma organih Evropske unije kot pridobitno in kot tako torej nezdružljivo s poslansko funkcijo v nacionalnem parlamentu.⁶⁶

Seveda imajo mednarodne organizacije tudi same v svojih ustanovitvenih aktih urejeno vprašanje združljivosti funkcij. Praviloma morajo zaposleni (funkcionarji) delovati neodvisno od mandata svoje države.

Evropske unije⁶⁷ ne moremo šteti med mednarodne organizacije, ampak gre za nadnacionalno "sui generis" organizacijo, ki se od ostalih mednarodnih organizacij razlikuje predvsem po tem, da odločitve njenih organov veljajo neposredno v državah članicah.

Pravila o nezdružljivosti so določena tako v okviru EU kot tudi na ravni držav članic. Pri nas je nezdružljivost poslanske funkcije določena za vse glavne funkcije v organih Evropske unije, torej v Evropskem parlamentu, Komisiji in Sodišču Evropskih skupnosti, kjer velja, da so sodniki Evropske skupnosti popolnoma neodvisni.

Eno bolj zanimivih vprašanj je nezdružljivost funkcij poslanca državnega zbora in Evropskega parlamenta. Tudi poslanec Evropskega parlamenta je izvoljen na neposrednih volitvah, njegov mandat pa traja pet let. Danes sta ti dve funkciji nezdružljivi, a vedno ni bilo tako.

V letu 1979 se je prvič začela omenjati nezdružljivost. Poslanci Evropskega parlamenta so bili do takrat imenovani posredno, s strani parlamentov držav članic, zato jih je večina prihajala iz vrst poslancev nacionalnih parlamentov. Seveda moramo upoštevati, da takratni Evropski parlament ni imel take vloge, kot jo ima danes.⁶⁸ S sprejetjem resolucije Evropskega parlamenta v letu 1988 je postal dvojni mandat nedopusten. Dokončno pa se je združljivost v Evropskem parlamentu odpravila šele leta 2009. Vloga parlamenta se je medtem namreč močno spremenila. Nezdružljivost se je uveljavila tudi zato, ker je težko kvalitetno opravljati dve funkciji, poleg tega pa razdalja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti prav tako onemogoča dvojni mandat.

⁶⁶ Zagorc, 2009, str. 253.

⁶⁷ Glej Grilc, Ilešič, 2001, in Tratnik, et. al., Osnove prava Evropske unije, Zbirka Evropska obzorja, 2004.

⁶⁸ Evropski parlament je imel zgolj posvetovalno vlogo.

5.9 NEZDRUŽLJIVOST Z DRUGIMI FUNKCIJAMI V DRŽAVNI UPRAVI, Z DELOM V DRŽAVNI UPRAVI OZIROMA ORGANIH JAVNE UPRAVE

Skozi celotno poglavje sem obdelala večino funkcij, za katere velja nezdržljivost s poslansko funkcijo ali pa vsaj navzkrižje interesov pri opravljanju te in jih omenja 10. člen Zakona o poslancih. V tem delu se dotikam še preostalih funkcij in dejavnosti, ki jih še nisem omenila.

Poslanska funkcija je politična funkcija in poslanec bi, če bi smel istočasno opravljati katerokoli drugo funkcijo širil politični vpliv še na ostala področja. Čeprav v ZPos ni omenjenih vseh možnih funkcij, so te urejene in omenjene v drugih zakonih.

Tako poslanec ne sme opravljati funkcije državnega tožilca (urejeno celo v ustavi). Mandat tožilca je trajen in v času opravljanja kake druge funkcije miruje. Funkcija tožilca ne pomeni nepristranskosti kot sodniška, zato je tožilec lahko imenovan za poslanca, vendar mu med tem funkcija tožilca miruje.

Za funkcijo državnega pravobranilca se smiselno uporabljajo določbe o nezdržljivosti sodniške funkcije. Funkcija pravobranilca ne pozna mirovanja, je pa njihov mandat omejen na 8 let in ni trajen kot pri sodnikih.

Funkcija poslanca prav tako ni združljiva s funkcijami na računskem sodišču ali funkcijami vrhovnega državnega revizorja. Gre za nasprotje interesov - saj računsko sodišče in državni revizorji nadzirajo poslovanje državnih organov, torej tudi državnega zbora. Za preostale funkcionarje velja splošna klavzula v Zakonu o poslancih, da je funkcija poslanca nezdržljiva s katero koli funkcijo v državnih organih.

Delo v državnih organih oziroma organih javne uprave sicer ni funkcija, pa je zakonodajalec kljub temu opredelil razmerje med poslansko funkcijo in delom v državnih organih kot nezdržljivo. Člani volilnih organov niso funkcionarji, vendar tudi za njih velja določilo o prenehanju "funkcije" v volilnem telesu v primeru kandidiranja za poslanca.

6 NAJPOMEMBNEJŠI PRIMERI NEZDRUŽLJIVOSTI Z ŽUPANSKO FUNKCIJO

V tem poglavju bom na kratko opisala nekaj primerov funkcij, ki so nezdržljive s funkcijo župana. Ker sem podrobneje nezdržljivost funkcij opisala že v poglavjih o nezdržljivosti poslanske funkcije, bom v tem poglavju strnila samo glavna dejstva.

Uvodoma za lažje razumevanje nezdržljivosti funkcij lokalnih funkcionarjev podajam nekaj dejstev o ureditvi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

Lokalno samoupravo pojmuje kot sistem urejanja krajevnih ali lokalnih zadev neposredno po prebivalcih predvsem na referendumih in posredno preko predstavnikov v lokalnih predstavniških organih. Izhodišče za urejanje lokalne samouprave je v 9. členu Ustave RS. Vse lokalne skupnosti imajo za svoje delovanje izvoljene in ustanovljene ustrezne organe, katerih člani so funkcionarji.

6.1 ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Župan zastopa in predstavlja občino. Voljen je na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah za dobo štirih let. Njegov status je urejen v Zakonu o lokalni samoupravi (38. člen ZLS).

Župan tudi predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, vendar nima glasovalne pravice. Občinskemu svetu v sprejem predlaga občinski proračun in zaključni račun občine ter odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta in objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. Torej ima predlagalno in izvršilno funkcijo. Župan je tudi varuh zakonitosti, saj sme zadržati izvajanje splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit. V takem primeru mora opozoriti občinski svet, da o njem ponovno odloči. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži zahtevo za oceno skladnosti z ustavo pri ustavnem sodišču. Prav tako župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali v nasprotju s statutom ali drugimi občinskimi splošnimi akti ter predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, sme župan sprožiti postopek pri upravnem sodišču.

Občina ima poleg župana tudi najmanj enega **podžupana**. Podžupana imenuje župan izmed članov občinskega sveta, kar pomeni, da ima podžupan glasovalno pravico v občinskem svetu. Župan lahko podžupana tudi razreši.

Podžupan pomaga županu pri njegovem delu in opravlja naloge za katere ga je pooblastil župan ter nadomešča župana v primeru županove odsotnosti. V primeru predčasnega prenehanja mandata županu podžupan opravlja funkcijo župana do nastopa mandata novoizvoljenega župana.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Ima normativno, volilno in nadzorno funkcijo. Šteje od 7 do 45 članov (na območjih, kjer so priznane manjšine in Romi imajo ti tudi svoje predstavnike). Voljen je po večinskem⁶⁹ ali proporcionalnem⁷⁰ volilnem sistemu za dobo štirih let. Odloča z večino opredeljenih glasov in ima svoja delovna telesa, kar pomeni, da odločitve sprejema v dvofaznem postopku.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja občine, sprejema občinski proračun in zaključni račun občine, imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora občine ter člane komisij in odborov občinskega sveta, nadzira delo župana, podžupana ter občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet in niso funkcionarji. Nadzorniki pa opravljajo svoje naloge nepoklicno. Nadzorni odbor je obvezen organ občine, njegov mandat pa traja 4 leta. Nadzorni odbor nadzira razpolaganje s premoženjem občine, porabo proračuna, finančno poslovanje in uporabo proračunskih sredstev. Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja.

Občinska uprava je upravni organ občine. Nudi strokovno in administrativno pomoč predvsem županu, občinskemu svetu in nadzornemu odboru občine. Ustanovi jo občinski svet z odlokom na predlog župana, ki je po Zakonu o upravnem postopku njen predstojnik. Delo občinske uprave pa vodi tajnik občine ali direktor občinske uprave.

Občinska uprava izvaja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne ter administrativne naloge. Odloča o zadevah iz svoje pristojnosti na prvi stopnji, na 2. stopnji o pritožbah odloča župan.

⁶⁹ Kandidirajo posamezniki, značilen je za majhne občine do 12 članov občinskega sveta.

⁷⁰ Kandidirajo stranke, značilen je za večje občine od 12 do 45 članov občinskega sveta.

6.2 FUNKCIONARJI LOKALNE SAMOUPRAVE PO NAŠI ZAKONODAJI IN NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

Po Zakonu o lokalni samoupravi so funkcionarji člani občinskega sveta, župan in podžupan.

Funkcija občinskemu funkcionarju preneha v primerih:

- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo občinskega svetnika, župana in podžupana,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana ali podžupana,
- če je župan imenovan na funkcijo v organih državne uprave, ki izvajajo nadzorstvo nad zakonitostjo oz. primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave,
- če je imenovan za načelnika upravne enote ali vodjo notranje organizacijske enote v upravni enoti, na katere območju je občina,
- če je imenovan na položaj ali drugo uradniško delovno mesto v državni upravi, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave.

Občinski svet in župan sta dva relativno samostojna organa, hkrati pa drug drugega omejujeta in nadzirata ter medsebojno sodelujeta. Samostojnost jima omogoča neposredna izvolitev. Nadzor nad občinskim svetom se kaže s tem, ko ima izključno župan pravico predlagati občinski proračun in zaključni račun občine, občinski svet pa po drugi strani proračun in zaključni račun lahko zavrne. Župan prav tako predlaga ustanovitev občinske uprave, občinski svet pa jo potrdi, poleg tega pa župan nadzira občinski svet v smislu zakonitosti odločitev. Ta sistem zavor in ravnovesij nakazuje na nezdržljivost županske funkcije s funkcijo občinskega svetnika in jasno nakazuje tudi razloge za to.

V Zakonu o lokalni samoupravi o nezdržljivosti funkcij lokalnih funkcionarjev piše naslednje: Člani nadzornega odbora ne morejo biti hkrati člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev (3. odstavek 32. a člena ZLS).

Funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon.

Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ali službi ožjega dela občine ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Prav tako funkcija člana občinskega sveta ni

združljiva s funkcijo načelnika upravne enote kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma primernostjo in strokovnostjo dela organov občine. (37. b člen ZLS)

6.3 MEDNARODNA PRIMERJAVA NEZDRUŽLJIVOSTI Z ŽUPANSKO FUNKCIJO

V Avstriji posameznik ne more hkrati opravljati več funkcij v izvršilnih organih, župan večje občine pa ne more biti poslanec zveznega ali deželnega parlamenta.

V Franciji funkcionar ne more opravljati več kot dveh voljenih funkcij naenkrat, župani pa so lahko poslanci nacionalne skupščine.

V Italiji so v slabšem položaju župani večjih mest (več kot 15.000 prebivalcev), ki ne morejo istočasno opravljati nobene druge funkcije, prav tako tudi v Nemčiji župan ne more biti poslanec zveznega ali deželnega parlamenta.

Nemško zvezno ustavno sodišče je pri obravnavi nezdržljivosti poslancev in glavarjev oz. županov ugotovilo, da ti v delu, ki se nanaša na prenesene naloge, opravljajo naloge državnih uradnikov, zato ne morejo hkrati opravljati funkcije poslanca.

Na Irskem velja omejitev prepovedi tudi za ministre, ki ne morejo hkrati opravljati voljene funkcije v lokalni skupnosti.

Nezdržljivost med poslancem in županom pozna tudi Grčija.⁷¹

6.4 NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE FUNKCIJE S FUNKCIJAMI V DRŽAVNIH ORGANIH

V tem poglavju se bom dotaknila nekaterih funkcij v državnih organih, ki sem jih opisala že v poglavju 4.5, kjer sem opisovala primere nezdržljivosti s poslansko funkcijo. Ker sem torej izbrane funkcije enkrat že obravnavala, se bom na tem mestu posvetila samo dejstvu, ki se tičejo nezdržljivosti z župansko funkcijo.

⁷¹ Po Lavtarju, 2004.

Tudi pri vprašanju nezdržljivosti županske funkcije (pa tudi drugih funkcij na lokalni ravni) s funkcijami v državnih organih je treba upoštevati več ustavnih načel, ki sem jih omenjala že v prejšnjih poglavjih. Gre za načelo delitve oblasti (opravljanje funkcije župana sodi v izvršilno vejo oblasti), načelo decentralizacije oblasti (samostojnost lokalne samouprave oziroma njena neodvisnost od državnih organov) in načelo predstavniške demokracije (župan je voljen s strani občanov in je njim tudi neposredno odgovoren).

Župan svojo funkcijo praviloma opravlja nepoklicno⁷². Zaradi te določbe je županom dovoljeno istočasno opravljanje še kakšne druge funkcije ali dejavnosti, ki jo lahko opravljajo poklicno. Opravljanje funkcije župana ob hkratnem opravljanju še kakšne druge funkcije v organih državne uprave pa postavlja pod vprašaj vsa zgoraj omenjena načela.

Že v ustavi piše (144. člen), da državni organi nadzirajo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Zato menim, da je sporno opravljanje funkcije župana ob istočasnem opravljanju funkcije v državnih organih.

6.4.1 Nezdržljivost s funkcijo predsednika RS

Funkcija predsednika Republike Slovenije je že po ustavi nezdržljiva s katero koli drugo javno funkcijo ali poklicem. Zato ta določba velja tudi za funkcijo župana, čeprav v ZLS v členu, ki opredeljuje nezdržljivost funkcije župana, ni posebej zapisane določbe o nezdržljivosti s funkcijo predsednika RS.

6.4.2 Združljivost s funkcijo državnega svetnika

Funkcija župana je s funkcijo člana državnega sveta združljiva že po ustavi. Po Zakonu o državnem svetu je 22 njegovih članov prav predstavnikov lokalnih skupnosti. V trenutni sestavi državnega sveta je 6 županov in en podžupan.

Glede na to, da državni svet predstavlja drugi dom našega parlamentarnega sistema in da imajo lokalne skupnosti tu večinski delež, se mi zdi smiselna omejitev kandidiranja županov na funkcijo poslanca – torej v prvi dom. Seveda pa moramo ob tem zanemariti načelo delitve oblasti, da funkcija župana sodi v izvršilno vejo oblasti, funkcija državnega svetnika pa v zakonodajno.

⁷² Dopuščena je možnost, da jo opravlja poklicno.

6.4.3 Nezdržljivost s funkcijo predsednika vlade, ministra ali državnega sekretarja

Nezdržljivost je zapisana v Zakonu o Vladi RS, kjer v 10. členu piše, da predsednik vlade in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade.

V ZLS pa je zapisana določba, da če je župan imenovan na funkcijo v organu državne uprave, ki izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave, mu po zakonu preneha mandat župana.⁷³

Vlada RS izvaja nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov v primeru prenesenih pristojnosti ter zakonitost delovanja v primeru izvirnih pristojnosti, zato funkcija župana slovenske občine ni združljiva z nobeno od funkcij v vladi. V tretjem odstavku 88. člena ZLS je določeno, da državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva. Vlada z ministrstvi (vlada lahko sama izvede kakšno nujno nalogo na stroške občine) npr. lahko sproži oceno ustavnosti pred ustavnim sodiščem.

V primeru opravljanja funkcije državnega sekretarja na ministrstvu ali vladi veljajo popolnoma iste določbe kot pri opravljanju funkcije ministra. Državni sekretar je politična funkcija (tako kot minister ali predsednik vlade). Državnega sekretarja si imenuje vsakokratni minister za svoj resor oziroma predsednik vlade za določeno delovno področje. Torej velja, da sta funkcija župana in funkcija državnega sekretarja nezdržljivi. V praksi poznamo primer iz prejšnjega mandatnega obdobja destrniškega župana Franca Pukšiča, ki sem ga opisala v enem od prejšnjih poglavij.

6.4.4 Nezdržljivost s funkcijo ustavnega sodnika

Nezdržljivost funkcije župana s funkcijo ustavnega sodnika je določena že v 166. členu Ustave RS, kjer piše, da funkcija ustavnega sodnika ni združljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive s funkcijo ustavnega sodnika.

Nezdržljivost med tema dvema funkcijama se v praksi kaže v primeru, ko župan zahteva presojo ustavnosti in zakonitosti občinskih aktov ali v primeru, ko občinski svet zahteva presojo ustavnosti in zakonitosti državnih predpisov, ki posegajo v pravice in položaj občine.

⁷³ 37. a člen ZLS.

V ZLS velja določba, da županu preneha mandat, če je imenovan na funkcijo v organu državne uprave, ki izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo oz. primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave.

6.4.5 Nezdržljivost s sodniško funkcijo

Že v 133. členu Ustave RS je zapisana nezdržljivost sodniške funkcije s funkcijami v drugih državnih organih, organih lokalne samouprave in organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.

ZSS v 3. členu že v temeljnih določbah omenja nezdržljivost sodniške funkcije, v 40. členu pa določa, da se sme sodnik, ki je izvoljen za poslanca, predsednika države, predsednika vlade, ministra, varuha človekovih pravic ali ustavnega sodnika, vrniti na sodniško funkcijo, saj mu mandat miruje.

Če zanemarimo načelo delitve oblasti opravljanje politične funkcije, kar funkcija župana vsekakor je, meče dvom v neodvisnost, predvsem pa nepristranskost sojenja.

6.4.6 Nezdržljivost s funkcijo guvernerja Banke Slovenije, varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca

Vse omenjene funkcije bom obravnavala skupaj, saj za njih velja nekaj skupnih značilnosti, ki sem jih omenila že v poglavju 4.5.6.

Nezdržljivost opravljanja funkcije guvernerja Banke Slovenije je določena v 38. členu ZBS-1 in določa, da člani Sveta Banke Slovenije svojo funkcijo opravljajo profesionalno in da je funkcija člana Sveta Banke Slovenije med drugim nezdržljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti, v organih političnih strank in v organih sindikatov.

Funkcija župana je tako nezdržljiva s funkcijo guvernerja oz. člana Sveta Banke Slovenije, saj tudi občina kot pravna oseba najema kredite pri bankah, ki jih nadzira Banka Slovenije.

ZVarCP prav tako določa, da je funkcija varuha človekovih pravic, nezdržljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije.

Varuh človekovih pravic nadzira vse, ki bi kršili človekove pravice, kar je v primeru funkcije župana mogoče, saj podpisuje odločbe občinske uprave.

Informacijski pooblaščenec je samostojen in neodvisen državni organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbah, s katerimi je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo posameznika do pridobitve določenih informacij javnega značaja, izvaja tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in je hkrati prekrškovni organ, pristojen za nadzor nad ZInfP in Zakonom o varstvu osebnih podatkov. Župan kot predstojnik občine se lahko znajde v funkciji preiskovanca s strani informacijskega pooblaščenca, zato ti dve funkciji nista združljivi.

7 NEZDRUŽLJIVOST OPRAVLJANJA JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITNO DEJAVNOSTJO IN PREPREČEVANJE KORUPCIJE

7.1 UVOD

V preteklem političnem sistemu ni bilo potrebe po zakonu, ki bi urejal nezdržljivost opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, saj ni bilo poudarjene zasebne iniciative, pa tudi delegati v republiških skupščinah so bili zaposleni (razen nekaj vodilnih delegatov) v različnih službah. V nekaterih zborih skupščine so bili delegati predstavniki delovnega ljudstva (Zbor združenega dela⁷⁴), zato bi bilo nesmiselno omejevati združljivost javnih funkcij.⁷⁵

Nezdružljivost funkcij je posledica ustavnega načela delitve oblasti in zajema nezdržljivost hkratnega opravljanja funkcij v različnih državnih organih. Funkcionar ne more biti član tistega organa, ki ga voli oziroma imenuje ter hkrati odloča o njegovi odgovornosti.

Nezdružljivost funkcije s pridobitno dejavnostjo pomeni, da funkcionar poleg funkcije, ki jo opravlja, ne sme izvajati dejavnosti ali opravljati druge funkcije, ki ni združljiva z njegovo osnovno funkcijo.

7.2 ZAKONODAJA S PODROČJA PREPREČEVANJA KORUPCIJE IN NEZDRUŽLJIVOSTI OPRAVLJANJA JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITNO DEJAVNOSTJO

O širšem pomenu nezdržljivosti lahko govorimo takrat, ko mislimo na nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. To nezdržljivost ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije⁷⁶. Zakon ureja celovito sistemsko preprečevanje korupcije, tako da določa pristojnosti, metode in ukrepe Komisije za preprečevanje korupcije pri krepitvi integritete in transparentnosti javnih funkcij. Novosti, ki jih je prinesel zakon, so zahteva za učinkovito zaščito prijaviteljev korupcije in drugih nezakonitih ravnanj, nadzor lobiranja in financiranja političnih strank in volilnih kampanj. V zakonu je posodobljeno poglavje, ki opredeljuje omejevanje in odpravljanje nasprotij interesov, seveda pa ureja tudi preglednost

⁷⁴ Poleg tega zbora sta Skupščino RS sestavljala še Družbenopolitični zbor in Zbor občin.

