



Številka: 06288-5/2019-1 23001  
Datum: 12. 9. 2019

Republika Slovenija  
Državni zbor

E: [gp@dz-rs.si](mailto:gp@dz-rs.si)

**ZADEVA: Uvedba zakonsko predvidenega mehanizma sankcioniranja članov predstavniških teles na nacionalni in lokalni ravneh ter županov zaradi učinkovitega uveljavljanja politične odgovornosti – predlog Komisije za preprečevanje korupcije**

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (dalje: Komisija) je večkrat izpostavila nujnost zakonske ureditve, ki bi omogočila odpoklic oziroma sankcioniranje nekaterih izvoljenih nosilcev javne funkcije (npr. poslanci, župani) kot učinkovitejši način uveljavljanja politične odgovornosti nosilcev javne funkcije volivcem od trenutno obstoječih načinov (neizvolitev na volitvah). Da je to področje potrebno urediti, kaže trenutna ureditev predčasnega prenehanja mandata določenih izvoljenih nosilcev javne funkcije, ki ni celovita oziroma ne naslavlja vseh primerov, ki bi lahko zahtevali predčasno prenehanje mandata. Tako je Komisija pri opravljanju zakonskih nalog zaznala dve pomanjkljivosti:

- zakonodaja ne predvideva odpoklica oz. sankcioniranja neposredno izvoljenih nosilcev javne funkcije (poslanci, župani, občinski svetniki);
- zakonodaja ne omogoča sodno izvršljiv odpoklic posameznika z javne funkcije in prepoved opravljanja funkcije za določen čas, in sicer na podlagi sodno ugotovljene zlorabe položaja ali kršitve protikorupcijske zakonodaje ob zagotovljenem sodnem varstvu.

Komisija je namreč pri obravnavi posameznih primerov kršitev določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>1</sup> (dalje: ZIntPK) ugotovila, da slovenski pravni red ne predvideva učinkovitega mehanizma sankcioniranja nekaterih izvoljenih nosilcev javne funkcije, in sicer poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov ter županov, v primeru nezakonitega oziroma neintegritetnega ravnanja. Trenutno veljavna zakonodaja predvideva prenehanje mandata zgolj v primerih nastopa določenih osebnih okoliščin funkcionarja (npr. izgube volilne pravice, trajne nezmožnosti za opravljanje funkcije, nezdržljivosti z drugo funkcijo oziroma opravljanje druge dejavnosti), v primeru izreka določene sankcije zaradi kršitve zakonodaje (pravnomočna obsodba na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev) oziroma če odstopi sam.<sup>2</sup> Ne predvideva pa učinkovitega mehanizma sankcioniranja v primeru, da nosilec javne funkcije kakorkoli drugače krši veljavno zakonodajo oziroma ravna neintegritetno, zaradi česar bi se zaupanje in podpora volivcev njemu zmanjšala oziroma izostala.

Nadalje pa je Komisija ugotovila tudi, da slovenski pravni red v primeru nekaterih izvoljenih funkcionarjev zahteva, kljub sodno ugotovljeni zlorabi položaja ali kršitvi protikorupcijske zakonodaje ob zagotovljenem sodnem varstvu, nadaljnje postopanje predstavniškega telesa, ki šele mora konstitutivno odločiti, da nosilcu javne funkcije preneha

<sup>1</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>2</sup> Glej 9. člen ZPos, 37.a člen ZLS, 63. člen ZDSve.

mandat. Tako mora npr. državni zbor šele ugotoviti, da so nastali razlogi, ki jih Zakon o poslanci navaja kot razloge za prenehanje mandata, da lahko z dnem takšne ugotovitve državnega zbora poslancu dejansko preneha mandat<sup>3</sup>. Podobno je v primeru člana državnega sveta, saj mu mandat preneha z dnem, ko državni svet ugotovi, da so nastali razlogi za prenehanje mandata, določeni z zakonom<sup>4</sup>. Zaradi učinkovitosti varovanja ugleda in integritete javne funkcije ter ugleda in integritete javnega sektorja bi moral pravni red omogočati, da je odpoklic posameznika z javne funkcije sodno izvršljiv, prav tako pa bi moral pravni red predvideti, kot sankcijo, sodno izvršljivo prepoved opravljanja javne funkcije za določen čas.

Ker niti nadzorstveni organi niti volivci nimajo učinkovitega mehanizma sankcioniranja nosilcev javnih funkcij, katerih pretekla ravnanja so bila nezakonita oziroma neintegritetna, zaradi česar je ugled javne funkcije, ki jo opravljajo, načet, zaupanje vanje, da bodo v prihodnje pa vendarle lahko zakonito ter integritetno opravljali javno funkcijo, pa porušeno, bi bilo potrebno zakonodajo ustrezno spremeniti na način, da bi omogočala hitrejše ukrepanje zoper tovrstne nosilce javne funkcije. Ukrepi so pri tem lahko različni (suspenz, zmanjšanje plače oz. drugih prejemkov, javni opomin ipd.), pomembno pa je, da jih zakon predvideva, da jih je mogoče učinkovito uveljaviti, da so sorazmerni, učinkoviti ter odvrtačajo od tovrstnih kršitev v prihodnje. Na voljo bi morali biti tako nadzorstvenim organom javne oblasti kot tudi volivcem.

