

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Dolinšek

Nezdružljivost županske in poslanske funkcije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Dolinšek
Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

Nezdružljivost županske in poslanske funkcije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

*Iskreno se zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za vso strokovno pomoč,
potrpežljivost in nasvete pri izdelavi diplomske naloge.*

Hvala očetu in mami za vso podporo in ljubezen ter sestri za nasmejane dni.

*Posebna zahvala pa gre mojemu Borutu, ki je verjel vame in me ves čas spodbujal ter seveda
sinčku Žanu, ki je na svet privekal v ključnem trenutku izdelave te naloge in mi polepšal
življenje – to delo je posvečeno vama!*

Nezdružljivost županske in poslanske funkcije

Zgodba o dvojnem mandatu poslanca in župana je bila v Sloveniji svojevrsten fenomen, ki se je vlekla vse od osamosvojitve Slovenije naprej. V dvajsetih letih je bilo opravljenih kar nekaj poskusov spremembe zakona o poslancih, s katero bi odpravili dvojni mandat in uvedli nezdružljivost županske in poslanske funkcije. V diplomskem delu sem analizirala delovanje treh dvojnih funkcionarjev v mandatnem obdobju 2004–2008, in sicer s pregledom udeležbe na sejah državnega zbora, sejah delovnih teles ter na sejah občinskih svetov. Pregled udeležbe je pokazal, da so dvojni funkcionarji zanemarjali svojo poslansko funkcijo, saj je bila udeležba na sejah državnega zbora in sejah delovnih teles izredno nizka. Bolj pa so se posvečali županski funkciji, kar kaže tudi večja udeležba na sejah občinskih svetov. Uvedba nezdružljivosti poslanske in županske funkcije je bila nujna, po drugi strani pa je bil to tudi velik korak Slovenije k vzpostavitvi parlamentarne demokracije s predstavnostvom državljanov in ne občin, od koder prihajajo župani.

Ključne besede: državni zbor, poslanec, občina, župan, nezdružljivost funkcij.

The incompatibility of public functions, conducted by members of the parliament and mayors duty

The story of the dual mandate of members of Parliament (hereinafter referred to as MP's) and mayors was a unique phenomenon in Slovenia that has its beginnings in the time, when Slovenia gained independence. In twenty years that have passed, there was also some experiment changes carried out in the Parliamentary Act, which tried to eliminate the dual mandate and introduce incompatibilities of public functions conducted by members of the parliament and mayors duty. In my thesis I have analyzed the work of three double officials in the mandate period between 2004–2008, through participatory meetings of the National Assembly, meetings of standing committees and meetings of municipal councils. The examination of participating in sessions indicated that the double officials neglected their public function as MP's, because their participation was very low at sessions of the National Assembly and sessions of standing committees.

They have devoted more time to the mayoral function, which also shows through a larger participation showing at sessions of municipal councils. The introduction of incompatibility of public functions, conducted by MP's and mayors was urgent; on the other hand this was also a large step for Slovenia towards the establishment of parliamentary democracy with the representation of citizens and not the municipalities, where the mayors were coming from.

Key words: Slovenian parliament, member of the Parliament, mayor, incompatibility of public functions.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKI NAČRT	9
	2.1 Opredelitev problema	9
	2.2 Cilji in namen diplomskega dela	11
	2.3 Hipoteza	11
	2.4 Metodološki okvir	12
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	13
	3.1 USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE IN NAČELO DELITVE OBLASTI	13
	3.2 PARLAMENT KOT PREDSTAVNIŠKO IN ZAKONODAJNO TELO	13
	3.2.1 Državni zbor Republike Slovenije	14
	3.2.2 Delovna telesa Državnega zbora RS	15
	3.2.3 Poslanci državnega zbora	15
	3.3 ORGANIZACIJA OBLASTI NA LOKALNI RAVNI	16
	3.3.1 Občina in njeni organi	18
4	NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE IN POSLANSKE FUNKCIJE	20
	4.1 Pojem nezdrušljivosti (inkompatibilnosti) funkcij	20
	4.2 Nezdrušljivost poslanske funkcije s funkcijami na lokalni ravni	21
	4.3 Pravni vidik nezdrušljivosti županske in poslanske funkcije v Republiki Sloveniji	21
5	STATISTIČNI PRIKAZ PRISOTNOSTI ŽUPANOV-POSILANCEV NA SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA, SEJAH DELOVNIH TELES TER SEJAH OBČINSKEGA SVETA V MANDATNEM OBDOBJU 2004–2008	24
	5.1 Prisotnost na sejah državnega zbora	25
	5.2 Prisotnost na sejah delovnih teles	26
	5.3 Prisotnost na sejah občinskega sveta	28
6	SKLEP IN ZAKLJUČEK	30
7	LITERATURA	32

KAZALO TABEL

Tabela 5.1: Prisotnost na sejah državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (glasovanje o zakonih v celoti).....	25
Tabela 5.2: Prisotnost na sejah delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008 (v odstotkih)	27

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1: Prisotnost na sejah državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008	25
Graf 5.2: Prisotnost župana Bogdana Baroviča na sejah občinskega sveta občine Trbovlje...	28
Graf 5.3: Prisotnost župana Matjaža Švagana na sejah občinskega sveta občine Zagorje ob Savi.....	29
Graf 5.4: Prisotnost župana Mirana Jeriča na sejah občinskega sveta občine Hrastnik.....	29

SEZNAM KRATIC

ELLS	Evropska listina lokalne samouprave
SD	Socialni demokrati
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
SNS	Slovenska nacionalna stranka
DeSUS	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
SDS	Slovenska demokratska stranka
SLS	Slovenska ljudska stranka

1 UVOD

V moderni demokratični državi je nezdružljivost funkcij pomemben institut, s katerim se ureja hkratno opravljanje več javnih funkcij. Institut nezdružljivosti 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 nezdružljivosti.

Kljub temu da živimo v demokratični državi, ki naj bi temeljila na vladavini prava, smo priča nejasnim in nerazumnim pravnim določbam ter s tem povezano neurejenostjo številnih področij, ki se nanaša predvsem na (ne)spoštovanje demokratičnih načel. Eno izmed takšnih področij je bilo do nedavne spremembe zakonodaje tudi področje (ne)združljivosti županske in poslanske funkcije v eni osebi. Kljub temu da je v javnosti in med politično elito ter stroko dolgo časa veljalo prepričanje, da je pravna urejenost omenjenega vprašanja nesprejemljiva in neprimerna, pa je po številnih spodletelih poskusih ureditev tega področja trajala skoraj dvajset let. Kot trdi tudi Zagorc (2012, 93), se je zgodba o dvojnem mandatu poslanca in župana vlekla vse od osamosvojitve Slovenije naprej. Število poslancev-županov oziroma poslancev-podžupanov se je spreminjalo zaradi izmenjujočih se volitev državnega zbora in županskih volitev.

Tako je do zadnje spremembe zakona o poslancih¹, leta 2011, veljalo, da poslanec ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti, lahko pa jo je opravljal nepoklicno. »Namen zakonodajalca je torej bil,« pravi Zagorc (2012, 94), »da na neki način onemogoči poslancem opravljanje funkcij na lokalni ravni, pri čemer je bilo vprašanje poklicnega ali nepoklicnega opravljanja funkcij na lokalni ravni deloma prepuščeno zakonu, deloma statutu in na koncu kar občinskim funkcionarjem, kar je bilo v nasprotju z ELLS.«

Glavni problem dvojnega mandata je tako predstavljalo kršenje temeljnega načela predstavniške demokracije in seveda izigravanje volje volivcev, saj poslanec-župan ne more istočasno predstavljati in zastopati interesov države in interesov občine, saj so si ti interesi velikokrat različni in nasprotujoči. Tako je lahko poslanec-župan sodeloval pri sprejemanju zakonodaje, ki se je nanašala na delovanje lokalne samouprave, na drugi strani pa je bil kot župan-poslanec to zakonodajo dolžan tudi izvrševati, in tako je pri sprejemanju zakonodaje odločal ne samo kot predstavnik ljudstva, temveč tudi kot bodoči izvrševalec teh predpisov (Zagorc 2012, 94).