⁷⁵ Po Zagorcu, 2009, str. 270 - 271.

⁷⁶ ZIntPK, Ur. l. RS, št. 45/10, ki velja od 5.6.2010.

daril in nadzor nad premoženjem javnih funkcionarjev in tistih javnih uslužbencev, ki upravljajo s proračunskimi sredstvi.⁷⁷

Do junija 2010 je področje nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo urejal Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo⁷⁸, ki je bil zadržan s strani ustavnega sodišča – dokler se razveljavljene določbe ne bi uskladile z ustavo. Za vmesno obdobje je Ustavno sodišče RS ponovno uveljavilo prej razveljavljeni Zakon o preprečevanju korupcije⁷⁹, ki je prav tako v več delih neskladen z ustavnim redom. Na tem področju smo imeli pravo zmešnjavo, ki so jo dodatno zapletali še področni zakoni (npr. ZPos), ki za »svoje področne« funkcionarje kar sami predpisujejo nezdržljivost z opravljanjem določenih pridobitnih dejavnosti.

Da bi se izognili zamudnemu popravljanju in usklajevanju kar dveh zakonov, ki sta urejala nezdržljivost (ZNOJF-1 in ZPKor), je vlada predlagala v sprejem državnemu zboru nov področni zakon, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v javnem sektorju, ki ga je državni zbor tudi potrdil.

7.3 PREPOVED OPRAVLJANJA PRIDOBITNE DEJAVNOSTI

26. člen ZIntPK določa, da hkratno opravljanja **poklicne** javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ni dovoljeno, je pa dovoljena pedagoška, znanstvena, raziskovalna, umetniška, kulturna, športna in publicistična dejavnost ter vodenje kmetije in upravljanje z lastnim premoženjem, če drug zakon ne določa drugače. Poklicni funkcionar prav tako ne sme opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Ta prepoved velja tudi za nepoklicne župane in podžupane.

Prav tako lahko (če drug zakon ne določa drugače) komisija poklicnemu funkcionarju dovoli opravljanje druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, če ni možnosti, da bi opravljanje te lahko vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije pod pogojem, da funkcionar ne želi pridobiti dohodka od organa, v katerem opravlja svojo funkcijo.⁸⁰

⁷⁷Po Lobnikarju, 2009.

⁷⁸ZNOJF-1, Ur. l. RS, št. 20/06, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 33/07.

⁷⁹ZPKor, Ur. l. RS, št. 2/04, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 46/06.

⁸⁰Glej Slak, 2002.

V 27. členu ZIntPK je določenih nekaj omejitev tudi za **nepoklicne** funkcionarje, ki ne smejo biti člani oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega ali zasebnega prava, če po svoji funkciji opravljajo nadzor nad njihovim delom.

Korupcija je skladno z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije in Resolucijo o preprečevanju korupcije v RS definirana kot vsakršna kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Naj omenim tudi to, da so predsednik in dva namestnika Komisije za preprečevanje korupcije prav tako državni funkcionarji. Njih v povezavi z nezdružljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju ter nadzorom nad premoženjskim stanjem ter opravljanjem drugih nalog po ZIntPK nadzira državni zbor s smiselno uporabo določb tega zakona.

7.4 OMEJITVE GLEDE SPREJEMANJA DARIL

Funkcionar ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z opravljanjem funkcije, razen protokolarnih in priložnostih daril manjše vrednosti (pod 75 evrov). Navedena omejitev velja tudi za družinske člane funkcionarja. V nobenem primeru se kot darilo manjše vrednosti ne sme sprejeti denarja, vrednostnih papirjev ali dragocenih kovin.

Funkcionar mora sprejeta darila in njihovo vrednost vpisati v seznam daril, ki se vodi pri organu, v katerem funkcionar opravlja svojo funkcijo. Če je vrednost priložnostnega darila manjša od 25 evrov se v seznam ne vpiše, če je večja od 75 evrov, postane tako darilo last države oziroma lokalne skupnosti, kar sicer velja za vsa protokolarna darila, ne glede na njihovo vrednost.

Nadzor nad seznamami daril in njihovimi vrednostmi ter način razpolaganja z darili določa Komisija za preprečevanje korupcije, ki letno pripravi javni katalog sprejetih daril.

7.5 OMEJITVE POSLOVANJA

Bistvo omejitve je smotrna poraba javnih sredstev in preprečevanje korupcije oziroma preprečevanje okoriščanja s funkcijo.

ZIntPK v 35. členu določa omejitve glede poslovanja. Naročnik, ki posluje po predpisih o javnih naročilih ne sme poslovati s subjekti, v katerih je funkcionar, ki pri tem naročniku opravlja funkcijo ali njegov družinski član, član posloводства ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu.

36. člen ZIntPK določa tudi dveletno začasno prepoved poslovanja po prenehanju funkcije, ki velja v razmerju do organa, pri katerem je funkcionar opravljal svojo funkcijo. Do organa ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta z namenom vzpostavitve poslovnih stikov.

7.6 NASPROTJE INTERESOV

Nasprotje interesov so po ZIntPK okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.

Uradna oseba mora storiti vse, da se izogne nasprotju interesov in svoje službe ali funkcije ne sme uporabiti zato, da bi sebi ali komu drugemu uresničila kakšen nedovoljen zasebni interes. Če uradna oseba ob kateri koli priložnosti ugotovi, da bi lahko prišlo do nasprotja interesov, mora o tem obvestiti svojega predstojnika ali Komisijo za preprečevanje korupcije in takoj prenehati z delom v zadevi, v kateri je prišlo do nasprotja interesov.

7.7 NADZOR NAD PREMOŽENJEM

ZIntPK v V. poglavju določa nadzor nad premoženjem funkcionarjev, ki ga opravlja Komisija za preprečevanje korupcije. V ta namen mora funkcionar v enem mesecu po nastopu funkcije komisiji predložiti podatke o funkciji, ki jo opravlja poklicno ali nepoklicno, o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja, o dejavnosti, ki jo je opravljal neposredno pred nastopom funkcije, in o svojem premoženjskem stanju (o nepremičninah, premičninah večje vrednosti, o poslovnih deležih, delnicah, vrednostnih papirjih, denarnih sredstvih, dolgovi, jamstvih in letnih dohodkih, ki so osnova za dohodnino).

Če komisija ugotovi neskladje med predloženimi podatki o premoženjskem stanju in dejanskim stanjem, o tem obvesti organ, v katerem funkcionar opravlja funkcijo, in druge pristojne organe v skladu z zakonom.

Vse te določbe ZIntPK omogočajo zaščito pred zlorabo položaja oziroma funkcije. Hkrati s tem utrjujejo zavest o demokratični, pravni in socialni državi. Zato sem mnenja, da je dobro, da se je to področje sistemsko uredilo z ZIntPK, ker je pred tem na tem področju vladala precejšnja zmeda.

7.8 OPRAVLJANJE ZNANSTVENIH, STROKOVNIH, PEDAGOŠKIH, KULTURNIH, UMETNIŠKIH IN PUBLICISTIČNIH DEJAVNOSTI

V 26. členu ZIntPK so poleg določb o omejitvah opravljanja pridobitne dejavnosti navedene tudi izjeme. Poklicnemu funkcionarju je tako dovoljeno opravljanje pedagoškega, znanstvenega, raziskovalnega, umetniškega, kulturnega, športnega in publicističnega dela. Te izjeme predstavljajo delo, ki je v širšem družbenem interesu in je kot tako dopustno, saj lahko pomeni pomemben prispevek družbeni skupnosti in ni nujno namenjeno izključno pridobivanju dohodka. Drugi razlog za dopustnost takšnega dela je v tem, da ne bi s prepovedmi ali omejitvami opravljanja intelektualnih dejavnosti odganjali visoko usposobljenih posameznikov od tega, da bi sploh kandidirali za poslanca ali župana. Če je poslancu dovoljeno opravljanje te dejavnosti vzporedno s funkcijo, se bo lažje vključil v znanstvene in strokovne kroge po preteku mandata, še zlasti, če je treba za opravljanje določene dejavnosti obnavljati licenco ali druga dovoljenja.

Opravljanje tovrstnih dejavnosti je urejeno tudi v ZPos, ki poslancem prav tako dopušča opravljanje znanstvenih, strokovnih, pedagoških, kulturnih, umetniških in publicističnih dejavnosti, vendar le v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa. Poslanec mora ob nastopu svoje funkcije o tem, da želi opravljati tako dejavnost, obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije, ki odloči, ali je dejavnost taka, da bi lahko vplivala na izvrševanje funkcije poslanca. Na predlog komisije državni zbor dovoli ali odkloni opravljanje take dejavnosti.

8 POSKUSI POLITIKE V ZVEZI Z ODPRAVO POMANJKLJIVOSTI GLEDE ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE

V uvodu diplomske naloge sem omenila, da se bom v enem od poglavij posvetila poskusom spremembe zakonodaje v zvezi z združljivostjo poslanske in županske funkcije.

V ta namen sem iz arhivskih map in računalniških baz državnega zbora poiskala večino javnosti dostopnih dokumentov, v katerih je bila obravnavana tema nezdržljivosti poslanske in županske funkcije.

V času osamosvajanja Slovenije in sprejemanja nove slovenske ustave še ni bilo zaznati kakšne velike potrebe po natančnem urejanju nezdržljivosti poslanske funkcije s funkcijami na lokalni ravni v ustavi. Sčasoma, ko so se začele ustanavljati nove in nove občine, pa se je pojavljal čedalje večji delež lokalnih funkcionarjev, ki so opravljali hkrati s funkcijo poslanca še funkcijo na lokalnem nivoju. Zato se že kmalu po sprejemu ustave (ki dovoljuje opravljanje obeh funkcij pod pogojem, da je funkcija na lokalnem nivoju neprofesionalna) pojavijo prvi poskusi po zakonskem urejanju teh vprašanj.

Ustava RS v 82. členu določa, da se z zakonom določi, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. ZPos nezdržljivost poslanske funkcije določa v 10. členu – poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta, niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti.