## A. UTEMELJITEV

V sodobnih demokracijah so nosilci politične oblasti, praviloma, primarno odgovorni državljanom, ki so jih izvolili. V praksi pa so te povezave pogosto šibke in prevladuje čedalje močnejši vtis, da med nosilci politične oblasti in njihovimi volivci ni povezav, saj so prvi bistveno bolj odgovorni političnemu vodstvu ter političnim odločevalcem, šele sekundarno pa volivcem. To je sprožilo poskuse uvedbe mehanizmov za krepitev razmerij med izvoljenim predstavnikom ter volivci, in za učinkovitejšo ter neposrednejšo participacijo, vključno s pravili o odpoklicu, kot sredstvi za: 1. vzpostavitev odnosov med volivci ter izvoljenimi predstavniki, in 2. omogočanje povratne informacije volivcem glede opravljanja funkcije izvoljenega predstavnika, vključno z odpoklicem kot sankcijo za slabo opravljanje funkcije ali neetično vedenje.<sup>5</sup>

Po drugi strani pa mednarodni pravni akti čedalje večji poudarek namenjajo etiki nosilcev javnih funkcij, v povezavi z dobrim upravljanjem javnih zadev. Tako naj bi sistem integritete, ki naj bi se vzpostavil in krepil tako znotraj javnega sektorja kot tudi znotraj posamezne institucije javnega sektorja, temeljil med drugim tudi na obvezi najvišjih predstavnikov javnega sektorja ter vodstvenih kadrov, da bodo izkazovali visoke standarde osebne primernosti za zasedanje funkcij oziroma položajev, hkrati pa naj bi sistem integritete temeljil na jasno določenih pravilih in vrednotah javnega sektorja, ki so ustrezno zapisani v zakonodaji in organizacijskih politikah ter so učinkovito sporočeni naslovnikom.

Tako tudi ZIntPK kot enega od svojih ciljev določa krepitev integritete posameznikov (in tudi organov ter organizacij) v javnem sektorju. Med posameznike štejemo tako funkcionarje kot tudi javne uslužbence. ZIntPK kot zahtevan standard ravnanja nosilcev javnih funkcij določa integriteto kot »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi« (4. točka 4. člena ZIntPK). Pri tem se pravni standard »integriteta« presoja tako glede na vrsto nosilca javne funkcije kot tudi v okviru pojmov običajnega oziroma normalnega ravnanja, kot se od nosilca javne funkcije pričakuje v določenem okolju. Tako na primer pričakovano ravnanje poslanca kot nosilca javne funkcije opredeljuje drug pravni okvir kot velja za sodnika, prav tako nosilca javne funkcije, prav tako pa ima v določenem okolju javnost (najsi gre za druge poslance, uslužbence v parlamentu, splošno javnost, medije itd.) drugačna pričakovanja glede ravnanj poslancev kot jih ima glede sodnikov. Vse navedeno pomeni, da je pravni standard integriteta enega funkcionarja drugačen od drugega in je potrebno pravni standard napolniti za vsak primer posebej.

<sup>3</sup> Glej drugi odstavek 9. člena Zakona o poslancih.

<sup>4</sup> Glej drugi odstavek 63. člena Zakona o državnem svetu.

<sup>5</sup> Glej str. 18, v Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives, Venice Commission, Opinion No. 910/2017 z dne 4. Julija 2019, dostopen na spletni povezavi [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD(2019)011rev-e).

Pomemben del integritete nosilca javne funkcije zajema tudi njegovo dolžno spoštovanje obveznosti, ki mu jih nalaga pravni red. Komisija tako spremlja, v kolikšni meri nosilec javne funkcije izpolnjuje obveznosti, ki mu jih nalaga ZIntPK, kot so, da se dolžno izogiba nasprotju interesov oziroma da sebi ali komu drugemu ne omogoča uresničitve nedovoljenega zasebnega interesa, da ne opravlja druge funkcije oziroma pridobitne dejavnosti ali članstva, če so ti nezdržljivi s funkcijo, ki jo nosilec opravlja, da ne sprejme darila ali druge koristi v zvezi z opravljanjem funkcije ipd. Gre za pomembne obveznosti, saj s tem, ko krepijo transparentnost delovanja javnega sektorja ter nosilca javne funkcije in omogočajo nadzor Komisiji, preprečujejo, da bi nosilec javne funkcije zaradi dejstva, da je nosilec javne oblasti in ima možnost odločanja v javnih zadevah oziroma vplivanja nanje, to oblast zlorabil zaradi zasebnega interesa ali interesa drugih. To bi pomenilo, v skladu z mednarodnimi protikorupcijskimi standardi<sup>6</sup>, da je izpolnil znake enega od korupcijskih kaznivih dejanj.

Komisija v praksi ugotavlja, da je v slovenskem političnem prostoru zavedanje o pomembnosti integritete oziroma vzdrževanju določenih etičnih standardov, ki bi jih nosilci posamezne skupine funkcionarjev morali izkazovati, še na dokaj nizki ravni.

Tako Komisija prepogosto ob obravnavi primerov kršitev določb ZIntPK ter ob zaznavi številnih drugih primerov opaža, da v slovenskem političnem prostoru ni razvite kulture odstopa z javne funkcije kot načina prevzemanja osebne politične odgovornosti za kršitve zakonodaje, kadar so te storjene v okviru opravljanja funkcije in kadar nujno pomenijo, da je bila integriteta nosilca javne funkcije zaradi kršitve zakonodaje močno okrnjena. Nosilci javnih funkcij kot edino pomembno in zanje veljavno obliko politične odgovornosti štejejo nepravno politično odgovornost, s katero je povezana sankcija neizvolitve na novih volitvah.