¹ Zakon o poslancih (Ur. l. RS, št. 112-2005-UPB2, 20/2006, 109/2008, 39/2011).

Šele z novelo 10. člena zakona o poslancih (ZPos-D) leta 2011 poslanec ne sme več opravljati funkcije župana in podžupana v občini. Nezdržljivost omenjenih funkcij je tako stopila v veljavo z zadnjimi predčasnimi parlamentarnimi volitvami v Državni zbor, decembra 2011. Za župana, ki je kandidiral za poslanca, je to pomenilo, da mu je v primeru izvolitve prenehal županski mandat z dnem potrditve poslanskega mandata v Državnem zboru (11. člen ZPos-D).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Opredelitev problema

V diplomski nalogi bom obravnavala problem nezdržljivosti županske in poslanske funkcije, ki je v zadnjih dvajsetih letih povzročil številne razprave med predstavniki stroke in politike, kot tudi širše javnosti v Republiki Sloveniji. Prav tako je v družbi obstajal širok konsenz, da posameznik naj ne bi bil župan in poslanec hkrati oziroma da ti dve funkciji nikakor ne moreta biti združljivi.

Vendar pa po drugi strani, kot pravi že Foucault (2006, 292-297), javno mnenje vedno preseneča, saj kljub temu da volivci nasprotujejo dvojnim funkcionarjem (župan in poslanec hkrati), na volitvah podprejo kandidate, ki že opravljajo eno od omenjenih funkcij.

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

Ustava Republike Slovenije v svojem 82. členu govori o tem, da zakon določa nezdržljivost funkcije poslanca, vendar pa noben zakon ne opredeljuje nezdržljivosti funkcij poslanca in župana. Zakon o poslancih (ZPos) je do njegove spremembe maja 2011 v 10. členu določal, da sta funkciji nezdržljivi v primeru, ko ista oseba opravlja izvršilno funkcijo na lokalni ravni poklicno. Področna zakonodaja (ZPos in ZLS) je posledično dopuščala, da lahko poslanec, ki je bil izvoljen v državni zbor, hkrati kandidira in je tudi izvoljen za župana ene od slovenskih občin ter obratno. Tako je bilo sočasno opravljanje funkcije poslanca, kot najvišjega nosilca zakonodajne oblasti na državni ravni, in župana, kot najvišjega nosilca izvršilne oblasti na lokalni ravni, v Republiki Sloveniji nekaj povsem običajnega.

Glede na obveznosti in odgovornosti, ki jih posameznik prevzema z nastopom funkcij, se je porajal dvom o kompetentnosti ter predvsem zmožnosti kvalitetne izvedbe nalog in obveznosti, ki jih prinašata obe funkciji. V Republiki Sloveniji občine nimajo sprejete splošne politike kakovosti, zato težko govorimo o optimizaciji dela v občinski upravi, učinkovitosti, racionalizaciji, zmanjšanju stroškov, kot tudi ni mogoče vrednotiti dela uprave in ne posameznega uslužbenca, ki je v njej zaposlen (Haček in drugi 2008, 12).

Ko gre za vprašanje nezdržljivosti funkcij na lokalni ravni s funkcijami v državnih organih, je potrebno upoštevati več ustavnih načel, ki zahtevajo vzpostavitev učinkovitega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij oblasti. V prvi vrsti gre za načelo delitve oblasti, v okviru katerega je poudarjena samostojnost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, nadalje načelo decentralizacije oblasti, na katerem temelji neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave in nazadnje še načelo predstavniške demokracije, ki poudarja vezanost predstavnikov ljudstva nosilcu suverenih pravic - ljudstvu samemu (Zagorc 2009, 241).

Ker se posameznik pojavlja v dvojni funkciji, kjer mora kot poslanec odločati o zadevah, ki bodo imele učinke tudi za občino, katere župan je, lahko prihaja do očitnega konflikta interesov in celo zlorabe oblasti. Zaradi svoje moči lahko poskrbi, da bo njegova občina v boljšem položaju. Kot primer lahko navedemo situacijo, ko poslanec, ki je hkrati župan, v okviru svojih pristojnosti odloča o morebitnem odpoklicu župana, ali celo o okviru finančnih razmerij med državo in posamezno občino (Zagorc 2008, 16).

Od leta 1993 dalje je bilo izvedenih kar sedem poskusov, katerih namen je bil uvesti nezdržljivost poslanske in županske funkcije.

»Pobud v smeri uvedbe prepovedi hkratnega opravljanja poslanske in županske funkcije je bilo v preteklosti že precej, a za takšno spremembo v parlamentu ni bilo nikdar zadostne podpore. Čeprav je večina parlamentarcev soglašala, da sedanja ureditev ni ustrezna, pa se jim ni uspelo dogovoriti za uvedbo nezdržljivosti. Temu so botrovali različni razlogi, predvsem interesi političnih strank in tudi vpliv županskega lobija.« (Mladina 2011)

Zadnji neuspeli poskus v smeri uvedbe nezdržljivosti sega v leto 2009, ko je vlada pripravila predlog zakona o integriteti, ki je sprva predvideval uvedbo nezdržljivosti, a so se pozneje v koaliciji dogovorili, da bodo to področje uredili v zakonu o poslancih. Vodje koalicijskih poslanskih skupin so takrat predlagali novelo zakona o poslancih, ki je predvidevala uvedbo nezdržljivosti z naslednjimi parlamentarnimi volitvami, a so bila mnenja o predlagani novosti v državnem zboru deljena tudi znotraj posameznih poslanskih skupin, tako da se je na koncu večina izrekla proti uzakonitvi nezdržljivosti. Med njimi je bila tudi večina poslancev, ki je hkrati opravljajo župansko funkcijo, tako iz vrst koalicije kot opozicije (Mladina 2011).

Po šestih neuspešnih poskusih je bila na presenečenje širše slovenske javnosti maja 2011 uzakonjena nezdržljivost funkcij. Pobudnica zadnjega izmed njih je bila ponovno poslanska

skupina Zares, pod vodstvom katere je konec marca 2011 skupina štiriinštiridesetih poslancev v parlamentarni postopek vložila predlog zakona o spremembi zakona o poslancih² (Mladina 2011).

V noveli je bila predlagana sprememba 10. člena, s čimer bi uvedli nezdržljivost poslanske in županske funkcije. Tokrat je predlog dobil zadostno podporo, saj je zanj glasovalo 48 poslancev, proti pa 36 poslancev. Za zakon je tako glasovala večina SD, Zares, LDS, SNS, DeSUS, nepovezani poslanci ter poslanca narodnih skupnosti, proti pa poslanci SDS in SLS ter tudi nekaj poslancev iz vrst koalicije in DeSUS (Sta 2011).

Po tako sprejetem zakonu je nezdržljivost začela veljati na predčasnih državnozborskih volitvah decembra 2011. Tako so se morali župani, ki so kandidirali za poslanca, v primeru izvolitve odločiti za eno od funkcij. Nezdržljivost pa po novem zakonu velja tudi za podžupansko funkcijo.

2.2 Cilji in namen diplomskega dela

Cilj diplomske naloge je prikazati, v kolikšni meri je županska funkcija nezdržljiva s poslansko in obratno, glede na naravo dela in nalog, ki so vsaki od obeh funkcij določene, kot tudi na ustavno določeno delitev oblasti v državi.

