



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Podpisnik: Marko Lotrič
Izdajatelj: Republika Slovenija
Št. cert.: d5 01 7a 17 00 00 00 00 56 7e 0e ba
Potek veljavnosti: 21.12.2027
Ref.št. dokumenta: 060-01-8/2023/42
Čas podpisa: 16:22, 13.09.2023

Številka: 004-03-1/2023/7 EPA 887-IX
Ljubljana, 13. 9. 2023

Državni svet Republike Slovenije je na 9. seji 13. 9. 2023, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K) - prva obravnava

Državni svet je obravnaval Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je Državnemu zboru predložila skupina 5000 volivk in volivcev (v nadaljevanju: predlagatelj).

Državni svet meni, da predlog zakona **ni primeren za nadaljnjo obravnavo, zato predlaga Državnemu zboru, da ga zavrne.**

Kot pojasnjuje predlagatelj, se s predlogom zakona predlaga omejitev števila mandatov županj in županov (v nadaljevanju: župan) na največ dva zaporedna mandata, s čimer bi okrepili demokracijo na lokalni ravni. Predlaga se tudi, da bi se pri ugotavljanju trajanja števila mandatov župana na naslednjih lokalnih volitvah upoštevalo aktualni mandat župana in njemu predhodni mandat.

Čeprav je najvišji organ odločanja na lokalni ravni občinski svet, je po mnenju predlagatelja v praksi velikokrat le orodje v rokah župana, ki dejansko vodi občino, še posebej v primerih, če je na tej funkciji več mandatov. Po oceni predlagatelja si lahko župani zaradi velikih pristojnosti v času večletnega županovanja vzpostavijo močno in prepleteno omrežje znotraj občinske uprave in občinskih podjetij.

Predlagatelj opozarja, da veliko težavo predstavlja dejstvo, da v mnogih občinah kandidati za župane na lokalnih volitvah nimajo protikandidatov. Na zadnjih lokalnih volitvah je tako v 51 občinah za župana kandidiral zgolj en kandidat, v 58 občinah pa dva kandidata. Ob tem Slovenija ne pozna instituta odpoklica župana, kar poznajo nekatere druge evropske države. Po mnenju predlagatelja predstavljata problem neomejenega števila mandatov, na kar naj bi opozoril tudi Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, in odsotnost možne sprožitve razrešitve župana s strani volivcev veliko tveganje za nepotizem in korupcijo.

Razrast nepotizma in korupcije po mnenju predlagatelja ogroža demokracijo ter ustavno pravico biti izvoljen, saj naj bi imeli županski kandidati z močnim vplivom na lokalno okolje na volitvah nepošteno prednost. Z omejitvijo županskega mandata bi

okrepili možnosti za kandidiranje za župana večjemu številu kandidatov, tudi mladim kandidatom, ki nimajo vzpostavljenih prej navedenih omrežij.

Državni svet je bil seznanjen tudi z mnenjem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki je bilo ustno predstavljeno na skupni seji pristojne Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesne skupine lokalnih interesov 28. 8. 2023. Državni svet ugotavlja, da Vlada ne podpira predloga zakona. Kot je bilo pojasnjeno na skupni seji pristojne komisije Državnega sveta in Interesne skupine lokalnih interesov, Zakon o lokalni samoupravi določa, da mandatna doba župana traja štiri leta, pri čemer ne omejuje njegove reelekcije. V Sloveniji je omejitev trajanja mandata funkcionarjev urejena v Ustavi in velja le za predsednika republike ter ustavne sodnike. Področje lokalne samouprave je urejeno v sistemskem Zakonu o lokalni samoupravi, ki predstavlja konkretizacijo ustavnih določb o lokalni samoupravi, medtem ko je Zakon o lokalnih volitvah specialni zakon, ki prvenstveno ureja volilni postopek in varstvo volilne pravice. Zaradi navedenega po mnenju Vlade predlagana zakonska rešitev ni umeščena v ustrezen zakon ter posega v koherentnost pravnega reda.