Ob slabi etični kulturi oziroma ustreznem pomanjkanju zavedanja nosilcev javnih funkcij, kako ustrezno ravnati ob ugotovljenih kršitvah pravnega reda, pa Komisija ugotavlja tudi, da tudi pravni red ne predvideva učinkovitega mehanizma sankcioniranja tistih nosilcev javne funkcije, ki kršijo določbe predpisov (tudi ZIntPK na zgoraj omenjenih področjih) oziroma ki očitno izkazujejo, da ne ravnajo v skladu s pričakovano integriteto, ki se od njih kot nosilcev javne funkcije pričakuje. Tako zoper neintegritetne nosilce javnih funkcij ne morejo učinkovito ukrepati niti nadzorstveni organi javne oblasti niti sami volivci, ki so postali nezadovoljni zaradi neintegritetnega ravnanja nosilca javne funkcije, kateremu so dali glas. Učinkovitega uveljavljanja politične odgovornosti torej ni.

Kot navaja Kristan<sup>7</sup>, se v demokratičnih državah srečujemo z različnimi oblikami politične odgovornosti, in sicer:

- glede na možne sankcije: pravna in nepravna politična odgovornost;
- glede na izrečene sankcije nosilcem odgovornosti: individualna (osebna) in kolektivna politična odgovornost;
- glede na funkcije oziroma organe, na katere se nanaša: politična odgovornost šefa države, vlade, ministrov in politična odgovornost poslancev.

Vsi, ki opravljajo javno funkcijo v zakonodajni in izvršilni veji oblasti, so nosilci politične odgovornosti. Zato so vse oblike politične odgovornosti pomembne. Vendar pa je glede politične odgovornosti funkcionarjev v nacionalnem in lokalnih predstavnih telesih uveljavljena zlasti nepravna politična odgovornost, kar v praksi pomeni možnost neizvolitve na prihodnjih volitvah.<sup>8</sup> Pravo pa ureja tudi pravno politično odgovornost, in sicer v obliki sankcije prenehanja opravljanja javne funkcije (razrešitev ali odpoklic funkcionarja). Razlika med nepravno ter pravno politično odgovornostjo je torej v zagroženosti sankciji. Tako je sankcija za uveljavitev nepravne politične odgovornosti zgolj kritika, izražena na način, da ob prenehanju mandata funkcionar ni ponovno izvoljen na funkcijo, vendar pa je

---

<sup>6</sup> Konvencija ZN proti korupciji, dostopna na spletni povezavi

[https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf), Kazenskopravna konvencija proti korupciji, dostopna na spletni povezavi <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/ms/090000168007f3f5>

<sup>7</sup> PP – Primerjalni pregled: Odpoklic poslanca, pripravila dr. Katarina Žagar in mag. Andrej Eror, 12. 12. 2012, Državni zbor RS.

<sup>8</sup> Ibid. str. 2.

na položaju ostal do konca mandata. Pri uspešni uveljavitvi pravne politične odgovornosti pa funkcija preneha pred iztekom mandata.<sup>9</sup>

V sodobnih demokracijah se namreč na osrednje mesto postavljata politično predstavništvo ter predstavniška telesa. Temelja predstavniške demokracije sta tako načelo reprezentativnega (svobodnega) mandata ter, njegovo nasprotje, prepoved vsakršnega imperativnega (vezanega) mandata, ki predvideva večji vpliv ljudstva. V skladu s klasično teorijo političnega predstavništva je torej odpoklic predstavnikov izključen.

Po drugi strani pa institut odpoklica oziroma razrešitve izvoljenega predstavnika omogoča volivcem oz. volilnemu telesu, da izvoljenega predstavnika odstrani in zamenja še pred iztekom mandata. S tem je uveljavljen mehanizem neposredne participacije v političnih sistemih, ki temeljijo na predstavniški demokraciji, in ki omogoča uveljavljanje politične odgovornosti izvoljenega predstavnika<sup>10</sup>. Kot takšen pa institut odpoklica oz. razrešitve nujno sproža vprašanje, ali in pod katerimi pogoji smejo volivci, ki so sicer prenesli pravico odločanja na izvoljene predstavnike, obdržati »pravico« do odpoklica izvoljenih predstavnikov, z delom katerih niso zadovoljni, brez čakanja na naslednje volitve. Za razliko od drugih mehanizmov politične participacije, institut odpoklica oziroma razrešitve ne povabi volivcev k odločanju o predpisih ali politikah, temveč o osebah ali telesih kot celoti.

Pri tem pa je pomembno poudariti, da je institut odpoklica, kot politično orodje, po svoji naravi drugačen od imperativnega mandata. Čeprav je reprezentativen mandat temeljno načelo političnega predstavništva, pa možnost odpoklica v tistih jurisdikcijah, kjer je dovoljen, predstavlja zgolj reaktiven mehanizem, ki nima značaja avtomatizma. Drugače kot pri imperativnem mandatu – kjer zavezujoča volja volilnega telesa oblikuje trajen okvir delovanja izvoljenih predstavnikov – odpoklic pride v poštev zgolj kot *ad hoc* korektiven instrument, ko in če je uporabljen, glede na odločitev, ki je rezultat politične volje določenega števila volivcev, pod določenimi postopkovnimi pogoji.<sup>11</sup>

Institut odpoklica oz. razrešitve pa je zgolj eden, sicer najbolj dokončen ukrep sankcioniranja nosilca javne funkcije, ki ga predvideva pravo. V tujih pravnih redih lahko srečamo še druge primere ukrepov, s katerimi se učinkovito uveljavlja politična odgovornost nosilca javne funkcije v primeru njegovega nezakonitega oz. neintegritetnega ravnanja. Poznamo primere opominov, suspenzov oz. prepovedi udeležbe na sejah organa, cenzure, (postopnega) zniževanja plače in drugih prejemkov ter izključitve.