Veljavna zakonodaja glede nezdržljivosti funkcije poslanca s funkcijo v lokalni skupnosti določa izjemo, saj določa, da sta ti dve funkciji nezdržljivi le v primeru, ko se funkcija v lokalni skupnosti opravlja poklicno.

Vprašanje hkratnega opravljanja večjega števila voljenih funkcij in medsebojna nezdržljivost javnih funkcij, če gre za funkcijo poslanca in župana je bilo v državnem zboru sproženo že večkrat. A žal se doslej to vprašanje še vedno ni uredilo. Obravnavano dvojno ali celo trojno funkcionarstvo poslancev samo po sebi ni neustavno in nezakonito, vendar gre pri tem za interesno nezdržljivost vlog, v katerih ti funkcionarji sočasno nastopajo.

Poskuse po spremembi določil glede nezdržljivosti teh dveh funkcij bi lahko strnili v tri sklope, poskusi sprememb določb v Zakonu o lokalni samoupravi, v Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo in v Zakonu o poslancih.

8.1 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Kar nekajkrat se je od leta 1992 naprej poskušalo spremeniti Zakon o lokalni samoupravi, da bi v njem določili nezdržljivost županske in poslanske funkcije. Eden zadnjih resnejših poskusov je bil leta 2004, ko je vlada kot predlagatelj ZLS v 44. členu poskušala določiti nezdržljivost teh dveh funkcij.

"Predlagana določba je temeljila na stališču, da gre v tem primeru za konflikt interesov in je zato določitev nezdržljivosti hkratnega opravljanja funkcije župana in poslanca v skladu z namenom zakona, da se vzpostavi med nosilci oblasti na državnem nivoju in občinami razmerja, ki bodo po eni strani zagotavljala samostojnost, neodvisnost lokalne samouprave in enakopravnost položaja samoupravnih lokalnih skupnosti, po drugi strani pa neodvisnost in nepristranskost poslancev oziroma državnega zbora", je ob obravnavi omenjenega predloga zakona v članku z naslovom Medsebojna nezdržljivost župana in poslanca v 42. številki Pravne prakse leta 2004 zapisal mag. Roman Lavtar.

Poskusov sprememb določb o združljivosti je bilo veliko, vendar nikoli ni bilo zaznati pretiranega interesa po uveljavitvi tega. Po navadi je pri obravnavi predlogov zakonov o spremembah in dopolnitvah ZLS, ki so se dotikali tudi nezdržljivosti omenjenih funkcij, v državnem zboru obveljalo načelno mnenje, da se v primeru nezdržljivosti poslanske in županske funkcije ta uredi v Zakonu o poslancih, saj naj bi "nezdržljivost" velja za opravljanje funkcije poslanca in je torej matični zakon ZPos.

8.2 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O POSLANCIH

Zakon o poslancih je začel veljati 4. 10. 1992, že dva tedna zatem pa je bila na takratno Komisijo državnega zbora za volitve, imenovanja in administrativne zadeve (KVIAZ) naslovljena prva zahteva za razlago ZPos v zvezi s poklicnim ali nepoklicnim opravljanjem funkcije predsednika občinske skupščine. Konec leta je takratno Ministrstvo za zakonodajo odgovarjalo na vprašanja KVIAZa, na katerega je bila naslovljena vloga po razlagi 10. in 12. člena ZPos (nezdržljivost javnih funkcij ter nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo). Do leta 1994 so Zakonodajno–pravna služba državnega zbora in vlade ter Ministrstvo za zakonodajo še velikokrat pojasnjevali omenjene določbe.

V letu 1994 se pojavi prvi (neuspešen) poskus spremembe ZPos, ki je sicer poskušal spremeniti 14. člen⁸¹. Vse do leta 1996 so se različna delovna telesa državnega zbora ukvarjala s problematiko statusa poslanca (od obravnave primerjalne zakonodaje v zvezi z upokojevanjem do odgovarjanja na zahteve po razlagi določb ZPos). Poskusov sprememb ZPos je bilo do danes kar nekaj, eni bolj, drugi manj uspešni. Leta 2004 je bil tako sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih, ki je izenačil (glede nezdržljivosti s poslansko funkcijo) funkcijo državnega sekretarja s funkcijo ministra⁸², leta 2005 pa je poslanec Barovič (ki je sicer župan) vložil enega resnejših predlogov za spremembo 10. člena ZPos, s katerim naj bi se črtala združljivost opravljanja poslanske in županske funkcije. Predlog seveda ni dobil ustrezne podpore v parlamentu. Istega leta se je ZPos spreminjal še enkrat, in sicer so izenačevali poslansko funkcijo z ostalimi zaposlenimi po ZDR glede prejetja nadomestila plače za čas odsotnosti z dela in opravljanja dopolnilnega dela največ v višini petine delovnega časa in ne več ene tretjine, kot je bilo urejeno prej.

Zadnji poskus spremembe ZPos v zvezi z združljivostjo se je zgodil v jeseni leta 2009. Žal je tudi ta spodletel, čeprav je še največ obetal. Tudi ta se je osredotočal predvsem na nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijo župana in podžupana. Prinašal pa je novost - prehodno obdobje veljavnosti. Veljati naj bi začel z naslednjimi volitvami, tako ne bi posegal v že pridobljene pravice. Kljub dobremu namenu in utemeljitvam predlagateljev predlog zakona ni pridobil zadostne podpore niti v koaliciji, čeprav so bili predlagatelji ravno iz koalicijskih vrst.

8.3 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O NEZDRUŽLJIVOSTI JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITNO DEJAVNOSTJO

Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo⁸³ je bil sprejet leta 1992. Od takrat pa do danes (ko ne velja več) se je kar nekajkrat spreminjal in dopolnjeval. ZNOJF je bil temeljni zakon, ki je obravnaval nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo in je v času sprejemanja slovenske zakonodaje po osamosvojitvi dajal temeljne odgovore na vprašanja združljivosti javnih funkcij. Tudi po razlagi členov tega zakona je bilo na državni zbor naslovljenih kar nekaj vprašanj. Odgovori so bili večinoma enaki in v smislu, da "nezdržljivost ni sistematično urejena, zato bi bilo treba opraviti načelno obravnavo, kjer bi oblikovali stališča za pripravo strokovne podlage za predlog ureditve nezdržljivosti".

⁸¹ Enakopravna zaščita nadomestnih poslancev.

⁸² S tem zakonom so "odstavili" državnega sekretarja za Slovence po svetu Franca Pukšiča, ki je istočasno opravljal funkcijo župana.

⁸³ ZNOJF, Ur. l. RS, št. 49/92.

Med številnimi spremembami omenjenega zakona je bilo tudi nekaj neposrečenih poskusov po določitvi nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Vedno je obveljalo stališče, da je omenjeno nezdržljivost treba urediti v Zakonu o poslancih.

Leta 2006 je državni zbor sprejel nov Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1) in z njegovim sprejetjem je bila ukinjena Komisija za preprečevanje korupcije z vsemi svojimi pristojnostmi.⁸⁴ Vendar tudi ta novela, prav tako kot Zakon o preprečevanju korupcije, ni bila brez napak.

Da se z njegovim sprejemom ne bi ukinilo omrežja institucionalnega delovanja proti korupciji, je na podlagi zahteve skupine poslancev za presojo ustavnosti Ustavno sodišče RS zadržalo izvrševanje ZNOJF-1⁸⁵ s tem, ko je razveljavilo vrsto določb in določilo šestmesečni rok za odpravo protiustavnosti. Za vmesno obdobje je ponovno uveljavilo prej razveljavljeni Zakon o preprečevanju korupcije.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je začel veljati 5. junija 2010 in je nadomestil Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, je rešil zmešnjava na tem področju.

Kot je navedel predlagatelj ZIntPK, korupcija ogroža demokracijo, vladavino prava, družbeni red in socialni mir ter zaupanje ljudi v pravno in socialno državo. Med razlogi za sprejem zakona so uresničitev obveznosti, ki jih je v zvezi z odpravo ugotovljenih neskladnosti določb ZNOJF-1 naložilo ustavno sodišče, uresničitev izvajanja določb Mednarodne konvencije Združenih narodov proti korupciji v zvezi z določitvijo preventivnega protikorupcijskega neodvisnega in samostojnega organa in upoštevanje ugotovljenih novih razsežnosti korupcije (zaščita prijaviteljev ...).

Predlog ureja celovito sistemsko preprečevanje korupcije, tako da določa pristojnosti, metode in ukrepe komisije pri krepitvi integritete in transparentnosti javnih funkcij, uvaja zaščito prijaviteljev korupcije, nadzor lobiranja in financiranja političnih strank. Posodobljeno poglavje o omejevanju in odpravljanju nasprotja interesov prav tako ne rešuje nezdržljivosti funkcij župana in poslanca, ureja pa preglednost daril in nadzor nad premoženjem javnih funkcionarjev in tistih javnih uslužbencev, ki upravljajo s proračunskimi sredstvi.

⁸⁴ Komisijo za preprečevanje korupcije je pred tem ustanovil Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), da bi spremljala premoženjsko stanje funkcionarjev uveljavila določila Zakona o nezdržljivosti funkcij, omejitve poslovanja in omejitve pri sprejemanju daril, uvedla načrte integritete in skrbela za uresničevanje nacionalne protikorupcijske strategije.

⁸⁵ U-I-57/06-28, Ur. l. RS, št. 33/07.

8.4 UGOTOVITVE

Vsakič, ko se je v javnosti pojavila polemika o (ne)združljivosti poslanske funkcije s funkcijo župana so se pojavili tudi različni pogledi na rešitev tega položaja. Nekateri so videli rešitev v spremembi ZNOJF, drugi v spremembi ZLS, tretji v spremembi ZPos. V praksi pa sta še danes ti dve funkciji združljivi.

Vse kaže, da v Sloveniji še vedno ni dovolj politične volje za spremembo teh določb. Morda bi bilo dobro povečati pooblastila državnemu svetu pri zakonodajnem postopku in s tem zagotoviti večji lokalni interes prebivalcev preko državnih svetnikov, katerega sestava je že zdaj v njihov prid. Tako bi se izognili dvojnemu mandatu župana – poslanca, saj bi ta lahko kandidiral za državnega svetnika. V tem primeru je seveda zmotno razmišljanje o ukinitvi državnega sveta.

Druga možnost za ureditev tega vprašanja se kaže v sprejemu pokrajinske zakonodaje. V Sloveniji manjka vmesna oblast (regijska, pokrajinska), ki bi urejala problematiko, ki je danes najbolj pereča za slovenske občine (župane) in je sami finančno nikakor ne zmorejo uspešno urejati. Z vzpostavitvijo pokrajin v Sloveniji bi župani svoje interese urejali v pokrajinskih svetih in ne na državni ravni kot poslanci.