Cilj diplomske naloge je pokazati in dokazati, da funkciji župana in poslanca v eni osebi nista združljivi in da je bil novi zakon zaželen in nujno potreben za ureditev tega področja.

Uspešnost in učinkovitost delovanja poslancev oziroma županov je težko oceniti in izmeriti, zato bom na primeru treh županov-poslancev poskušala ugotoviti, kako so ti hkrati delovali na državni in lokalni ravni.

Ker sama prihajam iz Zasavja, sem za študijo primera vzela občine Trbovlje, Zagorje ob Savi in Hrastnik, ker so bili v mandatnem obdobju 2004–2008 izvoljeni poslanci v vseh treh občinah hkrati tudi župani v obdobju 2002–2008.

2.3 Hipoteza

V svoji diplomski nalogi bom preverjala naslednjo hipotezo:

H: Novela zakona o poslancih je bila nujna, saj župan-poslanec ne more učinkovito opravljati obeh funkcij hkrati in na obeh področjih delovati popolnoma nepristransko.

² Zares 2011.

Zgoraj omenjeno hipotezo sem preverjala s pomočjo pregleda sej občinskih svetov, sej delovnih teles ter sej državnega zbora, kjer sem analizirala prisotnost vseh treh županov-poslancev na vseh omenjenih sejah in s tem ugotavljala učinkovitost delovanja in združljivost obeh funkcij v eni osebi.

2.4 Metodološki okvir

Diplomsko delo je razdeljeno na tri dele. V prvem delu je predstavljeno teoretično izhodišče, ki bo osnova za nadaljnjo analizo. Po uvodnem zbiranju literature in ostalih virov, povezanih z izbrano tematiko, je sledila analiza in interpretacija zbranih primarnih podatkov (Ustava RS, zakoni, podzakonski akti in ostali predpisi) in sekundarnih (knjige, učbeniki, članki ter ostalo znanstveno gradivo) virov. V tem delu so bila temeljna teoretična spoznanja podprta z metodo analize primarnih in sekundarnih virov. S to metodo sem pojasnila temeljne pojme, ki so predstavljeni v teoretičnem delu diplomske naloge.

V drugem delu, sem analizirala empirične podatke, vezane na prisotnost dvojnih funkcionarjev na sejah državnega zbora, sejah delovnih teles ter sejah občinskih svetov. Za pridobitev teh podatkov sem si pomagala z analizo (uradnih) statistik Državnega zbora Republike Slovenije. V tem delu sem tako za zbiranje, obdelavo in prikaz dobljenih podatkov povezanih s prisotnostjo dvojnih funkcionarjev na omenjenih sejah uporabila statistično metodo.

V zadnjem delu diplomskega dela sem strnila sklepne ugotovitve opravljenih analiz povezanih s prisotnostjo dvojnih funkcionarjev na sejah državnega zbora, sejah delovnih teles ter sejah občinskih svetov. V tem delu je bila uporabljena metoda indukcije³, kar pomeni, da je bila na podlagi analize ključnih ugotovitev potrjena oziroma ovržena na začetku zastavljena hipoteza.

³ »Uporabo izkustvenega gradiva za formuliranje ali reformuliranje splošnih idej imenujemo indukcija. Indukcija je proces, s katerim so ocenjene implikacije izkustvenega gradiva, še posebej novega gradiva v kombinaciji s starim gradivom, za oblikovanje splošnih idej (teorij).« (Ragin, 2007, 30)

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE IN NAČELO DELITVE OBLASTI

Po sprejetju ustave leta 1991 oziroma po osamosvojitvi je Slovenija postala samostojna država z republikansko obliko vladavine in unitarno obliko državne ureditve (Kaučič in Grad 2008, 190). V povojni ureditvi nekdanje Jugoslavije in z njo tudi Slovenije je bilo uveljavljeno načelo enotnosti oblasti, ki je bilo v veljavi do konca obstoja jugoslovanske federacije, v Sloveniji pa vse do sprejetja nove slovenske ustave. Kasneje se je tako namesto načela enotnosti oblasti začela pojavljati zahteva po uveljavitvi **načela delitve oblasti**, ki je bilo v novi slovenski ustavi uvedeno kot eno temeljnih izhodišč državne ureditve. Tako je že v splošnih določbah ustave Republike Slovenije določeno, da se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ker je ustavodajalec želel zagotoviti stabilnost vlade in parlamenta, je bil na tej osnovi uveljavljen parlamentarni sistem z zgledom v nemški ureditvi. Kljub zgledovanju po nemški ureditvi pa je bilo v našo ustavo zapisanih tudi nekaj določb, ki so v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo uvedle vrsto elementov nekdanjega skupščinskega sistema, kar pomeni, da je načelo delitve oblasti v praksi precej zabrisano in se v precejšnji meri sploh ne upošteva (zlasti razmerje med vlado in državnim zborom). Tako v naši ureditvi zakonodajna oblast močno prevladuje nad izvršilno (Kaučič in Grad 2008, 191).

»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.« (Šturm 1998, 27)

3.2 PARLAMENT KOT PREDSTAVNIŠKO IN ZAKONODAJNO TELO

Kot pravijo nekateri avtorji (Brezovšek in drugi 2008, 61), »z izrazom predstavniško telo označujemo tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi.«

Najpomembnejša naloga tega organa je sprejemanje zakonov, zato se tudi imenuje zakonodajno telo. Ker pa ta organ poleg zakonodajne funkcije deluje tudi kot predstavniško telo, ga preprosto imenujemo kar parlament (Brezovšek in drugi 2008, 61). Pomembna razlika med prejšnjim skupščinskim in sedanjim parlamentarnim sistemom je v tem, da sta po novi ustavni ureditvi položaj in vloga nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji bistveno drugačna,

saj izhajata iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov (Brezovšek in drugi 2008, 61). Kot pravijo Brezovšek in drugi (2008, 61) ima Državni zbor RS kot zakonodajno telo v primerjavi s prejšnjo skupščino »položaj splošno predstavniškega telesa in izhaja iz načela, da je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov (ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo)«. Zastopanje posebnih družbenih interesov pa je v zagotovljeno v Državnem svetu RS (Brezovšek in drugi 2008, 61).

3.2.1 Državni zbor Republike Slovenije

Po novi ustavi tako zakonodajno funkcijo opravlja državni zbor (80. člen ustave), sestavljen iz 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem (Grad v Kaučič in Grad 2008, 200). Člani parlamenta (poslanci) so izvoljeni le za določen čas, ker morajo imeti volivci možnost, da od časa do časa ponovno odločijo o tem, katera oseba in katera politična stranka je primerna, da predstavlja njihove interese v državnem zboru (Grad v Kaučič in Grad 2008, 200). Kot pravi Grad (v Kaučič in Grad 2008, 201), je volilna doba državnega zbora in poslancev kot njegovih članov po ustavi štiri leta, lahko pa je ta tudi krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred iztekom mandata, daljša pa le v primeru izrednih razmer in vojne.

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament, in jih lahko razdelimo na zakonodajno, volilno in nadzorno. Pristojnosti državnega zbora so razdeljene v dve skupini. V prvo uvrščamo pristojnosti, v okviru katerih državni zbor sprejema predvsem vsebinske odločitve, v drugo skupino pa imenovanje določenih oseb na pomembne politične in javne funkcije v državi (Brezovšek in drugi 2008, 66).

Zakonodajna funkcija daje državnemu zboru izključno pravico sprejemanja zakonov. Poleg tega pa še sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum in sprejema svoj poslovnik (Grad v Kaučič in Grad 2008, 201).