Pri tem je pomembno, da so ukrepi takšne narave, da so učinkoviti, da so sorazmerni z vrsto kršitve ter da odvrtaajo storilca od prihodnjih kršitev, prav tako pa imajo tudi odvračalni učinek v odnosu do drugih nosilcev javne funkcije. Slednje zato nujno zahteva obstoj mehanizma sankcioniranja, ki bo omogočal hitro in učinkovito reagiranje na nezakonita oz. neintegritetna ravnanja, najsi gre za odziv s strani nadzorstvenih organov javne oblasti ali volivcev samih.

Da je takšen mehanizem sankcioniranja, zlasti v primeru neposredno izvoljenih funkcionarjev, ki so člani predstavniških teles na nacionalni in lokalni ravni (poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov) ter županov, nujno potreben, kažejo pretekli primeri nezakonitega oz. neintegritetnega ravnanja nosilcev javnih funkcij.

V preteklosti je namreč Komisija obravnavala oziroma zaznala kar nekaj primerov kršitev veljavne zakonodaje, tudi ZIntPK, kjer se je izkazalo, da so bile kršitve takšne, da so nujno načele zaupanje javnosti oziroma volilnega telesa v izvoljenega predstavnika oziroma njegovo integriteto, s tem pa tudi v integriteto organa, v katerem je nosilec javne funkcije to opravljal.

---

<sup>9</sup> Ibid. str. 2.

<sup>10</sup> Poleg drugih mehanizmov neposredne politične participacije, kot so ljudska pobuda, referendum, plebiscit itd.

<sup>11</sup> Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives, Venice Commission, Opinion No. 910/2017 z dne 4. Julija 2019, dostopen na spletni povezavi [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

Na tem mestu podajamo nekaj primerov:

Vrsta oz. opis kršitve	Nosilec javne funkcije	Leto kršitve
<p>Pravnomočna obsodba na pogojno kazen sedmih mesecev zapora s preizkusno dobo enega leta za kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja</p> <p>&amp;</p> <p>Onemogočanje uvrstitve obravnave njegove pravnomočne obsodbe na dnevni red seje občinskega sveta</p> <p>&amp;</p> <p>Navodilo občinskemu svetniku, kako mora glasovati, čemur je slednji sledil</p>	Poklicni župan	2012
<p>Pravnomočno zaključen prekrškovni postopek zaradi kršitve po 8. alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK (v nasprotju z določbo petega odstavka 35. člena tega zakona organu, v katerem opravlja funkcijo, ne sporoči podatkov o subjektih, s katerimi so on ali njegovi družinski člani povezani na način iz prvega odstavka 35. člena tega zakona)</p>	<p>Poklicni župan</p> <p>Občinski svetnik</p> <p>Državni svetnik</p>	<p>1 primer v 2019</p> <p>1 primer v 2018</p> <p>1 primer v 2017</p> <p>3 primeri v 2016</p> <p>5 primerov v 2018</p> <p>1 primer v 2017</p> <p>1 primer v 2017</p>
<p>Pravnomočno zaključen prekrškovni postopek zaradi kršitve po 10. alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK (v nasprotju z določbo prvega odstavka 38. člena tega zakona svojega predstojnika ali komisije ne obvesti takoj o nasprotju interesov oziroma možnosti, da bi do njega prišlo)</p>	<p>Poklicni župan</p> <p>Občinski svetnik</p>	<p>1 primer v 2019</p> <p>2 primeri v 2017</p> <p>8 primerov v 2019</p> <p>16 primerov v 2018</p> <p>9 primerov v 2017</p> <p>3 primeri v 2018</p>
<p>Kršitev določbe 11. alineje prvega odstavka 77. člena ZIntPK (v nasprotju z določbo drugega ali tretjega odstavka 41. člena tega zakona komisiji ne sporoči podatkov o premoženjskem stanju)</p>	Poslanci	1 primer v 2017

Kršitev določbe 12. alineje prvega odstavka 77. člena ZIntPK (v prijavo o premoženjskem stanju iz 42. in 43. člena tega zakona ali v njene dopolnitve ne vpiše potrebnih podatkov ali vpiše lažne podatke)	Poslanci	1 primer v 2018  3 primeri v 2010  23 primerov v 2011-2012
Kršitev določbe 3. alineje drugega odstavka 77. člena ZIntPK (v nasprotju z določbo 28. člena tega zakona ne preneha opravljati nezdružljive funkcije, članstva ali dejavnosti)	Poklicni župan	4 primeri v 2017
	Podžupan	1 primer v 2019
Kršitev določbe dvanajstega odstavka 77. člena ZIntPK (če ravna v nasprotju s prvim, drugim ali četrtem odstavkom 35. člena tega zakona, in odgovorna oseba organa, ki komisiji ne posreduje seznama subjektov iz petega odstavka 35. člena)	Poklicni župan oz. župan	2 primera v 2017

## B. OBSTOJEČA PRAVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Uveljavitev politične odgovornosti neposredno izvoljenih funkcionarjev (poslancev, županov, občinskih svetnikov) ter državnih svetnikov urejajo Ustava Republike Slovenije (dalje: Ustava RS<sup>12</sup>), Zakon o poslancih<sup>13</sup> (dalje: ZPos), Zakon o lokalni samoupravi<sup>14</sup> (dalje: ZLS) ter Zakon o državnem svetu<sup>15</sup> (dalje: ZDSve).

