



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 003-01/13-5/ EPA 987-VI

Ljubljana, 19. 3. 2013

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10), pripravila naslednje

P o r o č i l o

**k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-T)
– druga obravnava**

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 1. seji 18. 3. 2013 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Jani Möderndorfer).

Komisija **ne podpira** predlog zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije ter Občine Ajdovščina.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Jani Möderndorfer**, ki je poudaril, da si sicer želijo nov Zakon o lokalni samoupravi, a to zahteva veliko časa. Predlog zakona je pripravljen na drugačnih izhodiščih kot novela zakona, ki jo je pripravila skupina poslancev s prvopodpisanim Rihardom Branisljem. Izhajali so iz dejstva, da je županska funkcija edina funkcija, razen poslancev, ko funkcionarja ni možno na formalen način odpoklicati. Predlagan institut odpoklica je uveljavljen v državah, kjer župane volijo po večinskem načelu ali znotraj občinskih svetov in je zato postopek odpoklica enostaven. Ko so pripravljali predlog zakona, so tudi razmišljali, da bi predlagali odpoklic občinskega sveta, vendar zaradi dejstva, da so župani voljeni po dvokrožnem večinskem sistemu, občinski sveti (večina) po proporcionalne volilnem sistemu ter različnem številu volilnih enot znotraj občin, je predlagatelj mnenja, da bi morali pred morebitno odločitvijo o odpoklicu članov občinskega sveta rešiti vprašanje ureditve volilnega sistema oziroma razrešiti dilemo, ali naj tisti, ki te je izvolil, tudi razreši. S predlogom zakona želijo urediti situacijo, da se na podlagi ljudske iniciative občankam in občanom omogoči, da še pred iztekom mandata na referendumu preverijo, ali župan občine še uživa podporo večine volivk in volivcev. Podoben model odpoklica poznajo posamezne države ZDA, ti. »recall«, kjer se zbere določen odstotek podpisov volivk in volivcev in če slednji zberejo zadostno število podpisov, se izvede referendum, na katerem lahko 51% tistih, ki se udeležijo volitev, odpokliče župana. Po njihovem predlogu bi se pod enakimi pogoji, ki veljajo za sklic občinskega referenduma, začeli zbirati podpisi za razpis referenduma o odpoklicu župana. V primeru zadostnega števila podpisov, to je pet odstotkov volivcev v občini, se referendum razpiše. Odpoklic

župana uspe, če zanj glasuje več kot polovica tistih, ki so glasovali, pri čemer mora volilna udeležba doseči vsaj 90% volilne udeležbe na volitvah, na katerih je bil župan izvoljen. Glede na različno velike občine je zelo težko določiti kvorum, da bo ustregli vsem. Če je na podlagi ljudske iniciative zahteva podana, mora biti določen minimalen prag za odpoklic funkcionarja. S predlogom se volivcem daje možnost, da župana, ki ga izvolijo, tudi odpokličejo v vmesnem obdobju trajanja mandata. Poudaril je, da v Evropi in drugod po svetu ne urejajo odpoklica zaradi politične odgovornosti, saj v primeru večje politične odgovornosti funkcionarji sami odstopijo. Pri nas so zadnja dogajanja na državni ravni pokazala, da bo vedno težje izpeljati mandat do konca, kar pa ni v duhu Ustave, katere cilj je bil pri njeni pripravi prav izognitev nestabilnim situacijam. Dokler Ustava velja, je treba postopke voditi na zakonit način. Povedal je, da je pristaš obvezne volilne udeležbe, saj je to pravica in tudi odgovornost. Neprimerno je, da se volivec ne udeleži volitev, gre pa na referendum za odpoklic funkcionarja. Poleg tega je izvoljenemu funkcionarju ob nizki volilni udeležbi težko govoriti v imenu volivcev.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je predstavila mnenje Vlade, ki nasprotuje predlogu zakona. Po mnenju Vlade je sicer ureditev uresničevanja nadzorstva občanov nad delom župana z njegovim odpoklicem upravičena, vendar meni, da je predlog zakona neustrezen. Po mnenju Vlade sta 1. in 2. člen predloga zakona nepotrebna in bi morali institut odpoklica urediti v posebni določbi. Problem 3. člena predloga zakona, ki dodaja novi 48. a člen, je v tem, da ne ureja vrste vprašanj, ki jih je treba urediti. Po mnenju Vlade je določilo o smiselni uporabi določb 47. do 47. b člena, na kar se sklicuje predlagatelj v zvezi z referendumom, nedopustno. Neprimerno je namreč, da se veže postopek v zvezi z odpoklicem na določila zakona, ki ureja naknadni referendum o občinskem predpisu in se nanaša na številne pobudnike in ne samo na volivce, pri čemer je predstavnica pristojnega ministrstva poudarila, da je odpoklic odraz določb 44. člena Ustave. Nadalje te določbe določajo, da občinski statut določa število potrebnih podpisov, predvsem pa je na podlagi teh določb župan pristojen za ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti pobude oziroma zahteve ter tudi razpisuje referendum. Vlada ocenjuje, da je treba v novem 48. a členu določiti: kdo je lahko pobudnik in koliko podpore potrebuje za vložitev zahteve; pri katerem organu se vložijo pobude; kateri organ je pristojen za določitev načina zbiranja podpisov podpore in rok, v katerem morajo biti zbrani; kakšne so pravne posledice odpoklica; kako se zagotavlja nemoteno opravljanje nalog iz pristojnosti občine do nastopa mandata novoizvoljenega župana, itd. Predlog zakona tudi ne vsebuje določbe o objavi in uveljavitvi zakona.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je pojasnil, da obe reprezentativni združenji občin podpirata pravno ureditev odpoklica župana in da se civilni družbi omogoči, da v izjemnih primerih dobijo možnost odpoklica župana, vendar je treba to urediti na transparenten način z ustreznimi varovalkami, ki bodo preprečevale zlorabe in omogočale korektno in nepopulistično delo občinskih organov brez pritiska vsakodnevnih groženj po referendumih: ustrezen odstotek volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic; ustrezen odstotek volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referenduma ter primeren kvorum udeležbe na referendumu. V primeru odstopa ali drugega razloga za prenehanje mandata župana se izvedejo nadomestne volitve za župana, občinski svet pa ostane. Če pa pride do pobude za odpoklic, je bolje, da se razrešita tako župan kot občinski svet. Poudaril je, da v tem primeru gre za civilno iniciativo in ne politično. Vstopni pogoji za možnost odpoklica morajo biti dovolj tehtni, poleg tega zakon ne sme omogočiti tega, da bi izvedba referenduma za odpoklic postala vsakdanja praksa preverjanja zaupanja med volivci. Pogoji morajo biti postavljeni tako, da bo vnaprej jasno, da gre za izjemo, drugače se bodo občinski organi ukvarjali samo z referendummi.