Po mojem mnenju bi veljalo omejiti ustanavljanje občin na območja, ki štejejo najmanj 5000 prebivalcev, saj še tako število komaj zadostuje, da se pokrije delovanje občinske uprave.⁸⁶ 110 občin od trenutno 210 ima manj kot 5000 prebivalcev, čeprav je bilo to število kriterij za ustanavljanje novih občin od začetka. Občine se med seboj zelo razlikujejo po sposobnostih uresničevanja z ustavo in zakonom urejenega sistema lokalne samouprave.

Objektivno je sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in uresničevanje z zakonom določenih izvirnih nalog občine povezana s številom prebivalcev, ki zagotavljajo občini primerna sredstva za opravljanje njenih nalog, zato lahko pogoj 5000 prebivalcev hkrati velja kot objektivna podlaga za oceno, da občine z manjšim številom prebivalcev niso sposobne uresničevati svojih nalog v skladu z načeli funkcionalne in finančne avtonomije, so zapisali v zadnji noveli ZLS, ki jo je državni zbor sprejel 28. 6. 2010.

Do takrat, ko se bodo v Sloveniji formirale pokrajine pa bo očitno preteklo še kar nekaj časa in še veliko polemik bo potrebnih v zvezi z združljivostjo, da bi se kaj spremenilo. Šele po vzpostavitvi pokrajin bi lahko razmišljali o ukinitvi državnega sveta.

⁸⁶ Zadnja sprememba ZLS, ki je bila sprejeta v državnem zboru dne 28. 6. 2010 je omejila število prebivalcev na 5000.

9 STATISTIČEN PRIKAZ PRISOTNOSTI POSLANCEV V PRIMERJAVI S POSLANCI – ŽUPANI NA SEJAH DELOVNIH TELES IN SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA V MANDATNIH OBDOBJIH 2004 – 2008 IN 2008 - 2012

Eden izmed tehničnih argumentov zakaj je združljivost poslanske in županske funkcije sporna, je prisotnost oziroma odsotnost poslancev z dvojnimi mandatoma s sej delovnih teles in sej Državnega zbora RS. Za potrebe diplomske naloge sem v ta namen preučila prisotnost poslancev na sejah delovnih teles in sejah državnega zbora v sedanjem in preteklem mandatnem obdobju. Za pomoč sem zaprosila Mandatno-volilno komisijo državnega zbora, kjer so mi pomagali s podatki o številu poslancev po mandatnih obdobjih, ki so (ali še vedno) istočasno opravljajo funkcijo župana. Nadejala sem se tudi podatkov o prisotnosti na sejah delovnih teles, vendar žal teh podatkov omenjena komisija ne zbira, prav tako pa jih ne arhivirajo po delovnih telesih. Tako sem se morala zadovoljiti z zapisniki oziroma magnetogrami delovnih teles, kjer pa podatki niso vedno točni. Gre za to, da se v magnetogramu prebere le tiste odsotne, ki so svojo odsotnost sporočili do začetka seje delovnega telesa, niso pa šteti tisti poslanci, ki so se opravičili naknadno.

Glede prisotnosti poslancev na sejah državnega zbora sem uporabila računalniško bazo glasovanj. Ti podatki so veliko bolj natančni in odražajo dejansko stanje.

9.1 MANDATNO OBDOBJE 2004 – 2008

Uvodoma moram podati nekaj pojasnil k analizi prisotnosti. Poslanski mandat 2004 - 2008 se prekriva z dvema mandatoma lokalnih funkcionarjev. Lokalne volitve v občinske svete in županske volitve so bile namreč leta 2002 in 2006 in bodo zopet letos jeseni. To pomeni, da se v prejšnjem poslanskem mandatu pojavijo v prvih dveh letih druga imena poslancev – županov kot v drugih dveh letih. Naključje je nanese, da je bilo v obeh obdobjih prejšnjega poslanskega mandata enako število županov – poslancev, to je 18. V začetku mandata leta 2004 - jih je bilo celo 20, vendar sta dva od teh postala ministra, eden pa za krajše obdobje (eno leto) državni sekretar. Od treh nadomestnih poslancev je bil eden spet župan, tako sem uporabila število 18 kot relevantno pri izračunu prisotnosti na sejah državnega zbora. Za seje delovnih teles sem uporabila število, ki je veljalo za vsako delovno telo posebej.

Za analizo so upoštevane odsotnosti s celotne seje (nisem upoštevala odsotnosti samo za začetek ali konec seje), upoštevane so odsotnosti tudi v primeru, ko je odsotnega nadomeščal drug poslanec (za seje delovnih teles), niso pa upoštevani tisti, ki se uradno niso opravičili do pričetka seje (oz. jih predsedujoči ni prebral za magnetogram).

Za analizo sem prav tako upoštevala povprečno število poslancev županov, ker se število skozi mandat po različnih delovnih telesih zelo spreminja.

Za potrebe sistematične obdelave podatkov sem potrebovala skupno število odsotnih članov s sej delovnih teles, čeprav sem analizirala tudi odsotnost, ki je bila nadomeščena s strani kolegov poslancev. Ker bi celoten prikaz poglavje analize pošteno povečal, sem širšo analizo pripravila samo za eno delovno telo. Pri ostalih sem podatke o nadomeščanju in opravičeno odsotnost združila v eno.

9.1.1 Prisotnost na sejah delovnih teles

V državnem zboru je v mandatnem obdobju 2004 - 2008 delovalo 24 delovnih teles. Za analizo prisotnosti poslancev z dvojnimi mandatom za primerjavo s tistimi, ki opravljajo samo funkcijo poslanca sem jih uporabila 5, in sicer tistih pet, v katerih so se najpogosteje pojavljali kot člani dvojni funkcionarji. V obravnavanih delovnih telesih je članstvo različno – od 7 do 21 članov.

Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V Odboru za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v prejšnjem mandatu sedelo 15 članov, ki pa so se zelo pogosto menjali. Za povprečje sem vzela 5 članov z dvojnimi mandatom, saj je bilo polovico obdobja članov pet, prvi dve leti pa šest, nekaj mesecev celo sedem. 5 poslancev predstavlja 33,3 % delež vseh članov.

Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v prejšnjem mandatu zasedal na 33 rednih in 23 nujnih sejah, kar je skupaj 56 sej. Na vseh sejah je bilo skozi ves mandat ugotovljenih 110 odsotnosti, od tega jih 47 predstavlja odsotnost s strani poslancev z dvojnimi mandatom, kar pomeni 43 % delež.

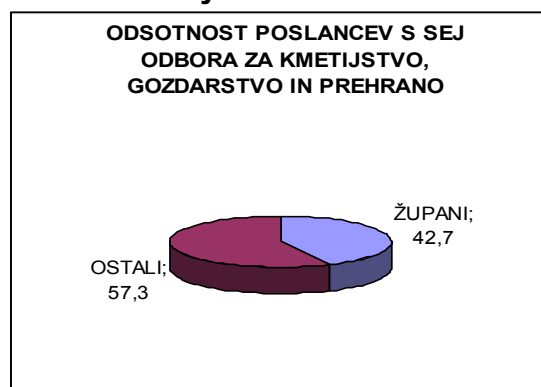
Če primerjamo dobljeni delež z deležem dvojnih funkcionarjev v delovnem telesu vidimo da so dvojni funkcionarji za 10 % več manjkali na sejah Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela 1: Odsotnost poslancev na sejah Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

ODSOTNI									
SEJE	ŽUPANI ⁸⁷				POSLANCI				SKUPAJ
	(A) št. opravič.	(B) št. nadom.	(C) SKUPAJ A + B	(D) DELEŽ	(E) št. opravič.	(F) št. nadom..	(G) SKUPAJ E + F	(H) DELEŽ	C + G
REDNE (33)	17	14	31	44,9	26	12	38	55,1	69
NUJNE /23)	8	8	16	39	14	11	25	61	41
SKUPAJ (56)	25	22	47	42,7	40	23	63	57,3	110

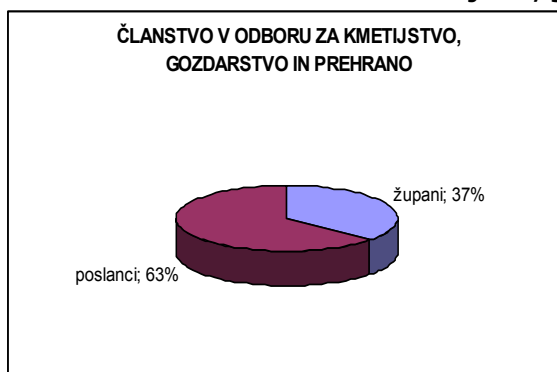
Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

Grafikon 1: Razmerje med odsotnimi poslanci z dvojnimi mandatom in odsotnimi poslanci z enojnim mandatom



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

Grafikon 2: Razmerje med članstvom na Odboru za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

⁸⁷ Geslo ŽUPANI za potrebe tabelarnega in grafičnega prikaza pomeni poslance, ki opravljajo hkrati funkcijo župana.

Odbor za promet

Za ta odbor velja, da je bila slaba obveščенost o odsotnostih. Odbor za promet je štel 17 članov od tega so bili 4 poslanci - župani, kar je 23,5 % delež. Odbor za promet se je sestel na 53 sejah, od tega 27 rednih in 26 nujnih. Na vseh sejah je bilo zabeleženih 135 odsotnosti, od tega 38 s strani poslancev z dvojnim mandatom, kar predstavlja 28,2 %.

Mandatno-volilna komisija

Omenjena komisija je štela 21 članov, od tega sem jih za analizo upoštevala 5 z dvojnim mandatom, čeprav jih je bilo v določenem času včlanjenih 8. Dva sta bila člana samo dve seji, druga dva sta se zamenjala nekje sredi mandata. Za analizo sem upoštevala samo 5 stalnih, ki so bili člani komisije skozi cel mandat. Teh 5 članov z dvojnim mandatom predstavlja 23,8 % delež vseh.

Na 63 sejah (43 rednih in 20 nujnih) je bilo opravičenih 185 članov, od tega 48 tistih, ki opravljajo tudi funkcijo župana, kar predstavlja 26 % vseh odsotnosti.

Odbor za lokalno samoupravo je štel 15 članov, od tega je 10 članov, ki so bili hkrati tudi župani, kar predstavlja 66,6 % delež. V mandatnem obdobju 2004 - 2008 je bilo skupaj 44 sej, od tega 21 rednih in 23 nujnih. Na vseh sejah je bilo ugotovljena skupna odsotnost 109 članov, od tega 76 s strani poslancev z dvojnim mandatom in 34 odsotnosti s strani ostalih članov. Pri tem sem upoštevala vse odsotnosti (tudi tiste z nadomeščanjem). Delež odsotnih županov je 69,7 %.