Poslancu državnega zbora preneha mandat:

- i) s potekom štiriletnega mandatnega obdobja (81. člen Ustave RS),
- ii) če izgubi volilno pravico (9. člen ZPos),
- iii) če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije (9. člen ZPos),
- iv) če je s pravomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev (9. člen ZPos),
- v) če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca (9. člen ZPos),
- vi) če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca (9. člen ZPos), ali
- vii) če odstopi (9. člen ZPos).

Članu državnega sveta preneha mandat:

- i) s potekom petletnega mandatnega obdobja (98. čl. Ustave),
- ii) če izgubi volilno pravico (63. člen ZDSve),
- iii) če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije (63. člen ZDSve),

<sup>12</sup> Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47/04, 68/04, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

<sup>13</sup> Zakon o poslancih, Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12.

<sup>14</sup> Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1 in 30/18.

<sup>15</sup> Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

- iv) če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev (63. člen ZDSve),
- v) če nastopi funkcijo, ki je nezdržljiva s funkcijo člana državnega sveta (63. člen ZDSve), ali
- vi) če odstopi (63. člen ZDSve),
- vii) v drugih primerih, ki jih določa zakon (63. člen ZDSve).

Članu občinskega sveta in županu preneha mandat:

- i) s potekom štiriletnega mandatnega obdobja (41. in 42. člen ZLS),
- ii) če izgubi volilno pravico (37.a člen ZLS),
- iii) če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije (37.a člen ZLS),
- iv) če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev (37.a člen ZLS),
- v) če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana (37.a člen ZLS),
- vi) če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana (37.a člen ZLS),
- vii) če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo oziroma če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski, oziroma državni upravi, ki na podlagi določb 37.b člena tega zakona ni združljiva, oziroma ni združljivo s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana (37.a člen ZLS).

### C. PRIMERJALNOPRAVNA UREDITEV

Odpoklic članov parlamenta je v evropskem prostoru mogoč le v Latviji in Liechtensteinu, pri čemer se odpoklic nanaša na celoten parlament in ne na posamezne poslance.

#### **Velika Britanija**

Pozna odpoklic posameznih članov parlamenta, pri čemer lahko za odpoklic glasuje 10% volivcev v njihovi volilni enoti. Tak odpoklic je sicer možen zgolj pod določenimi pogoji:

- če je član parlamenta pravnomočno obsojen;
- če je član parlamenta na podlagi poročila in predlaganih sankcij komisije za etične standarde (Committee on Standards) suspendiran za določeno obdobje (za najmanj 10 dni, ko parlament zaseda oziroma za najmanj 14 dni, če dnevi zasedanja parlamenta niso določeni);
- če je obtožen kršitve 10 poglavja Parliamentary Standards Act (zakona o parlamentarnih standardih iz leta 2009) in sicer če lažno ali zavajajoče zahteva povračilo stroškov.

**Moldavija in Romunija:** mogoč je odpoklic predsednika republike.

#### **Lokalna raven**

##### **Hrvaška**

Pozna odpoklic župana in njegovega podžupana, ki sta izvoljena istočasno. Pobudo za njun odpoklic lahko poda 20% volivcev. Občinski svet ne more podati pobude za pričetek referendumu, prav tako pa referendumu ne more zavrniti, če je bil ta zahtevan s strani 20% volivcev. Odpoklic je izglasovan, če se referendumu udeleži najmanj 1/3 volivcev in je večina teh glasovala za odpoklic.

##### **Avstrija**

V določenih državah se sistem volitev znotraj države razlikuje. To pomeni, da je župan lahko voljen neposredno ali posredno, odvisno od deželne zakonodaje. Takšen primer je tudi Avstrija. Nekatere dežele poznajo institut odpoklica oziroma razrešitve lokalnih funkcionarjev. Omenimo deželo Burgenland.

V deželi Burgenland je župan neposredno izvoljen in lahko ga razrešijo z referendumom. Odpoklic župana ureja 26. člen Zakona o lokalni samoupravi (Burgenländischen Gemeindeordnung). Postopek za odpoklic začnejo občinski svetniki. Zahteva mora biti v pisni obliki, podpisati jo mora najmanj četrtina občinskih svetnikov. Sledi glasovanje v občinskem svetu, kjer je za razpis referenduma o odpoklicu župana potrebna najmanj dvotretjinska večina. Za odstavitev župana je nato na referendumu potrebna večina glasov volivcev pri najmanj 40 % udeležbi.

Zakon ureja tudi institut nezaupnice. Župan lahko izgubi mandat, če svetniki izglasujejo nezaupnico. Predlog za nezaupnico mora podpisati najmanj četrtina članov sveta. Odloča se na tajnem glasovanju (Burgenländischen Gemeindeordnung).

## **Nemčija**

Normativno urejanje lokalne samouprave in tudi statusa županov (Bürgermeister oziroma Oberbürgermeister v večjih mestih) je v pristojnosti zveznih dežel. Skupna značilnost je, da so župani od 90. let prejšnjega stoletja voljeni neposredno po vzoru dveh južnih nemških dežel (Bavarska in Baden-Württemberg), kjer je bila takšna ureditev tradicionalna.