Volilna funkcija omogoča državnemu zboru, da voli, imenuje in razrešuje predsednika vlade, ministre, predsednika in podpredsednika državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, člane sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. (Brezovšek in drugi 2008, 201).

Nadzorna funkcija državnega zbora se loči na funkcijo političnega nadzora, ki se kaže v nadzoru nad delovanjem izvršilne oblasti, in funkcijo splošnega družbenega nadzora, ki jo izvajamo preko parlamentarne preiskave in s sprejemanjem različnih neobveznih aktov (deklaracije, stališča, sklepi itd.). Državni zbor v okviru nadzorne funkcije nad delovanjem

izvršilne oblasti odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem (Brezovšek in drugi 2008, 66).

3.2.2 Delovna telesa Državnega zbora RS

Pri delovanju in uresničevanju funkcij državnega zbora imajo pomembno vlogo delovna telesa državnega zbora, kar je skupni naziv za parlamentarne odbore in komisije, ki jih sestavljajo poslanci. Delovna telesa zagotovijo lažje in bolj pretehtano odločanje v državnem zboru. Pomembno vlogo imajo tudi pri uveljavljanju nadzora, ker so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornosti. Zaradi omenjenega je ključna tudi politična in strankarska sestava parlamenta, ki jo odraža strankarska sestava delovnih teles (Brezovšek in drugi 2008, 68).

Stabilnost, učinkovitost in kvaliteta delovanja državnega zbora je močno povezana s kontinuiteto sestave delovnih teles. S tem je mišljeno predvsem, da ponovno izvoljeni poslanci v drugem mandatu ostajajo člani tistih delovnih teles, katerih člani so bili v prvem mandatu. Vendar je kontinuiteta dela poslancev v delovnih telesih precej nizka. Razlog za to je tudi nizek odstotek poslancev, ki so ponovno izvoljeni (Brezovšek in drugi 2008, 70–71).

3.2.3 Poslanci državnega zbora

Poslanci predstavljajo ljudstvo kot celoto in niso vezani na nobena navodila, kar pomeni, da povsem samostojno odločajo v parlamentu. Poslanci bi torej morali delovati v dobro celotnega ljudstva in ne peščice državljanov. Posledično bi moral biti poslanec neodvisen tudi v odnosu do političnih strank, vendar pa se je v praksi izredno težko izogniti močnemu vplivu političnih strank na delovanje poslancev in parlamenta kot celote. Poslanec dobi svoj mandat po uradno ugotovljenem izidu volitev, njegove pravice in dolžnosti pa so podrobneje urejene v zakonu o poslancih in poslovniku državnega zbora (Grad v Grad in drugi 1999, 128).

Poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno, zato imajo pravico do plače in nadomestil ter drugih prejemkov, ki so podrobneje urejeni v Zakonu o poslancih.

Temeljna pravica poslanca v parlamentu je, da z glasovanjem sodeluje pri odločanju parlamenta, prav tako pa ima tudi vrsto drugih pravic, po katerih lahko sam ali skupaj z drugimi poslanci predlaga odločitve, ki jih sprejema parlament, postavlja poslanska vprašanja itd. Poslanec ima po poslovniku tudi pravico, da skupaj z drugimi poslanci ustanovi poslansko

skupino, se včlani vanjo in v njej sodeluje, seveda pa tudi izstopi iz nje (Grad v Grad in drugi 1999, 130).

Poslanec ima pravico:

- razpravljati in odločati o vseh vprašanjih, o katerih odloča državni zbor,
- predlagati zakon ali drug akt, razpis zakonodajnega referendumu in uvedbo parlamentarne preiskave,
- skupaj z določenim številom poslancev predlagati ali zahtevati še druge odločitve državnega zbora (vložiti predlog za izvolitev novega predsednika vlade, sprožiti interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra, vložiti predlog za začetek postopka za spremembo ustave,...),
- dajati poslanske pobude in poslanska vprašanja vladi ali posameznemu ministru (Grad v Grad in drugi 1999, 130).

Na drugi strani pa ima poslanec tudi nekatere dolžnosti, ki so pomembne tako za njegov položaj kot tudi za nemoteno in učinkovito delovanje državnega zbora. Poslanec se je dolžan udeleževati plenarnih sej državnega zbora in sej delovnih teles, katerih član je. Tako je dolžnost udeležbe poslanca na sejah tudi pravno sankcionirana, saj se zaradi neupravičene odsotnosti s sej lahko znižajo plača in drugi prejemki. Pomembna dolžnost poslanca je prav tako sodelovanje pri delu delovnih teles državnega zbora in zato poslanec ne more odkloniti članstva v delovnem telesu brez opravičenega razloga (Grad v Grad in drugi 1999, 131). Poslanec je hkrati član več delovnih teles državnega zbora in je v primerjavi s poslanci večjih parlamentov veliko bolj obremenjen. Koeficient obremenjenosti poslancev državnega zbora s članstvom v delovnih telesih je približno 3,3. To pomeni, da je poslanec hkrati član več kot treh odborov, kar je tudi povsem neprimerljivo z ostalimi evropskimi parlamenti, katerih poslanci so največkrat člani le enega parlamentarnega delovnega telesa (Brezovšek in drugi 2008, 71).

3.3 ORGANIZACIJA OBLASTI NA LOKALNI RAVNI

Organizacijo lokalne samouprave oziroma organizacijo lokalne oblasti predstavlja struktura in položaj lokalnih organov ter njihova medsebojna razmerja. Slednja se zelo razlikujejo glede na države in ravni lokalne samouprave. Kljub temu, da je narava lokalne samouprave drugačna od državne organizacije, so funkcije lokalnih oblasti precej podobne državnim. Enako velja tudi za razmerja med organi, ki jih izvajajo (Grad 1998, 35).

»Za **lokalno samoupravo** je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo lastne zadeve«, in sicer bodisi neposredno ali pa prek njenih organov (Grad v Kaučič in Grad 2008, 356). Zato lahko pri lokalni samoupravi govorimo o takšni obliki upravljanja, pri kateri se lokalna skupnost upravlja sama. Funkcije lokalne samouprave so v malem podobne državnim funkcijam in tako lahko tudi v okviru lokalne samouprave govorimo o nekakšni zakonodajni funkciji (sprejemanje odločitev), o izvršilni ter upravni funkciji. Seveda pa to velja le pogojno, saj sta tako vsebina kot način odločanja v lokalni samoupravi tako drugačna od državne oblasti, da tega modela državne organizacije ne moremo avtomatsko prenašati na lokalno raven (Grad v Kaučič in Grad 2008, 357).

»V primerjavi z državo, ki se ukvarja predvsem z izvajanjem oblasti, se lokalna samouprava ukvarja zlasti s praktičnimi zadevami, ki se tičejo življenja in dela občanov, ki so torej javnega pomena v lokalni skupnosti.« (Grad 1998, 15)

Lokalna skupnost pa je nosilec lokalne samouprave in je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način (Vlaj 1998, 17). Lokalna skupnost je torej družbena skupnost na določenem območju, ki povezuje eno ali več med seboj povezanih naselij in ki je nastala kot naravna življenjska skupnost z naselitvijo ljudi na določenem območju. Tu gre torej za družbeno skupnost na določenem območju, ki je bistveno manjše od območja države in razdeljeno na večje število lokalnih skupnosti (Grad v Kaučič in Grad 2008, 353).

Kljub številnim avtorjem in različnim opredelitvam pojma lokalna skupnost pa je vsem skupno, da lokalna skupnost obsega naslednje bistvene elemente:

- določeno ozemlje,
- ljudje, naseljeni na tem ozemlju,
- skupne potrebe in interesi teh ljudi,
- dejavnost za zadovoljevanje teh potreb,
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 1998, 17).