Komisija glede na sedanje družbene okoliščine podpira zakonsko ureditev odpoklica župana na pobudo civilne iniciative, če oceni, da župan s svojim delom oziroma nezakonitim ravnanjem škoduje občini.

Komisija ocenjuje, da je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), ki ureja podobno materijo in ga je predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora s prvopodpisanim Rihardom Branisljem, primernejši. Komisija zato ne podpira tega predloga zakona, se pa se strinja z vsebino tretjega odstavka novega 48. a člena, ki se nanaša na veljavnost referendumov, in predlaga, da se to določilo vključi v predlog zakona skupine poslank in poslancev Državnega zbora s prvopodpisanim Rihardom Branisljem (EPA 982-VI).

Glede na to, da nekateri sedanjo gospodarsko in politično krizo povezujejo tudi z nekaterimi primeri neetičnega in nezakonitega ravnanja funkcionarjev na lokalni ravni, komisija poudarja, da župani niso povzročili sedanje krize, ki pa jo lahko še poglobimo z neustreznimi zakonskimi določili (brez omejitev), saj so občine ene redkih, ki v sedanji težki situaciji izvajajo investicije. V kolikor bomo dopustili, da bodo župani pod vsakodnevnimi pritiski zaradi groženj po odpoklicu cel mandat, se bodo večino časa ukvarjali le s tem, še posebej v času po vložitvi pobude, in ne z razvojnimi projekti.

Komisija se strinja s stališčem Vlade, da določila Zakona o lokalni samoupravi, ki se nanašajo na referendum, ni mogoče smiselno uporabljati za odpoklic župana in da predlog zakona ne ureja vrste vprašanj, ki jih je treba urediti. Med drugim niso določeni pogoji, pod katerimi lahko pobudniki, ki jih predlog zakona tudi ne določa, vložijo zahtevo za referendum. Komisija poudarja, da v kolikor so pogoji za razpis referendumov in njegovo veljavnost postavljeni prenizko, potem je možno župana zaradi političnih in drugačnih razlogov hitro odpoklicati. Poleg tega lahko tak način urejanja odpoklica vpliva na »neodgovorno« odločanje ljudi na volitvah, saj se zavedajo, da ga lahko na enostaven način odpokličejo.

Ob obravnavi tega predloga zakona je bilo izraženo prepričanje, da bi morali razmisliti o ureditvi večinskega volilnega sistema za vse funkcionarje in če želimo voljo ljudstva, bi kazalo razmisliti tudi o določitvi obvezne volilne udeležbe, s čimer dobimo verodostojen rezultat volitev. Glede na izvedbo volitev na lokalni in državni ravni v preteklem obdobju, se postavlja vprašanje, zakaj je volilna udeležba čedalje nižja, hkrati pa volivci vedno bolj javno izražajo zahteve po večji participaciji pri upravljanju javnih zadev.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.