Tudi v Nemčiji je odpoklic županov v posameznih zveznih deželah različno urejen. Razlogov za pričetek postopka za odpoklic župana v večini zveznih dežel ni treba utemeljevati (lahko so le politični). Izjemi sta obe južni nemški deželi, kjer je odpoklic župana možen le na podlagi njegove kazenske ali disciplinske odgovornosti. Postopek odpoklica župana se praviloma v vseh zveznih deželah začne na pobudo (določenega odstotka članov) lokalnega sveta, kjer se po kasnejši odločitvi lokalnega sveta lahko razpiše referendum. V nekaterih zveznih deželah se lahko začne postopek za odpoklic župana tudi na podlagi pobude občanov. Pobudi članov lokalnega sveta z določenim časovnim zamikom sledi odločitev lokalnega sveta o razpisu referenduma, ki mora biti praviloma sprejeta s kvalificirano večino (ki je običajno višja od deleža članov sveta, ki je potreben za pobudo).

Za sprejem odločitve o razpisu referenduma mora v zveznih deželah: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Predpomorska, Severno Porenje-Vestfalija, Porenje-Pfalška, Schleswig-Holstein, Turingija in Posarje ta večina znašati vsaj 2/3 članov lokalnega sveta, v deželah Spodnja Saška in Saška pa najmanj 3/4 članov, v deželi Saška-Anhalt pa najmanj 3/4 prisotnih članov lokalnega sveta. V štirih zveznih deželah (Brandenburg, Saška, Schleswig-Holstein in Severno Porenje-Vestfalija) se lahko postopek za razrešitev župana začne tudi na podlagi pobude občanov (lokalnih volivcev). Podrobneje je prikazan primer dveh zveznih dežel, in sicer zvezne dežele Brandenburg, kjer je ta možnost že dalj časa uveljavljena, ter primer dežele Severno Porenje-Vestfalija, kjer je ta možnost bila uveljavljena pred. Odločitev o odpoklicu župana je sprejeta, če se tako na referendumu odloči večina tistih volivcev, ki so glasovali. Ob tem pa je kot dodaten pogoj določen tudi kvorum (v obliki odstotka volilnega telesa - vseh volivcev), ki se mora referendumu udeležiti, da je ta veljaven. Kvorum znaša od 20 % volivcev v deželi Schleswig-Holstein, 25 % v deželah Brandenburg in Spodnja Saška, med 30 % - 50 % pa znaša v deželah: Hessen, Porenje-Pfalška, Sachsen-Anhalt, Turingija in Posarje. Za zvezno deželo Mecklenburg-Predpomorska velja, da se mora za veljavnost referenduma udeležiti vsaj tretjina volivcev, pri čemer se mora za odpoklic župana izreči najmanj dve tretjini udeležencev referenduma. Za zvezno deželo Severno Porenje-Vestfalija velja, da se mora za odpoklic župana izreči najmanj 25 % vseh volivcev in hkrati tudi večina udeležencev referenduma (Bundeszentrale für politische Bildung, spletno mesto).

V zvezni deželi Brandenburg je bilo med leti 1994 in 1998 izvedeno veliko referendumov za odpoklic županov (skoraj 10% županov je moralo predčasno zaključiti svoj mandat). Kasneje, ko so z novo zakonodajo zaostri pogoje za razrešitev županov (predvsem kvorum), se je število tovrstnih referendumov zmanjšalo. Po veljavni ureditvi odpoklica župana ureja 81. člen Zakona o lokalnih volitvah v zvezni deželi Brandenburg (Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg - Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz- BbgKWahlG) iz julija 2009, ki je bil spremenjen februarja 2012. Odpoklic župana se lahko začne na podlagi pobude občanov (Bürgerbegehrens) ali predstavniskega telesa (Vertretung) lokalne skupnosti. V primeru, če poda pobudo za referendum zakonodajno telo lokalne skupnosti, jo mora predlagati najmanj polovica vseh njegovih članov, odločitev o razpisu referenduma pa mora sprejeti najmanj z dvotretjinsko večino. Med predlogom in odločitvijo predstavniskega telesa mora miniti najmanj en mesec in največ



tri mesece. V primeru pobude občanov za referendum o odpoklicu župana morajo biti v roku enega meseca pred posredovanjem pobude zbrani podpisi občanov, in sicer:

- v lokalnih skupnostih do 20.000 prebivalcev najmanj 25 % vseh volivcev,
- v lokalnih skupnostih nad 20.000 prebivalcev do 60.000 prebivalcev najmanj 20 % vseh volivcev
- v lokalnih skupnostih nad 60.000 prebivalcev najmanj 15 % vseh volivcev.

Pobuda mora biti posredovana predsedniku volilne komisije. Pobuda mora vsebovati:

- naslov pobude, iz katerega je nedvoumno razvidno, da gre za pobudo občanov,
- ime, priimek, datum rojstva, stalno in začasno bivališče pobudnikov,
- lastnoročni podpis pobudnikov,
- datum podpisa.

Referendumsko vprašanje mora biti postavljeno tako, da se nanj lahko odgovori z "DA" ali "NE". Župan je odpoklican, če tako odloči večina glasov volivcev na referendumu, ki pa mora obsegati najmanj četrtno vseh volivcev.