Lokalna samouprava je lahko zgrajena samo na enem nivoju in temelji samo na ožjih lokalnih skupnostih ali pa je zgrajena na dveh ali več nivojih in tako zajema tudi širše lokalne skupnosti. Glede na to lahko govorimo o enonivojski, dvonivojski ali celo večnivojski lokalni samoupravi, kjer enonivojska lokalna samouprava zajema samo ožje lokalne skupnosti, ki se navadno in tudi pri nas imenujejo občine, večnivojska pa temelji na drugem nivoju, na širši lokalni skupnosti, ki pa se po Evropi imenujejo zelo različno (okraji, pokrajine, grofije,...) (Grad 1998, 17).

3.3.1 Občina in njeni organi

»Temeljni element sistema lokalne samouprave je občina,« pravi Vlaj (1998, 19), »ki je temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki se ustanovi v mestih in drugih naseljih.«

Tako prebivalci Slovenije po ustavi uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih in zato je občina postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave. Poleg nje lahko obstajajo tudi ožje (krajevne, vaške skupnosti in četrtne skupnosti kot deli občin) in širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine). Iz tega vidika je občina najpomembnejši tip lokalne samouprave, ki je oblikovana v okviru naravno nastale skupnosti, kjer območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi in ima položaj samoupravnosti (Vlaj 1998, 24).

Šmidovnik (1995, 63) meni, da je najbolj pogosta definicija občine tista, ki pravi, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost in ki obsega tri glavne sestavine:

- je najvažnejša oblika lokalne samouprave;
- se je oblikovala v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja (eno ali več, povezanih s skupnimi interesi);
- ima položaj samoupravnosti (kot je v posamezni državi opredeljen v sistemski zakonodaji).

Organi občine so po zakonu: občinski svet, župan in nadzorni odbor (ZLS, 28. čl.).

Občinski svet

Občinski svet je izvoljeni predstavniški organ občine z generalno pristojnostjo za odločanje o zadevah iz okvira pravic in dolžnosti občine (ZLS, prvi odstavek 29. čl.). Občinski svet je nosilec celotnega odločanja iz pristojnosti občine. Zakon našteva vrsto zadev (ZLS, 29. čl.), o katerih odloča občinski svet, in sicer: sprejema statut občine, sprejema odloke in druge občinske akte, sprejema prostorske in druge plane razvoja občine, sprejema občinski proračun in zaključni račun, daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, voli in razrešuje enega ali več podžupanov, imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta, nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta, odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine. Po zakonu šteje občinski svet od 7 do 45 članov (ZLS, 38. čl.), ki se volijo za obdobje štirih let (ZLS, 41. čl.).

Župan

Župan je organ občine, ki je izvoljen na neposrednih volitvah za dobo štirih let in je tako funkcionar občine, katerega najpomembnejša funkcija je predstavljanje in zastopanje občine in občinskega sveta. Župan vodi občinski svet, vendar pa nima glasovalne pravice. Kot izvršilni organ predvsem izvaja odločitve občinskega sveta, ima pa tudi predlagalno pravico, saj občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun, odloke in druge akte (Vlaj 2000, 46).

»Je "gospodar" (manager) občine, saj vsakodnevno s podpisi raznih pogodb, javnimi razpisi, racionalnim in gospodarnim izvajanjem proračuna in z doslednim upoštevanjem načela dobrega gospodarjenja skrbi za premoženje občine, ga plemeniti in skrbi za povečevanje njegove vrednosti.« (Vlaj 2000, 46)

Funkcija župana je torej izvršilna in usklajevalna, vključuje pa naloge predstavljanja in zastopanja občine, predstavljanja, vodenja in usklajevanja dela občinskega sveta ter skrbi za izvrševanje njegovih odločitev, predlaganja odločitev občinskemu svetu, skrbi za zakonitost predpisov in drugih odločitev občinskega sveta, vodenja in usmerjanja dela občinske uprave (Vlaj 2000, 8). Županu pri delu pomaga eden ali več podžupanov.

Pomembnost župana ni v njegovih pristojnostih, temveč predvsem v njegovem položaju, ki temelji na okoliščini, da je izvoljen na neposrednih volitvah in zato glede svojega mandata ni odvisen od občinskega sveta in mu po zakonu tudi ni odgovoren za izvajanje svojih nalog, poleg tega pa tudi ni odgovoren kakšnemu drugemu organu ali volivcem, saj ga ti ne morejo odpoklicati (Šmidovnik 1995, 199).

Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je poseben občinski organ, ki nadzoruje finančno poslovanje občine in opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine ter nadzoruje smotrnost porabe proračunskih sredstev in finančno poslovanje uporabnikov občinskih proračunskih sredstev. Člani nadzornega sveta so imenovani s strani občinskega sveta, pri čemer pa ne morejo biti imenovani člani občinskega sveta niti občinski uradniki, niti drugi javni uslužbenci, ki so uporabniki proračunskih sredstev (Grad 1998, 129).

4 NEZDRUŽLJIVOST ŽUPANSKE IN POSLANSKE FUNKCIJE

4.1 Pojem (ne)združljivosti (inkompatibilnosti) funkcij

McKnight (2005, 2) je združljive in nezdružljive funkcije definiral na naslednji način:

- »**Združljiv**« je pravni pojem, ki se uporablja za kombinacijo javnih funkcij, ki jih lahko hkrati opravlja ena oseba, ne da bi pri tem prišlo do konflikta interesov.
- »**Nezdružljiv**« se uporablja za kombinacijo javnih funkcij in pomeni, da navzkrižje interesov obstaja, če jih ena oseba opravlja istočasno.

Kot pravijo Weber in ostali, se z nezdružljivostjo funkcije razume pravno določena nezdružljivost v odnosih med dejavnostmi, funkcijami in službami (Zagorc 2009, 79). Sturm pa nezdružljivost tolmači kot prepoved istočasnega izvrševanja dveh javnih funkcij s strani ene osebe (Zagorc 2009, 79).

»Obseg nezdružljivih funkcij pri temeljnih državnih organih je vnaprej določen tudi z ustavnim sistemom, ki ga uberejo države. Zato je tudi analiza instituta nezdružljivosti funkcije pogojena z odločitvijo ustavodajalca, za kakšen sistem državne ureditve in državne oblasti se je odločil.« (Zagorc 2009, 103)

Nezdružljivost funkcij je v sistemih z uveljavljenim načelom delitve oblasti logična posledica zahtev po funkcionalni in organizacijski samostojnosti in neodvisnosti treh vej oblasti (Grad 1999, 353).

Praktični razlog nezdružljivosti pa je dejstvo, da poslanska funkcija zahteva poln angažma, kar onemogoča polno zaposlitev na neki drugi funkciji (Grad 1999, 354).

Kot pravita Žagar in Blažič (Boh 2002, 144), se pri opravljanju javne funkcije načelo nezdružljivosti pojavlja na dveh ravneh, in sicer: prepoved oziroma omejitev opravljanja javne funkcije hkrati z drugo javno funkcijo ter prepoved oziroma omejitev opravljanja javne funkcije s hkratnim opravljanjem pridobitne dejavnosti (s tem bi bile preprečene zlorabe javne funkcije kot tudi protipravne premoženjske koristi).

Načelo delitve oblasti se v literaturi navaja kot najpogostejši razlog za uzakonitev nezdružljivosti funkcije in je kot izvedba načela pravne države eden glavnih razlogov za določanje nezdružljivosti. Prav tako se tudi večina teoretikov strinja, da je načelo delitve oblasti tisti mehanizem, ki daje nezdružljivosti funkcije njeno glavno vsebino in da je njen temeljni pomen v uveljavitvi demokracije in svobode posameznika, kjer pa se lahko prej ali slej zgodi, da bo posameznik ob neomejeni oblasti to prej ali slej zlorabil (Zagorc 2009, 178).