Na navedeni skupni seji pristojne komisije Državnega sveta in Interesne skupine lokalnih interesov so predstavniki Ministrstva za javno upravo prav tako opozorili, da predlog zakona nikjer natančno ne opredeljuje, kako in na kakšen način naj bi dosegli zmanjšanje oz. odpravo nepotizma in korupcije, kar je eden od ciljev predloga zakona. Področje preprečevanja korupcije ureja sistemski Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ki stremi k preprečevanju korupcije pri opravljanju javnih funkcij različnih funkcionarjev, tudi županov. V zvezi z navedbo predlagatelja, da omejitev pasivne volilne pravice terja načelo demokratičnosti in splošnih javnih koristi, iz mnenja Vlade izhaja, da je navedeni cilj moč doseči z drugimi, sorazmernejšimi ukrepi. Pri tem je bilo tudi pojasnjeno, da pavšalne trditve ne morejo zadostiti kriterijem za poseg v volilno pravico, saj bi morali biti za tak poseg izpolnjeni pogoji strogega testa sorazmernosti ter navedeni stvarni in logični argumenti.

Kot izhaja iz mnenja Vlade, mednarodna primerjava kaže, da je večkratna zaporedna izvoljivost županov bolj pravilo kot izjema. Prav tako raziskave ne dokazujejo vzorčne povezave med številom mandatov in koruptivnostjo ter uspešnostjo oz. neuspešnostjo funkcionarja. Vlada izpostavlja tudi opozorilo Beneške komisije, da ima lahko pogosta menjava nosilcev javnih funkcij celo negativen učinek na kakovost in kontinuiteto javnih politik in lahko vodi v stanje velike politične negotovosti, čeprav je prav tako res, da lahko prinese sveže ideje in novo politično miselnost. Vlada opozarja, da v sosednji Italiji sicer velja omejitev števila mandatov za župane na največ dva zaporedna mandata v primeru večjih občin, medtem ko to ne velja za manjše občine, saj ne razpolagajo z zadostnim številom kandidatov, ki bi imeli ustrezna znanja s področja lokalne samouprave. Ker je v Sloveniji več kot polovica občin s 5.000 ali manj prebivalci, je po mnenju Vlade utemeljeno pričakovati, da bi se v tovrstnih občinah soočali s težavami pridobivanja kandidatov za župane. Po mnenju Vlade imajo volivci možnost, da s svojim glasom nagradijo dobro delujoče župane, kandidate, ki so v preteklosti slabo opravljali župansko funkcijo in jo zlorabljali, pa kaznujejo z neizvolitvijo.

Državni svet je bil seznanjen tudi z mnenji vseh treh reprezentativnih združenj občin in posameznih občin, ki nasprotujejo predlagani omejitvi števila mandatov županov,

in menijo, da je predlagana rešitev diskriminatorna ter ne bi prinesla pozitivnih premikov na področju lokalne samouprave, kvečjemu nasprotno. V reprezentativnih združenjih občin izpostavljajo, da je praksa pokazala, da občine, kjer se župani pogosto menjavajo, ne dosegajo tako dobrih razvojnih rezultatov kot v občinah z večkrat zaporedoma izvoljenimi župani. Ocenjujejo, da je omejevanje števila mandatorov v nasprotju s temeljnimi demokratičnimi načeli, pri čemer so volivke in volivci tisti, ki odločajo, kateri kandidat bo izvoljen. Poleg tega poudarjajo dobro delujoč in učinkovit sistem lokalne samouprave, kar je tudi posledica kontinuiranega vodenja občin.

Državni svet poudarja, da je Interesna skupina lokalnih interesov že 31. 5. 2023, na poziv Skupnosti občin Slovenije, zavzela negativno stališče do takrat še napovedane pobude Piratske stranke Slovenije, da bo predlagala zakonsko omejitev števila zaporednih mandatorov županov.

Državni svet se v celoti pridružuje mnenjem Skupnosti občin Slovenije, Združenja občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije in Vlade ter poudarja, da predlog za omejitev števila županskih mandatorov ne odraža dejanskega stanja na področju lokalne samouprave, ki je eden najboljše delujočih sistemov v državi in najbližji občanom in občankam.

Ob upoštevanju temeljne politične pravice slehernega polnoletnega državljana, da se aktivno in pasivno udelejštuje v politiki, predlog zakona posega v aktivno volilno pravico (pravica voliti) in pasivno volilno pravico (biti izvoljen), ki je del demokratične družbe in zagotovljena z Ustavo Republike Slovenije, ki se sprejema z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.