V zvezni deželi Severno Porenje-Vestfalija področje odpoklica župana ureja 66. člen Zakona o lokalnih skupnostih za Severno Porenje-Vestfalijo (Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) iz julija 2009, ki je bil spremenjen oktobra 2012. Odpoklic se lahko začne na podlagi pobude občanov ali sveta (Rat) lokalne skupnosti. V primeru pobude sveta lokalne skupnosti za referendum o odpoklicu župana, mora pobudo predlagati najmanj polovica vseh njegovih članov, odločitev o razpisu referendumu pa mora biti sprejeta z najmanj dvotretjinsko večino. Med predlogom in odločitvijo sveta morata miniti vsaj dva tedna. Po odločitvi mestnega sveta lahko župan v roku enega tedna poda pisno izjavo o odstopu s funkcije, ki ima pravno veljavo odpoklica župana, ne da bi se o tem izvedel referendum. V primeru pobude občanov za referendum o odpoklicu župana mora biti število zbranih podpisov naslednje:

- v lokalnih skupnostih do 50.000 prebivalcev najmanj 20 % vseh volivcev,
- v lokalnih skupnostih nad 50.000 prebivalcev do 100.000 prebivalcev najmanj 17,5 % vseh volivcev,
- v lokalnih skupnostih nad 100.000 prebivalcev najmanj 15 % vseh volivcev.

V primeru, da to zahteva lokalni svet z 2/3 vseh svojih članov, lahko poseben nadzorni organ (Aufsichtsbehörde) v času trajanja postopka odpoklica župana suspendira z njegove funkcije. Župan je odpoklican, če se o tem izreče večina udeležencev referendumu, s tem da mora ta večina predstavljati najmanj 25 % vseh volivcev. Mandat župana se konča na koncu tistega dneva, ko volilna komisija razglasi rezultat referendumu s katerim je bil župan odpoklican.

## Poljska

Leta 2002 je bil sprejet Zakon o neposrednih volitvah županov in drugih članov izvršilne oblasti (Act on the direct election of mayors and communal executive officers). Od tedaj je mogoče župana z referendumom odpoklicati. Referendum o odpoklicu predlaga občinski svet. Referendum se izvede, če ni bil sprejet proračun ali zaradi drugih razlogov. Predlog mora podpreti 25 % svetnikov, potrebno pa je tudi mnenje revizijske komisije. Svetniki o predlogu glasujejo poimensko. Za uveljavitev referendumu je potrebna 60 % večina članov sveta. V izogib zlorabam je bila vpeljana posebna omejitev, in sicer, če se glasuje o predlogu za izvedbo referendumu za odpoklic na pobudo sveta in iz razlogov, ki niso v povezavi s proračunom in če temu predlogu nasprotuje več kot polovica glasov, potem se mandat ne prekinja.

Če podajo pobudo za odpoklic volivci, referendum velja, če je pobudo podprlo vsaj 10 % volivcev v občini, udeležba na volitvah mora biti 30 %. Po letu 2002 so bile referendumske pobude za razrešitev župana pogoste. V letih 2002-2006 je bilo 92 referendumov za odpoklic, 72 za izvršilnega organa občine (v 20 primerih za oba organa - za župana in za lokalni svet).

## Romunija

Prenehanja mandata župana ureja pa ga več zakonov. Najbolj pomembna sta Zakon o lokalni javni upravi (Lege nr.215 din 23 aprilie 2001, Legea administrației publice locale) iz leta 2001 (v nadaljnjem besedilu Zakon 215/2001), ki je bil dopolnjen leta 2006 (v nadaljnjem besedilu Zakon 286/2006) ter Zakon o statusu lokalnih skupnosti (Lege privind Statutul aleșilor locali - 393/2004) iz leta 2004 (V nadaljnjem besedilu Zakon 393/2004). Zakon 393/2004 v 15. členu določa, da županu preneha mandat, če:

1. ne zapriseže,
2. predčasno pa županu preneha mandat v primeru:
  - da odstopi,
  - nastopa nezdružljivosti funkcije župana,
  - spremembe bivališča v drugo teritorialno enoto,
  - odvzema prostosti na podlagi pravnomočne obsodbe,
  - izgube opravilne sposobnosti,
  - izgube volilne pravice,
  - 
  - na podlagi odločitve ustavnega sodišča iz januarja 2007 v primeru odstopa od članstva v politični organizaciji, ali organizacije narodnih manjšin, na katere listi je bil izvoljen,
  - smrti.

Na podlagi poročila lokalne skupnosti ali drugih ustreznih pravnih dokumentov prefekt (na podlagi 16. člena Zakona 393/2004) izda pravni akt o prenehanju mandata župana. Na podlagi Zakona 215/2001 (podrobneje urejajo to področje člani 73 do 76) županu lahko predčasno preneha mandat tudi na podlagi referendumu o odpoklicu župana. Kot določa 73. člen Zakona 215/2001 določa, da mora biti referendum za odpoklic župana organiziran v obliki zahteve prebivalcev komune (podeželske lokalne skupnosti) ali mesta, ki je naslovljena na prefekta zaradi županovega zanemarjanja splošnih lokalnih interesov ali neizvajanja zakonsko določenih uradnih dolžnosti, vključno tistih, ki se nanašajo na vlogo župana kot predstavnika države. Zahteva mora vsebovati motive za njeno predložitev ter podatke (ime, priimek, datum in kraj rojstva, številko osebne izkaznice in lastnoročen podpis) državljanov, ki zahtevajo razpis referendumu. Zahtevo mora podati pisno najmanj 25% prebivalcev, ki imajo volilno pravico. Ta odstotek mora biti dosežen v vsakem sestavnem delu komune ali mesta. Prefekt mora na podlagi 74. člena Zakona 215/2001 v 30 dneh po prejemu zahteve preveriti utemeljenost motivov za predložitev zahteve in izpolnitev drugih pogojev iz 73. člena Zakona 215/2001, preveriti pa mora tudi avtentičnost podpisov. Po preveritvi zahteve prefekt pošlje vladi (prek Ministrstva za javno upravo) predlog za razpis referendumu. O tem predlogu se izreče vlada v roku 60 dni po prejetju prefektovega predloga. Vlada mora določiti dan referendumu in mora o tem z dovoljenjem prefekta obvestiti prebivalce komune oziroma mesta. Stroški izvedbe referendumu bremenijo proračun lokalne skupnosti. V 75. členu Zakona 215/2001 je določeno, da mora biti referendum izveden skladno z zakonom in z dovoljenjem prefekta, pri čemer sodelujejo strokovne službe lokalnih svetov. Referendum je veljaven (na podlagi 76. člena Zakona 215/2001), če se ga udeleži večina (en volivec več od polovice) volilnih upravičencev. Župan je odpoklican pred iztekom mandata, če se za odpoklic izreče večina (en volivec več od polovice) vseh volilnih upravičencev. V primeru, da je župan predčasno razrešen, vlada na predlog prefekta (na podlagi 6. odstavka 72. člena Zakona 215/2001) določi dan za organizacijo volitev novega župana znotraj 30 dnevnega roka po prenehanju mandata razrešenega župana.