4.2 Nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijami na lokalni ravni

Eno izmed najbolj perečih vprašanj v organizaciji oblasti se nanaša prav na razmerja med organi na nivoju države in organi na lokalni ravni, kjer se postavlja vprašanje, v kolikšni meri ločiti obe funkciji, tako po funkcionalni, organizacijski kot tudi po personalni plati (Zagorc 2009, 241). Kot pravi Zagorc (2009, 242), naj bi načeloma veljalo, da se funkcije na državni in lokalni ravni tako razlikujejo glede ciljev in namena, da jih sploh ni možno opravljati istočasno. Razmerje med opravljanjem funkcij na državni in lokalni ravni je prikazano s tem, da samouprava že sama po sebi zahteva nezdržljivost funkcije.

Ključni teoretični argument za nezdržljivost funkcije poslanca izhaja iz samega načela delitve oblasti, ki prepoveduje opravljanje funkcije v dveh vejah oblasti hkrati, ali kot pravi Kaučič (Boh 2004, 144), »splošno načelo nezdržljivosti funkcij je v tem, da ne more biti nosilec določene javne funkcije hkrati član tistega, ki ga voli oziroma imenuje in odloča o njegovi odgovornosti.«

4.3 Pravni vidik nezdržljivosti županske in poslanske funkcije v Republiki Sloveniji

Pri vprašanju nezdržljivosti funkcij na lokalni ravni s funkcijami na državni ravni je treba upoštevati več ustavnih načel, in sicer načelo delitve oblasti, kjer gre za samostojnost in ločenost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, nadalje načelo decentralizacije oblasti, na katerem temeljita samostojnost in neodvisnost lokalne samouprave, in nazadnje še načelo predstavniške demokracije, ki poudarja vezanost predstavnikov ljudstva na nosilca suverenih pravic oziroma na ljudstvo samo. Vsa ta načela zahtevajo med nosilci različnih funkcij oblasti vzpostavitev učinkovitega sistema zavor in ravnovesij (Zagorc 2008, 13).

Ureditve drugod po svetu se glede vprašanja nezdržljivosti funkcij na državni in lokalni ravni med seboj precej razlikujejo, zato ni presenetljivo, da nekih enotnih standardov za ureditev tega vprašanja sploh ni. Kot trdi Zagorc (2008, 13), pa »Evropska listina lokalne samouprave v tretjem odstavku 7. člena določa le, da naj se nezdržljivosti funkcije funkcionarjev na lokalni ravni določijo z zakonom ali s temeljnimi pravnimi načeli.«

Slovenija ima posebno ureditev, kjer vprašanje nezdržljivosti poslanske in županske funkcije vrsto let ni bilo urejeno niti z ustavo niti ni obstajal noben zakon, ki bi ta problem podrobneje urejal. Tako 82. člen ustave samo določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in da niso vezani na kakršnakoli navodila ter da je z zakonom določeno, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca. Navaja pa tudi, s katerimi funkcijami in dejavnostmi je funkcija poslanca

nezdružljiva. Posledično je bilo urejanje nezdružljivosti opravljanja funkcij na lokalni ravni v celoti prepuščena zakonodajalcu (Zagorc 2009, 249). Zakon o poslancih (ZPos) tako določa, da poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno (3. čl.), s čimer jim je preprečeno, da bi tudi funkcijo v organih lokalne samouprave opravljali poklicno. Na drugi strani pa dopušča možnost, da je lahko poslanec član občinskega oziroma mestnega sveta ali župan, pod pogojem, da to funkcijo opravlja nepoklicno (ZPos, 10. čl.). Namen zakonodajalca je torej bil, da se poslancem onemogoči opravljanje funkcij na lokalni ravni, kjer pa je bilo vprašanje poklicnega ali nepoklicnega opravljanja funkcij na lokalni ravni prepuščeno zakonu, deloma statutu, nazadnje pa je bila ta odločitev kar v rokah občinskih funkcionarjev. Za občinske funkcionarje načeloma velja, da svojo vlogo opravljajo nepoklicno, pri čemer pa gre za samostojno odločitev župana, ali bo svojo funkcijo opravljal poklicno ali nepoklicno (ZLS, 34. a čl.). V praksi se je način opravljanja županske funkcije določil s statutom občine, pri čemer pa občinski svet ni bil dolžan določiti ali ne določiti nezdružljivosti funkcije, in tako je šlo tu za popolno avtonomno urejanje županskega statusa s strani občine, ki ni podvrženo kontroli države (Zagorc 2009, 249). Kot pravi Zagorc (2009, 249), je takšna ureditev v nasprotju s smernicami, ki izhajajo iz Evropske listine o lokalni samoupravi, kjer naj bi bila nezdružljivost županske in poslanske funkcije določena z zakonom in ne s podzakonskimi predpisi, s čimer je preprečeno tako poseganje vlade kot tudi avtonomno urejanje s statutarnimi pravili občine.

Vprašanje hkratnega opravljanja večjega števila voljenih funkcij in medsebojna nezdružljivost javnih funkcij, če gre za funkcijo poslanca in lokalnega funkcionarja – župana, je bilo sproženo že večkrat. A žal je bil doslej državni zbor vprašanje nezdružljivosti funkcije nezmožen urediti v skladu z načeli ravnovesja oblasti in avtonomije lokalne samouprave. Po mnenju nekaterih strokovnjakov (dr. Saša Zagorc, dr. Roman Lavtar, dr. Miloš Šenčur itd.) bi morala biti namreč nezdružljivost funkcije na državni in lokalni ravni določena, da se prepreči opravljanje dvojnega mandata in druge oblike konflikta interesov ter zavaruje samouprava lokalne skupnosti. Obravnavano večkratno funkcionarstvo poslancev samo po sebi ni neustavno in nezakonito, vendar gre pri tem za interesno nezdružljivost vlog, v katerih ti večkratni funkcionarji sočasno nastopajo. (Zares 2011)

To so bili razlogi, ki so jih navedli predlagatelji (stranka Zares) novele zakona o poslancih, ki so bili kritični do hkratnega opravljanja funkcije poslanca državnega zbora in funkcije župana

ter podžupana na lokalni ravni. Na podlagi vseh navedenih mnenj pravnih strokovnjakov ter strokovnjakov s področja lokalne samouprave je bila dosedanja ureditev nedomišljena, zato so si prizadevali, da bi prišlo do spremembe zakonodaje v smeri ločevanja funkcije poslanca in funkcije župana ter podžupana v lokalni samoupravi. Rešitve, ki so jih ponudili v noveli zakona o poslancih, sledijo ustavnim načelom delitve oblasti, v okviru katerih je poudarjena samostojnost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti ter neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave. S spremembami zakona se tako odpravlja tudi interesna nezdržljivost vlog, v katerih večkratni funkcionarji sočasno nastopajo. Naslednji njihov razlog za spremembo zakona je izhajal iz ustavno določenega mandata poslancev, po katerem naj bi poslanci zastopali interese vseh državljanov in pri čemer je spoštovanje tega temeljnega načela predstavniške demokracije ogroženo, če je poslanec hkrati tudi župan ali podžupan, saj je ta dolžan predstavljati in zastopati tudi interese občine (Zares 2011).

Njihov predlog o spremembi zakona o poslancih je bil naslednji:

1. člen

V Zakonu o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 - uradno prečiščeno besedilo in 109/08) se drugi stavek 10. člena spremeni tako, da se glasi:

"Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini."

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne z dnem konstituiranja Državnega zbora po opravljenih prvih volitvah v Državni zbor po uveljavitvi tega zakona.