Odbor za okolje in prostor

Odbor za okolje in prostor je štel 15 članov, od tega je bilo 7 članov hkrati tudi županov, kar je 46,7 % delež. Na 17 nujnih in 27 rednih sejah (skupaj 44 sej) je bilo skupno število odsotnih članov 133, od tega 51 županov, kar je 38,35 % delež.

Tabela 2: Primerjava odsotnosti s sej delovnih teles v mandatnem obdobju 2004 - 2008

Delovna telesa	število odsotnih s posamezne seje DT*					število članov v posameznem DT				
	župani	delež	ostali	delež	SKUPAJ	župani	delež	ostali	delež	SKUPAJ
Odbor za promet	38	28,2	97	71,8	135	4	23,5	13	76,5	17
Mandatno-volilna komisija	48	26,0	137	74,0	185	5	23,8	16	76,2	21
Odbor za lokalno samoupravo	76	69,7	33	30,3	109	10	66,6	5	33,4	15
Odbor za okolje in prostor	51	38,3	82	61,7	133	7	46,7	8	53,3	15
Odbor za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano	47	42,7	63	57,3	110	5	33,4	10	66,6	15
SKUPAJ	260	38,7	412	61,3	672	31	37,3	52	62,7	83

* DT - delovno telo

Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

V vseh opazovanih petih delovnih telesih je sodelovalo 83 poslancev, od tega 31 županov. Ti predstavljajo 37,3 % delež. Kot je še razbrati iz tabele 2, je bilo skupaj zabeleženih 672 odsotnosti, od tega so 260-krat manjkali župani, kar je 38,7 % delež vseh odsotnosti. Vidimo, da je odsotnost županov s sej delovnih teles za 1,4 % večja kot pri poslancih, ki ne opravljajo hkrati tudi županske funkcije. Poudariti pa moram še enkrat, da so odsotnosti s sej delovnih teles v magnetogramih precej slabo beležene in se jih večina opraviči in beleži šele po koncu seje in ti niso navedeni v magnetogramih.

9.1.2 Prisotnost na sejah državnega zbora

V mandatnem obdobju 2004 - 2008 je bilo na 51 izrednih in 38 rednih sejah opravljenih 4811 glasovanj. Od teh sem za analizo upoštevala samo glasovanja o predlogih zakonov oziroma aktov in glasovanja o interpelacijah. Nisem upoštevala "manj pomembnih" glasovanj, npr. glasovanj o predlogih amandmajev in sklepov ter ugotavljanja sklepčnosti. Tako sem dobila 1840 pomembnejših glasovanj, ki so mi za potrebe analize predstavljale celoto glasovanj.

Za analizo prisotnosti poslancev na sejah državnega zbora sem uporabila 204 naključno izbrana "pomembnejša" glasovanja, kar predstavlja 11,1 % vzorec. Od vseh 204. glasovanj, v prvo opazovano obdobje (2004 - 2006) sodijo 104, v drugo opazovano obdobje (2006 - 2008), ko so poslanski mandat nastopili nekateri novi lokalni funkcionarji, pa preostalih 100.

Kot sem že omenila poslanski mandat sovпада z dvema mandatoma lokalnih volitev, kar pomeni, da od leta 2004 do 2006 (lokalne volitve so bile 22. 10. 2006) in od leta 2006 do 2008 (ko se konča poslanski mandat) lahko opravljajo funkcijo župana – poslanca druga imena kot po prejšnjih lokalnih volitvah. Skratka, v obeh opazovanih obdobjih tega mandata je bilo 18 takih poslancev, ki so bili hkrati tudi župani, kar v primerjavi s celoto (90 poslancev) predstavlja 20 % delež.

V obdobju 2004 - 2006 je bilo v analiziranih 104 glasovanjih zabeleženo 2555 odsotnosti poslancev – od tega 751 poslancev, ki istočasno opravljajo funkcijo župana. Njihova odsotnost predstavlja 29,4 % delež vseh odsotnosti. V primerjavi z deležem "dvojnih" funkcionarjev to pomeni, da ti poslanci v povprečju manjkajo 9,4 % več kot ostali poslanci.

V drugem opazovanem obdobju 2006 - 2008 je bilo uporabljenih 100 glasovanj, na katerih je bilo skupno ugotovljenih 2700 odsotnosti – od tega 717 s strani poslancev, ki opravljajo še funkcijo župana. Njihova odsotnost tako predstavlja **26,6 %** delež.

Dopoldanske in popoldanske odsotnosti

Zanimalo me je, če je odsotnost poslancev z dvojnim mandatom kaj večja pri dopoldanskih glasovanjih na sejah državnega zbora, saj se v tem času dogaja večina aktivnosti po občinah, v primerjavi s popoldanskimi glasovanji. V ta namen sem od vseh 104 glasovanj v prvem

opazovanem obdobju preverila odsotnost pri 30 dopoldanskih glasovanjih⁸⁸. Pri teh je bilo 858 odsotnih poslancev, od tega 234 županov, kar predstavlja **27,3 %** delež vseh odsotnosti. Tudi tu je odsotnost poslancev, ki opravljajo tudi funkcijo župana za 7,3 % večja kot priostalih poslancih.

Od opazovanih 100 glasovanj v drugem opazovanem obdobju jih je bilo 23 opravljenih v dopoldanskem času. V času teh glasovanj je bilo odsotnih 636 poslancev, od tega 170 županov, kar predstavlja **26,7 %** delež vseh upoštevanih dopoldanskih odsotnosti. Tudi v tem opazovanem obdobju je za približno 6,7 % več odsotnosti zabeleženih na strani dvojnih funkcionarjev.

Tabela 3: Prisotnost poslancev na sejah državnega zbora v mandatnem obdobju 2004 - 2008, ločeno po dveletnih obdobjih med lokalnimi in državnoborskimi volitvami

opazovano obdobje	čas glasovanja	št. odsotnih poslancev	delež	št. odsotnih županov	delež	skupaj
2004 - 2006	dop.	624	72,7	234	27,3	858
	pop.	1180	69,5	517	30,5	1697
	skupaj	1804	70,6	751	29,4	2555
2006 - 2008	dop.	466	73,3	170	26,7	636
	pop.	1517	73,5	547	26,5	2064
	skupaj	1983	73,4	717	26,6	2700

Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

V celotnem poslanskem mandatu so bili na uporabljenih 53 dopoldanskih glasovanjih odsotnih 404 župani, kar predstavlja 27 % delež od vseh analiziranih dopoldanskih (1494) odsotnosti. Na popoldanskih in večernih glasovanjih (151) je bilo zabeleženih 3761 vseh odsotnosti - od tega 1064 županov, kar predstavlja 28,3 % vseh odsotnosti.

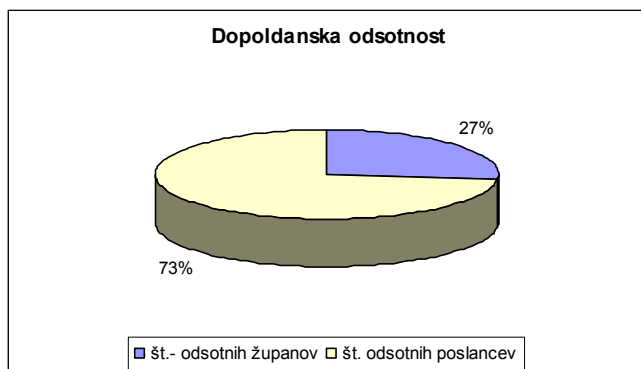
Tabela 4: Odsotnost poslancev s sej državnega zbora skozi celotno mandatno obdobje 2004 - 2008

seje	št. sej	št. odsotnih županov	delež	št. odsotnih poslancev	delež	skupaj	delež
dopoldne	53	404	27,0%	1090	73,0%	1494	100%
popoldne	151	1064	28,3%	2697	71,7%	3761	100%
SKUPAJ	204	1494	28,0%	3787	72,0%	5255	100%

Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

⁸⁸ Kot dopoldanska glasovanja so šteta vsa glasovanja, opravljena do 15. ure. Teh je sorazmeroma malo, saj se v večini glasovanja začenjajo v popoldanskih in večernih urah, ko so opravljene vse razprave.

Grafikon 3: Razmerje odsotnih v času dopoldanskih glasovanj



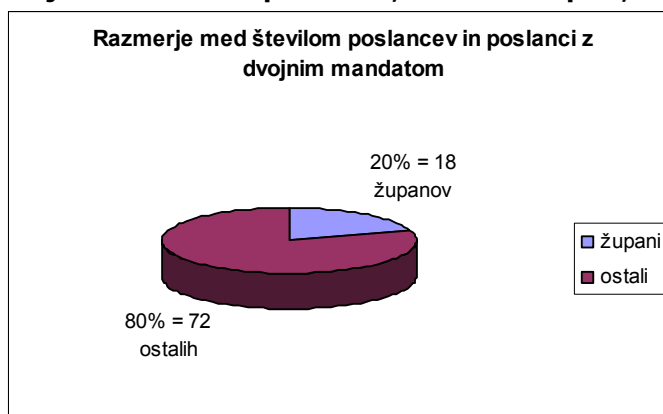
Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

Grafikon 4: Razmerje odsotnih v času popoldanskih glasovanj



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

Grafikon 5: Razmerje med številom poslancev, ki so tudi župani, in ostalimi poslanci



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

9.2 MANDATNO OBDOBJE 2008 – 2012

Tudi v mandatnem obdobju 2008 - 2012 sem proučevala prisotnost poslancev na plenarnih zasedanjih in sejah delovnih teles. Analizo sem prav tako razdelila na polovično obdobje poslanskega mandata, saj bodo letos oktobra lokalne volitve in se bo razmerje poslancev, ki hkrati opravljajo funkcijo župana, verjetno spremenilo.

Najprej sem se posvetila analizi prisotnosti na sejah delovnih teles, nato pa še analizi prisotnosti na plenarnih zasedanjih.

9.2.1 Prisotnost na sejah delovnih teles

Analiza je prav tako opravljena iz magnetogramov sej delovnih teles, saj arhivske baze državnega zbora ne hranijo list prisotnosti oziroma te niso nujno priloga zapisnika. Gre za analizo sej, ki so bile javne, saj se pri tajnih sejah magnetogrami ne pišejo. Prisotnost je po magnetogramih skromno zabeležena in ne odraža dejanskega stanja, saj so zabeleženi le tisti člani, ki so se opravičili do začetka seje.⁸⁹ Analizirala sem vse seje, ki so bile opravljene do začetka junija 2010 in so bili njihovi magnetogrami vneseni v bazo državnega zbora.