## Slovaška

Tretji odstavek 69. člena ustave med drugim določa, da je župan (starosta) neposredno voljen za štiriletno obdobje, v tem odstavku pa je predpisano tudi to, da mora vzroke in način za odpoklic župana pred iztekom njegovega mandata določiti zakon. Podrobneje ureja odpoklic župana Zakon o lokalni samoupravi (Zákon o obecnem zriadeni 369/1990) iz leta 1990, ki je bil spremenjen leta 2002 in 2010. V 13.a členu tega zakona so navedeni naslednji razlogi za prenehanje mandata župana, med katerimi je tudi možnost lokalnega referendumu:

- odklonitev prisega,
- dokončanje mandata,
- odstop,

- pravno močna obsodba za naklepno kaznivo dejanje,
- izguba ali delna izguba opravilne sposobnosti,
- razglasitev rezultata lokalnega referenduma o razrešitvi župana (referendum za odvolanie starostu obce)," s katerim je bil župan odpoklican,
- sprememba bivališča župana (izven vasi ali mesta, kjer je opravljal svojo dolžnost),
- nezdružljivosti županske funkcije z nekaterimi drugimi funkcijami ali službami (naštete so v tretjem odstavku 13. člena tega zakona) v roku do 30 dni,
- smrt župana,
- ukinitve občine.

Odpoklic župana na podlagi lokalnega referenduma se začne bodisi na pobudo večine članov mestnega sveta ali pa na pobudo občanov, ki na podlagi Zakona o pravici do peticije (Zákon o petičnom práve 85/1990) iz leta 1990 podpišejo peticijo. V primeru, da peticijo podpiše najmanj 30 % lokalnih volilnih upravičencev in da ta izpolnjuje pogoje iz Zakona o pravici do peticije, mora svet lokalne skupnosti na podlagi 11. člena Zakona o lokalni samoupravi razpisati referendum o razrešitvi župana v roku 90 dni od prejete peticije. Rezultat referenduma je veljaven, če se ga udeleži vsaj polovica volilnih upravičencev, odločitev o odpoklicu župana pa je sprejeta z navadno večino udeležencev na lokalnem referendumu. Svet lokalne skupnosti mora razglasiti rezultate lokalnega referenduma v treh dneh po prejemu zapisnika. Če je na referendumu sprejeta odločitev o odpoklicu župana, temu preneha mandat z razglasitvijo rezultata referenduma. Iz spletnih strani je razvidno več primerov tovrstnih lokalnih referendmov, tako da se lahko ugotovi, da se referendumi o odstavitvi županov dejansko tudi izvajajo.

DRŽAVE	OBLIKA	POBUDA	VELJAVNOST
<b>Avstrija</b>			
Burgenland	Odpoklic z referendumom ali nezaupnica.	Svetniki -1/4.	Večina glasov pri najmanj 40 % udeležbi na referendumu.
<b>Nemčija</b>			
Brandenburg	Odpoklic z referendumom.	Svetniki -1/2 ali volivci - št. podpisov je odvisno od števila prebivalcev v občini.	Pobudo mora podpreti 2/3 večina svetnikov. Večina glasov volivcev na referendumu najmanj 1/4 volivcev.
Severno Porenje-Vestfalija	Odpoklic z referendumom.	Svetniki -1/2 ali volivci - št. podpisov je odvisno od števila prebivalcev v občini.	Pobudo mora podpreti 2/3 večina svetnikov. Večina glasov volivcev na referendumu najmanj 1/4 volivcev.
<b>Slovaška</b>	Odpoklic z referendumom.	Svetniki - večina. Volivci - 30 %.	Navadna večina ob udeležbi polovice volivcev na referendumu.
<b>Poljska</b>	Odpoklic z referendumom.	Svetniki - 25 % ali volivci - 10 %.	60 % večina svetnikov ali 30 % udeležba volivcev na referendumu
<b>Romunija</b>	Odpoklic z referendumom.	Državni organ. Volivci - 25 %.	- Udeležba večine volivcev na referendumu, za mora biti vsaj polovica vseh volivcev.

Hrvaška	Odpoklic z referendumom	Volivci 20%	
---------	-------------------------	-------------	--

**Boris ŠTEFANEC**

PRESEDNIK

Poslati:

- 1) naslovníku; po e-pošti,
- 2) Ministrstvu za pravosodje ([gp.mp@gov.si](mailto:gp.mp@gov.si)),
- 3) Ministrstvu za javno upravo ([gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si)),
- 4) zbirka dok. gradiva.