Ker je kakovost življenja občank in občanov v veliki meri odvisna od uspešnega vodenja občin, volivke in volivci županske kandidate presoajo na volitvah. Župani so, poleg predsednika republike, edini funkcionarji, ki jih volivci izvolijo neposredno na demokratičnih volitvah in po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da so izvoljeni v primeru večinske podpore volivcev. Uspešne in angažirane župane nagradijo s ponovno izvolitvijo, če pa z njihovim delom niso zadovoljni, jim odrečejo podporo. To pomeni, da lahko župani zasedajo ta položaj v občini več zaporednih mandatorov le v primeru, ko s svojim delom, znanjem, izkušnjami in uresničevanjem razvojnih strateških projektov pridobijo visoko stopnjo zaupanja in s tem večinsko podporo volivk in volivcev na več zaporednih lokalnih volitvah.

Predlagana omejitev števila mandatorov županov na dva zaporedna mandata kaže na podcenjujoč odnos predlagatelja do dela županov, pomeni pa tudi nezaupanje v odločitve volivk in volivcev, ki na volitvah ponovno izvolijo župana, s katerim so zadovoljni, če pa z aktualnim županom niso več zadovoljni, izberejo in izvolijo drugega kandidata.

Tako kot reprezentativna združenja občin, tudi Državni svet poudarja, da je za razumevanje delovanja vseh struktur lokalne samouprave potrebnega vsaj pol mandata ali celo en mandat, za uresničitev resnejših izzivov lokalnega okolja pa je potrebno več kot le dva zaporedna mandata. V procese priprave razvojnih dokumentov je namreč treba vključevati številne deležnike z različnih področij, kar je v kratkem času nemogoče doseči. Za realizacijo večjih razvojnih projektov, s katerimi

župani ob pomoči sodelavk in sodelavcev uresničujejo vizijo razvoja lokalnih skupnosti, je tako potrebnih vsaj nekaj štiriletnih mandatov. S tega vidika pomeni omejevanje trajanja mandata županov zagotovo korak nazaj in ne zagotavlja kontinuiranega in uspešnega dela pri izvajanju razvojnih strateških projektov, ki so pomembni za lokalno skupnost.

Državni svet je tudi mnenja, da morebitno koruptivno in neodgovorno ravnanje nekaj županov ne moremo posploševati in prikazovati vse županje in župane kot kriminalce. Koruptivnost in drugo nezakonito ravnanje županov ne zdrži nobenega pravnega argumenta za omejevanje pasivne volilne pravice oz. števila mandatov županov. Ob vzpostavljenem institucionalnem političnem nadzoru (npr. Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, v okviru Zakona o zaščiti prijaviteljev), s katerim se preprečuje ali odkriva indice o prisotnosti korupcije, so župani podvrženi tako nadzoru občinskega sveta, ki je najvišji organ odločanja v občini, kot volivk in volivcev, ki na vsake štiri leta preverjajo županske kandidate in jim izrekajo podporo ali pa jim jo odrečejo.

Državni svet izpostavlja, da se interes med občankami in občani za kandidiranje za funkcijo župana iz volitev v volitve zmanjšuje. Ob tem se tudi ne more strinjati, da imajo dolgoletni županje in župani nepošteno prednost ter da omejujejo možnosti za kandidiranje in izvolitev drugim potencialnim kandidatom, saj ima vsak, ki ima pravico biti voljen za župana, enake možnosti za kandidiranje za župansko funkcijo. Dejstvo je, da je delo županov zelo odgovorno, saj zahteva veliko znanja z različnih področij družbenega življenja ter veščine za delo z občankami in občani in zadovoljevanje njihovih potreb in interesov praktično vsak dan v tednu in ob vsaki uri. Zaradi tega je velik izziv prepričati občanke in občane, ki imajo pravico biti voljeni za župana, da bi sprejeli izziv za župansko kandidaturo ter svojo uspešno kariero zamenjali za župansko delo, ki je poleg tega tudi zelo slabo plačano in v družbi ne dovolj cenjeno.

Ob veljavni ustavni ureditvi, na podlagi katere sta omejeni le funkcija predsednika republike na dva zaporedna petletna mandata ter funkcija sodnikov Ustavnega sodišča na devet let, odpira predlagana omejitev števila mandatov županov tudi vprašanje neenake obravnave voljenih funkcionarjev na lokalni ravni in državni ravni, saj ne omejuje mandata preostalih voljenih funkcionarjev (npr. poslancev Državnega zbora). Če bi želeli urediti vprašanje števila mandatov funkcionarjev na primeren način, bi se ga lahko uredilo kvečjemu s spremembo Ustave Republike Slovenije ter za vse voljene funkcionarje v državi.

Marko Lotrič
predsednik