Odbor za okolje in prostor

Odbor za okolje in prostor šteje 17 članov, od tega jih je 7 (41,2 %) takih, ki hkrati opravljajo funkcijo župana. Na 20 rednih in 8 nujnih sejah tega odbora sem ugotovila skupno 62 odsotnosti, od tega jih kar 41 (66,1 %) predstavljajo župani. Njihova odsotnost je za 24,9 % večja od odsotnosti poslancev, ki ne opravljajo hkrati dveh mandatov.

Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Odbor šteje 17 članov, od teh je kar 11 takih, ki so tudi župani, kar predstavlja 64,7 % vseh članov odbora. Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je do junija 2010 zasedal na 11 rednih in 22 izrednih sejah, na katerih je bila skupna zabeležena odsotnost 89 članov. Člani odbora, ki so hkrati tudi župani so manjkali 61-krat, kar je 68,5 % delež in za 4,2 % presega odsotnost tistih, ki ne opravljajo hkrati dveh funkcij.

Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Za ta odbor velja, da je tudi v magnetogramih zelo slabo zabeležena odsotnost s sej. Odbor šteje 11 članov, od tega je 5 članov hkrati tudi županov in predstavljajo 45,5 % delež vseh. Na 21 rednih in 9 nujnih sejah je bilo skupno zabeleženo 42 odsotnosti, od tega so jih povzročili župani kar 22, kar predstavlja 52,4 % delež.

⁸⁹ Iz izkušenj vem, da se večina opravičil opravi po zaključenih sejah.

Odbor za gospodarstvo

Na tem delovnem telesu sodeluje 15 članov, od tega jih je 10 županov, kar predstavlja 66,6 % delež. Na 23 rednih in 14 nujnih sejah je bila skupno ugotovljena odsotnost 101 člana, od tega kar 74 županov, kar je 73,3 %. Tudi tu za dobrih 6 % odsotnost županov presega odsotnost poslancev, ki ne opravljajo hkrati funkcije župana.

Odbor za promet

Tudi v odboru za promet je 17 članov, od tega jih je 9 županov, kar predstavlja 52,9 % delež vseh. Na 11 rednih in 8 nujnih sejah je bilo zabeleženo 35 odsotnosti, od tega so župani manjkali 13-krat, kar je 37,1 %. Zanimivo je da so župani v tem odboru pri vseh opravljenih analizah tokrat prvič manjkali manjkrat kot ostali poslanci. Morda gre to pripisati problematiki, ki jo je odbor obravnaval in najbolj pesti slovenske občine.

Tabela 5: Primerjava odsotnosti poslancev s sej delovnih teles v obdobju 2008 - 2010

Primerjava odsotnosti s sej delovnih teles v mandatnem obdobju 2008 - 2012										
Delovna telesa	število odsotnih s posamezne seje DT					število članov v posameznem DT				
	župani	delež	ostali	delež	SKUPAJ	župani	delež	ostali	delež	SKUPAJ
Odbor za promet	13	37,1	22	62,9	35	9	52,9	8	47,1	17
Odbor za gospodarstvo	74	73,3	27	26,7	101	10	66,6	5	33,4	15
Odbor za lokalno samoupravo	61	68,5	28	31,5	89	11	64,7	6	35,3	17
Odbor za okolje in prostor	41	66,1	21	83,9	62	7	41,2	10	58,8	17
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	22	52,4	20	47,6	42	5	45,5	6	54,5	11
SKUPAJ	211	64,1	118	35,9	329	42	54,5	35	45,5	77

Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

V vseh analiziranih delovnih telesih v obdobju od volitev 2008 do junija 2010 je sedelo 77 poslancev, od tega 42 županov, kar predstavlja 54,5 % delež. Prav tako je bilo na opazovanih delovnih telesih zabeleženo skupaj 329 odsotnosti, od tega so jih 211 povzročili poslanci, ki istočasno opravljajo funkcijo župana. To pomeni, da je delež njihove odsotnosti 64,1% in za 9,6 % presega odsotnost ostalih poslancev.

9.2.2 Prisotnost na sejah državnega zbora

Ob nastopu mandata leta 2008 je bilo v slovenskem parlamentu 24 poslancev, ki so istočasno opravljali funkcijo župana. Dobro leto kasneje je eden od županov odstopil z mesta poslanca in se zaposlil drugje. Nadomestni poslanec pa ni župan, tako sem za potrebe analize računala 23 županov, ki predstavljajo 25,5 % delež vseh poslancev tokratne sestave državnega zbora.

Ker bodo nove lokalne volitve spet to jesen, bom v tem delu obravnavala le obdobje 2008 - 2010.

V obdobju 2008 - 2010 je bilo do junija 2010 opravljenih na 19 rednih in 24 izrednih sejah 1674 glasovanj. Od tega sem ponovno kot celoto vzela samo glasovanja o predlogih zakonov in aktov ter interpelacije, zanemarila pa sem glasovanja o predlogih amandmajev in sklepov ter ugotavljanja sklepčnosti, glasovanja o proceduralnih predlogih in podobno. Tako sem prišla do številke 322 glasovanj. Od te celote sem preučila 103 glasovanja, kar predstavlja 32 % statistične množice.

Od analiziranih 103 glasovanj jih je bilo do 15. ure (dopoldne)⁹⁰ opravljenih 15, kar predstavlja 14,6 % delež.

Analiza glasovanj je pokazala, da je od skupno 1816 zabeleženih odsotnosti 424 takih, ki so jih povzročili poslanci – župani, kar predstavlja 23,4 % delež. To pomeni, da so v tem obdobju na plenarnih zasedanjih poslanci, ki so istočasno župani, manjkali manj (za 2,1 %) od tistih, ki opravljajo samo poslansko funkcijo.

Dopoldanske in popoldanske odsotnosti

Na proučevanih 15 dopoldanskih sejah je bilo ugotovljeno 251 odsotnosti, od tega 71 s strani županov, kar predstavlja 28,3 % delež vseh odsotnosti. Skleпам lahko, da so glasovanja dopoldne manj ugodna za župane, saj imajo ti za slabe 3 % slabšo udeležbo na dopoldanskih plenarnih zasedanjih.

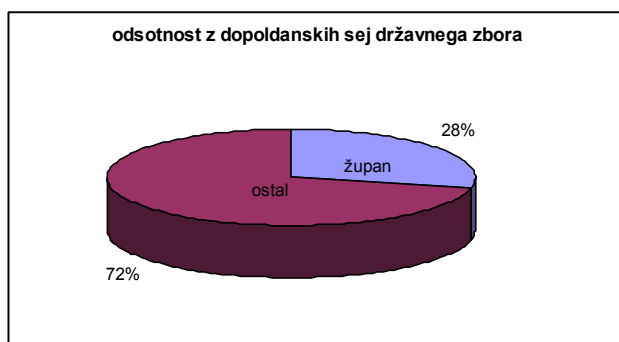
Tabela 6: Odsotnost poslancev s sej državnega zbora v obdobju 2008 - 2010

seje	št. sej	št. odsotnih županov	delež	št. odsotnih poslancev	delež	skupaj	delež
dopoldne	15	71	28,3	180	71,7	251	100%
popoldne	88	352	22,5	1212	77,5	1565	100%
SKUPAJ	103	424	23,4	1392	76,6	1816	100%

Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

⁹⁰ Glasovanja v državnem zboru potekajo pretežno v popoldanskem oziroma večernem času in le izjemoma dopoldne, zato je teh manj.

Grafikon 6: Odsotnost z dopoldanskih sej državnega zbora



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

Grafikon 7: Število županov v trenutni sestavi državnega zbora



Vir: Arhivske baze Državnega zbora RS

10 SKLEP

V tem poglavju bom poskusila podati nekatere ugotovitve in se opredeliti do teze, da sta funkciji poslanca in župana medsebojno nezdružljivi.

Temeljno izhodišče za nezdružljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami v javni upravi je ustavno načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Prav tako je pomembna določba, da so vse tri veje med seboj enakopravne.

V Republiki Sloveniji zakonodaja dopušča hkratno opravljanje poslanske in županske funkcije, ne dopušča pa hkratnega opravljanja funkcije predsednika države, člana državnega sveta, predsednika vlade, ministra ali sodnika, ustavnega sodnika ali državnega tožilca. Zanimivo, da že v ustavi ni urejena tudi nezdružljivost s funkcijo župana.

Funkcija poslanca in župana je od leta 2009 nezdružljiva tudi s funkcijami v organih Evropske unije.

Po mednarodni primerjavi sem lahko ugotovila, da nekatere države dopuščajo združljivost več javnih funkcij, druge (večina) pa jo prepovedujejo. Vsaka od njih ima za tako ureditev svoje razloge, ki jim gre težko oporekati.

Kot rečeno, zakonodaja v Sloveniji dopušča združljivost poslanske funkcije s funkcijami v lokalnih skupnosti. Tako se dogaja, da je ista oseba hkrati poslanec in župan ali poslanec in podžupan ali poslanec in občinski svetnik. Takšna ureditev pa po primerjalni praksi in teoriji ni pravilna in je v nasprotju s temeljnimi pravnimi načeli na tem področju. Dejstva, ki so me pripeljala do zaključka, da sta funkciji poslanca in župana nezdružljivi, sem podrobno predstavila v 4. poglavju – torej v jedru diplomske naloge. Razlog, da še ni prišlo do ureditve tega vprašanja, je v tem, da o spremembi zakonodaje odločajo poslanci sami, ki jim tak položaj očitno ustreza.

Trenutno imamo v slovenskem parlamentu 23 poslancev, ki so hkrati župani, kar predstavlja kar četrtno sestave državnega zbora. Nekaj je celo takih, ki opravljajo trojno funkcijo (so podžupani in zato tudi člani občinskega sveta). V trenutni sestavi državnega zbora tako sedi 53 poslancev, ki hkrati opravljajo še kakšno funkcijo v lokalni samoupravi (so župani, podžupani ali občinski svetniki), to pa je kar 59 % vseh poslancev. Tem funkcionarjem je v interesu, da se situacija ne spremeni, prav tako pa imajo od tega koristi slovenske občine, ki izvolijo občinske funkcionarje tudi za poslance. Zdi pa se mi, da je taka ureditev precej

nepoštena in moralno sporna, predvsem do tistih občin, ki svojih lokalnih funkcionarjev nimajo v državnem zboru.

Mandat poslanca je reprezentativen in njegova funkcija avtonomna. Poslanec ni vezan na navodila in torej sam odloča tudi o svoji usodi. Zato je velika verjetnost, da bo opravljal obe funkciji hkrati.

Poskusov sprememb zakonodaje, ki bi uredila to področje, je bilo veliko. Zadnji trije odmevnejši poskusi so se odvijali od jeseni 2009 do poletja 2010. Šlo je za spremembo Zakona o lokalni samoupravi, spremembo Zakona o poslancih in sprejem novele Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

V predlogu spremembe Zakona o poslancih je šlo le za določitev nezdržljivosti poslanske funkcije s funkcijo župana, četudi jo opravlja župan nepoklicno. Predlog je bil žal zavržen, čeprav je prinašal prehodno obdobje. Veljati naj bi namreč začel šele ob volitvah 2012. Enaka usoda se je zgodila z določbo v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, kjer so predlagatelji hoteli določiti brezpogojno nezdržljivost županske in poslanske funkcije. V državnem zboru je bila ta določba amandmirana in črtana iz zakona. V Zakonu o lokalni samoupravi so spremenili določbo, ki zdaj dopušča ustanovitev nove občine samo tistim območjem, ki štejejo najmanj 5000 prebivalcev. Sprememba se sicer neposredno ne navezuje na institut nezdržljivosti, vsekakor pa je dobrodošla pri omejevanju ustanavljanja občin in s tem povečevanju števila županov v slovenskem parlamentu.

Kljub vsemu naštetemu tako v prid kot v škodo združljivosti županske in poslanske funkcije ostajam pri stališču, da ti dve funkciji ne bi smeli biti združljivi. Rešitev bi utegnila biti vzpostavitev pokrajin. Ob njihovem formiranju bi se večina nalog, ki bremenijo slovenske občine oziroma župane, prenesla v pristojnost pokrajin. To bi s seboj prineslo zmanjšanje števila županov v parlamentu in njihovo umestitev v pokrajinske svete.

V zadnjem poglavju sem poskusila z analizo prisotnosti poslancev na sejah delovnih teles in sejah državnega zbora dokazati, da poslanci, ki hkrati opravljajo funkcijo župana, manjkajo več kot ostali poslanci. Menim, da mi je to uspelo dokazati le delno. V zadnjem obdobju župani namreč na plenarnih zasedanjih manjkajo manj od kolegov poslancev. Menim, da je teza, da župani manjkajo večkrat s sej delovnih teles in zasedanj državnega zbora, vendarle potrjena, kljub temu, da sem pričakovala večjo razliko v odsotnosti, kot je dejansko ugotovljena.

Zaključila bi z mislijo, da je nezdržljivost poslanske in županske funkcije v Sloveniji še vedno le vprašanje moralnega ravnanja politikov, i se morajo odločiti, ali bodo to področje uredili ali pustili pravne praznine, ki jih lahko različno interpretiramo.

LITERATURA

LITERATURA:

- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, 1997, Ustavno pravo Slovenije, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- GRAD, Franc, NERAD, Sebastian, ZAGORC, Saša, 2004, Volilni sistem RS za lokalne volitve v Zborniku Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000 - 2004, Ministrstvo za notranje zadeve RS, Ljubljana.
- GRAFENAUER, Božo, BREZOVNIK Boštjan, 2006, Javna uprava, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor.
- GRAFENAUER, Božo, 2000, Lokalna samouprava na Slovenskem, teritorialno-organizacijske strukture, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor.
- GRILC, Peter, ILEŠIČ, Tomaž, 2001, Pravo Evropske unije, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- HAFNER, Andrej, 2009, Nezdržljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami v javni upravi, diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor.
- Van der HULST, Marc, The parliamentary mandate - A global comparative study, (Inter-Parliamentary Union, Geneva 2000).
- KAUČIČ, Igor, GRAD Franc, Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, 1999.
- KERŠEVAN, Erik, 2004, Uprava in sodni nadzor, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- KUDRYCKA, Barbara, 2004, Combating conflict of interests in Local Governments in the CEE Countries, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budimpešta.
- LOCKE, John, 2003, Two treatises of Government, Cambridge University Press, Cambridge.
- SLAK, Uroš, 2002, Nezdržljivost opravljanja poslanske funkcije s pridobitno dejavnostjo, magistrska naloga, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- ŠTURM, Lovro, 1998, Omejitev oblasti, ustavna izhodišča javnega prava, Nova Revija, Ljubljana.
- TRATNIK, Matjaž, FERČIČ, Aleš, FERLINC, Maja, 2004, Osnove prava Evropske unije, Zbirka Evropska obzorja, Obzorja Maribor, Maribor.
- ZAGORC, Saša, 2009, Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije, zbirka Lex Localis, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.

PRAVNI VIRI:

- Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 68/06.
- Evropska listina o lokalni samoupravi, ETS, št. 122, z dne 15.10.1985.

- Zakon o lokalni samoupravi, (ZLS), Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 76/08.
- Zakon o lokalnih volitvah, (ZLV), Ur. l. RS, št. 72/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 45/08.
- Zakon o financiranju občin, (ZFO), Ur. l. RS, št. 123/06 in 57/08.
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij, (ZUODNO), Ur. l. RS, št. 60/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 61/06.
- Zakon o poslancih, (ZPos), Ur. l. RS, št. 48/92, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 109/08.
- Zakon o volitvah poslancev v državni zbor, (ZVDZ, UPB1), Ur. l. RS, št. 109/06.
- Zakon o Vladi RS, (ZVRS), Ur. l. RS, št. 4/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 109/08.
- Zakon o volitvah predsednika republike, (ZVPR), Ur. l. RS, št. 39/92, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 73/03.
- Zakon o državnem svetu, (ZDSve, UPB1), Ur. l. RS, št. 44/92, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 100/05.
- Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, (RePKRS), Ur. l. RS, št. 85/04, zadnja sprememba, Ur. l. RS, št. 20/06.
- Zakon o preprečevanju korupcije, (ZPKor), Ur. l. RS, št. 2/04, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 46/06.
- Zakon o ustavnem sodišču, (ZUstS), Ur. l. RS, št. 15/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 108/07.
- Zakon o sodniški službi, (ZSS), Ur. l. RS, št. 19/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 91/09.
- Zakon o sodiščih, (ZS), Ur. l. RS, št. 19/94, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 96/09.
- Zakon o varuhu človekovih pravic, (ZVarCP), Ur. l. RS, št. 71/93, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 56/02.
- Zakon o Banki Slovenije, (ZBS-1), Ur. l. RS, št. 58/02, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 39/06.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, (ZSPJS, UPB13), Ur. l. RS, št. 108/09.
- Zakon o funkcionarjih v državnih organih, (ZFDO), Ur. l. RS, št. 30/90.
- Zakon o informacijskem pooblaščenču, (ZInfP), Ur. l. RS, št. 113/05, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 51/07.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, (ZIntPK), Ur. l. RS, št. 45/10.
- Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, (ZNOJF-1), Ur. l. RS, št. 20/06, zadnja sprememba Ur. l. RS, št. 33/07.
- Poslovnik Državnega zbora RS, (PoDZ-1, UPB1 z razlagami), Ur. l. RS, št. 92/07.
- Predlog Zakona o integraciji v javnem sektorju
- Odločba ustavnega sodišča, št. U-I-248/08, Ur. l. RS, 95/09.
- Odločba ustavnega sodišča, št. U-I-57/06-28, Ur. l. RS, št. 33/07

PUBLIKACIJE, ČLANKI IN VIRI S SPLETA:

- LOBNIKAR, Branko, 2009, Javna predstavitev predloga zakona za slovenske župane, Glas občin št. 13/2009.
- LAVTAR, Roman, 2004, Medsebojna nezdržljivost župana in poslanca, Pravna praksa, št. 42/2004, strani 16 do 18.
- SENČUR, Miloš, 2009, Vrtiljak nezdržljivosti javnih funkcij, Pravna praksa, št. 39/2009, strani 16 in 17.
- SENČUR, Miloš, 2008, Ustavnopravne trileme, Pravna praksa, 10/2008, stran 6.
- SENČUR, Miloš, 2002, Uresničevanje lokalnih interesov v postopku sprejemanja zakonov, Pravna praksa, od št. 39/2002, stran 24, št. 40/2002, stran 25, št. 41/2002, stran 22.
- SENČUR, Miloš, 2007, Novela zakona o lokalni samoupravi, Pravna praksa, št. 28/2007, stran 6.
- SENČUR, Miloš, 2001, Lokalna samouprava: (Ne)združljivost funkcij?, Pravna praksa, 6/2001, stran 4.
- SENČUR, Miloš, 2003, Nezdržljivost županske in poslanske funkcije, Pravna praksa, št. 35/2003, stran 6.
- SENČUR, Miloš, 2009, Lokalna samouprava - kriza ali razkošje?, Pravna praksa št. 5/2009, stran 22.
- ZAGORC, Saša, 2008, Nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijama župana in podžupana, Revus, 7/2008, strani 11 - 22.
- Dnevnik, (2009), Ločitev poslanske in županske funkcije kot "misija nemogoče" , Dnevnik, 4. 9. 2009.
- Superman ali župan? Dosegljivo na: (<http://www.zurnal24.si/cms/novice/index.thml?id=128168&layout=print>)
- Večer, (2009), Poslansko-županski lobi in njegovi interesi, Večer, 23.9.2009.
- Dvojno funkcionarstvo Franca Pukšiča. Dosegljivo na: Dnevnik.si, (http://dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/112646)
- Konec sedenja na dveh stolčkih - poslanskem in županskem? Dosegljivo na: (http://www.rtvlo.si/slovenija/konec-sedenja-na_-dveh-stolckih-poslanskem-in-zupanskem/214088)
- Koroški poslanci pojasnjujejo svojo odločitev... Dosegljivo na: (<http://www.bajta.si/osrednje-novice/kortoski-poslanci-pojasnjujejo-odlocitev>)
- Župani in občinski svetniki nič več v parlament? Dosegljivo na: (http://www.dolenjskilist.si/2009/11/04/21031/novice/novice_splosno/Zupani_in_obcinski_svetniki_nic_vec_v_parlament/)
- Potrč na Viranta naslovil poslansko vprašanje glede nezdržljivosti med funkcijo v vladi in župansko funkcijo. Dosegljivo na: (<http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/111123>)

- Naskok na Pahorjevega konja. Dosegljivo na:
(<http://www.demokracija.si/natisni.php?clanek=11843>)
- Pobuda Komisije za preprečevanje korupcije z dne 22.10.2009, naslovljen na vodje poslanskih skupin v državnem zboru - **Pobuda za spremembo zakonodaje, ki se nanaša na prejemanja nadomestila plače bivših funkcionarjev po prenehanju funkcije**
- Arhivske baze Državnega zbora RS
- Računalniške baze Državnega zbora RS