Ta sprememba je bila 17.5. 2011 tudi sprejeta z Zakonom o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-D) in bila uveljavljena že na predčasnih parlamentarnih volitvah 2011.

5 STATISTIČNI PRIKAZ PRISOTNOSTI ŽUPANOV-POSILANCEV NA SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA, SEJAH DELOVNIH TELES TER SEJAH OBČINSKEGA SVETA V MANDATNEM OBDOBJU 2004–2008

Eden izmed najpomembnejših argumentov proti hkratnemu opravljanju obeh funkcij je bila prav fizična obremenjenost poslanca, saj je nemogoče korektno opravljati obe funkciji. Zakonodajno delo poslanca je poleg vsebinske zahtevnosti tudi časovno polno zapolnjeno, saj mora biti po zakonu prisoten na sejah državnega zbora, prav tako pa tudi na sejah delovnih teles, katerih član je. Prav tako je njegovo delo župana vsebinsko zapolnjeno in tudi tu je njegova zakonska dolžnost prisotnost na sejah občinskega sveta in vodenje le-teh.

Za potrebe diplomske naloge sem v ta namen preučila prisotnost poslancev-županov treh zasavskih občin na rednih sejah državnega zbora ter delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008. Pri tem sem si pomagala s spletno stranjo državnega zbora in tako najprej pregledala arhiv sej državnega zbora za mandatno obdobje 2004–2008, kjer sem prisotnost omenjenih poslancev preverjala z glasovanjem na sejah o zakonih v celoti. Nekaj več težav mi je povzročalo prisotnost poslancev na sejah delovnih teles, katerih člani so bili, saj sem to lahko razbrala le iz zapisnikov oziroma magnetogramov delovnih teles. Manjša težava se mi je pojavila pri Odboru za zadeve Evropske unije, kjer je večina magnetogramov manjkala. Po pomoč sem se obrnila na osebe iz omenjenega odbora, kjer pa po začetni obljubi o podatkih na koncu do njih žal nisem prišla.

Na koncu sem preučila tudi prisotnost županov na rednih sejah občinskega sveta, in sicer v dveh mandatnih obdobjih 2002–2006 ter 2006–2010, kjer sem gledala samo leta, ki se prekrivajo z poslanskim mandatnim obdobjem 2004–2008 in so bili vsi omenjeni poslanci tudi hkrati župani oba mandata. Za pridobitev teh informacij sem si pomagala s spletnimi stranmi občin Trbovlje, Zagorje ob Savi in Hrastnik, kjer naj bi bile te informacije javno dostopne. Pregledala sem zapisnike sej in tako ugotovila prisotnost, zaradi pomanjkljivih podatkov pa sem si morala pomagati tudi z relevantnimi osebami posameznih občin.

5.1 Prisotnost na sejah državnega zbora

Državni zbor Republike Slovenije se je v mandatnem obdobju 2004-2008 sestel na 41 rednih in 40 izrednih sejah.

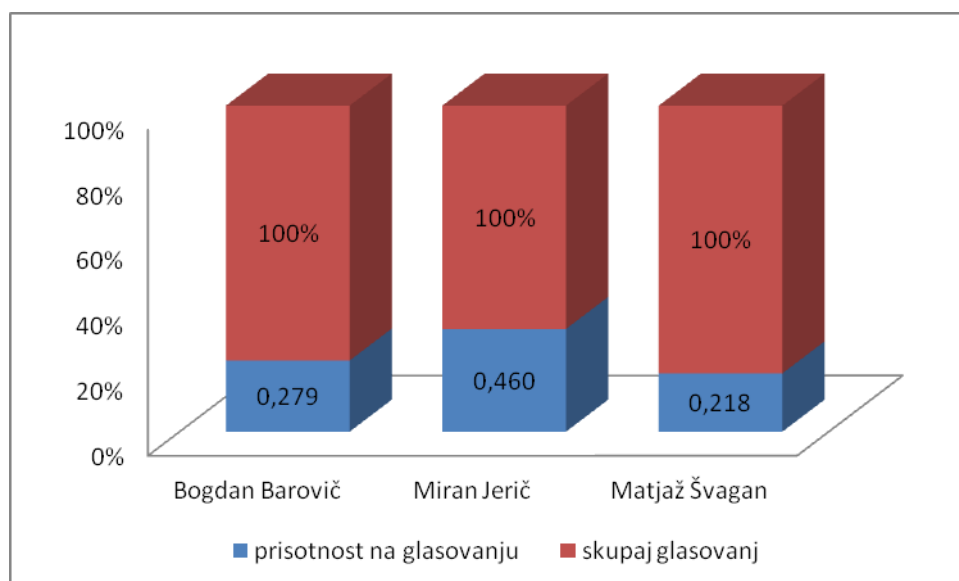
Za analizo prisotnosti poslancev na sejah sem upoštevala samo redne seje ter glasovanja o zakonih v celoti, ki so bila opravljena na teh sejah. Na 41 rednih sejah je bilo tako opravljenih 602 glasovanj o zakonih v celoti.

S pomočjo arhivske baze Državnega zbora RS sem ugotavljala prisotnost treh županov-poslancev skozi glasovanja o zakonih v celoti. Tako sem ugotovila, da noben od treh županov-poslancev na sejah ni bil prisoten več kot 50 % (glej Tabela 5.1).

Tabela 5.1: Prisotnost na sejah državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (glasovanje o zakonih v celoti)

Župani-poslanci	skupno število glasovanj o zakonu v celoti	glasovanje o zakonu v celoti=prisotnost	delež
Bogdan Barovič	602	168	27,9 %
Matjaž Švagan	602	131	21,8 %
Miran Jerič	602	277	46 %

Graf 5.1: Prisotnost na sejah državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008



5.2 Prisotnost na sejah delovnih teles

V državnem zboru Republike Slovenije je v mandatnem obdobju 2004–2008 delovalo 14 odborov in 9 komisij. Vsi trije župani-poslanci so bili tako člani treh delovnih teles državnega zbora. Župan občine Trbovlje Bogdan Barovič je bil podpredsednik Odbora za zadeve Evropske unije, član Odbora za finance in monetarno politiko ter član Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Župan občine Hrastnik Miran Jerič je bil član Mandatno-volilne komisije, član Odbora za okolje in prostor ter član Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Župan občine Zagorje ob Savi Matjaž Švagan je bil član Mandatno-volilne komisije, član Komisije za poslovniki ter član Odbora za obrambo.

Analiza prisotnosti omenjenih treh županov-poslancev je 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. Prisotnost je po magnetogramih skromno zabeležena in ne odraža dejanskega stanja, saj so zabeleženi le tisti člani, ki so se opravičili do začetka seje. Za analizo so upoštevane odsotnosti s celotne seje, prav tako pa so upoštevane tudi odsotnosti v primeru, ko je odsotnega nadomeščal drug poslanec.

Odbor za zadeve Evropske unije

Odbor za zadeve Evropske unije je v mandatnem obdobju 2004–2008 zasedal na 141 rednih sejah. Poslanec in župan Bogdan Barovič je bil podpredsednik omenjenega odbora, kjer pa zaradi nedostopnosti do podatkov žal ne morem poročati o njegovi prisotnosti oziroma odsotnosti.

Odbor za finance in monetarno politiko

Odbor za finance in monetarno politiko je v mandatnem obdobju 2004–2008 zasedal na 41 rednih sejah. Poslanec in župan Bogdan Barovič, ki je bil njegov član, je bil prisoten na 31 sejah, kar pomeni 75,6 % prisotnost.

Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je v mandatnem obdobju 2004–2008 sklical 19 rednih sej, od katerih je bila ena (11. seja) odpovedana. Člana odbora sta bila Bogdan Barovič, ki je bil prisoten na 11 sejah od skupnih 18 in je bila njegova prisotnost 61 % ter Miran Jerič, ki je bil prisoten na 9 od 18 oziroma je bila njegova prisotnost 50 %.

Odbor za okolje in prostor

Odbor za okolje in prostor se je v mandatnem obdobju 2004–2008 sestal na 28 rednih sejah. Član odbora Miran Jerič je bil skupno prisoten na 14 sejah, kar pomeni 50 % prisotnost.

Mandatno – volilna komisija

Mandatno – volilna komisija se je v mandatnem obdobju 2004–2008 sestala na 43 rednih sejah. Član mandatno – volilne komisije Matjaž Švagan je bil prisoten na 9 sejah, kar predstavlja komaj 22 % prisotnost. Drugi član, Miran Jerič, ki je svojo funkcijo nastopil z zakasnitvijo in se komisiji pridružil na 3. seji, ter svoje članstvo tudi predčasno zaključil, je bil prisoten na 13 sejah od skupno 27, kar predstavlja 48 % prisotnost.

Odbor za obrambo

Odbor za obrambo se je v mandatnem obdobju 2004–2008 sestal na 29 rednih sejah. Zaradi manjkajočega magnetograma s 6. seje, sem za analizo vzela samo 28 rednih sej. Tako je bil njegov član Matjaž Švagan prisoten na 6 sejah, kar predstavlja 21 % prisotnost.

Komisija za poslovnik

Komisija za poslovnik je v mandatnem obdobju 2004–2008 sklicala 15 rednih sej, od katerih se je sestala le na 14 sejah, 13. seja pa je bila odpovedana. Njen član Matjaž Švagan je bil skupno prisoten na 4 sejah, kar predstavlja zgolj 29 % prisotnost.

Tabela 5.2: Prisotnost na sejah delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008 (v odstotkih)

	Bogdan Barovič	Matjaž Švagan	Miran Jerič
Odbor za zadeve Evropske unije	/		
Odbor za finance in monetarno politiko	75,6 %		
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	61 %		50%
Odbor za okolje in prostor			50%
Mandatno – volilna komisija		22 %	48 %
Odbor za obrambo		21 %	
Komisija za poslovnik		29 %	

5.3 Prisotnost na sejah občinskega sveta

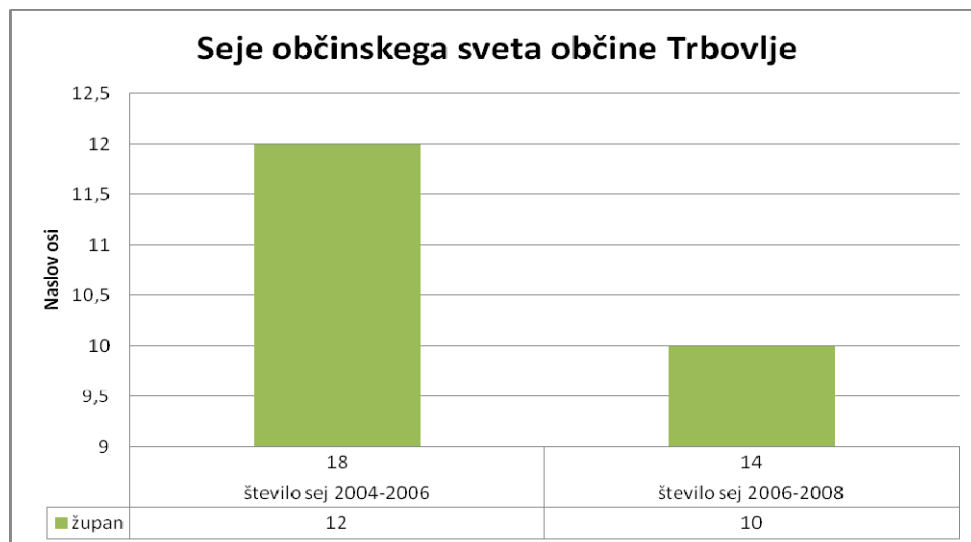
Poslanski mandat 2004–2008 se je prekrival z dvema mandatoma lokalnih funkcionarjev, in sicer 2002–2006 ter 2006–2010. Vsi trije poslanci, ki so sedeli v državnem zboru od leta 2004 do 2008, so bili tudi župani oba mandata, skupno torej od leta 2002 do 2010.

Za analizo prisotnosti županov na sejah občinskega sveta sem si pomagala s spletnimi stranmi posameznih občin, kjer naj bi bili ti podatki o sejah tudi javno dostopni. Tako sem pregledala zapisnike sej za leta, ki se prekrivajo s poslanskim mandatom 2004–2008, in sicer 2004–2006 ter 2006–2008. Pojavili so se tudi primeri (občina Hrastnik in občina Zagorje ob Savi), kjer je manjkalo nekaj zapisnikov sej in pri tem sem si pomagala s kontaktiranjem omenjenih občin, kjer so mi posredovali manjkajoče podatke.

Bogdan Barovič (občina Trbovlje)

V dveh mandatnih obdobjih se je v letih 2004–2008 občinski svet občine Trbovlje skupno sestel na 32 rednih sejah. Od tega je bilo v letih 2004–2006 sklicanih 18 sej, od katerih se jih je župan udeležil 12. V letih 2006–2008 pa je bilo sklicanih 14 sej, župan pa je bil prisoten na 10 sejah (glej Graf 5.2).

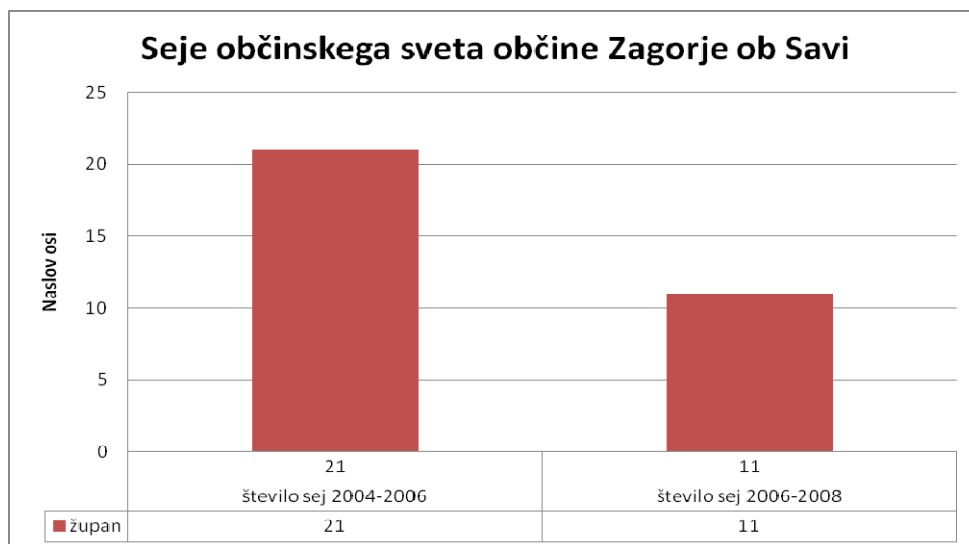
Graf 5.2: Prisotnost župana Bogdana Baroviča na sejah občinskega sveta občine Trbovlje



Matjaž Švagan (občina Zagorje ob Savi)

V obeh mandatnih obdobjih, v letih 2004–2008, se je občinski svet občine Zagorje ob Savi skupno sestel na 32 rednih sejah. Od tega je bilo v letih 2004–2006 sklicanih 21 sej. Župan se je udeležil vseh. V letih 2006–2008 pa je bilo sklicanih 11 sej in spet je bil župan prisoten na vseh (glej Graf 5.3).

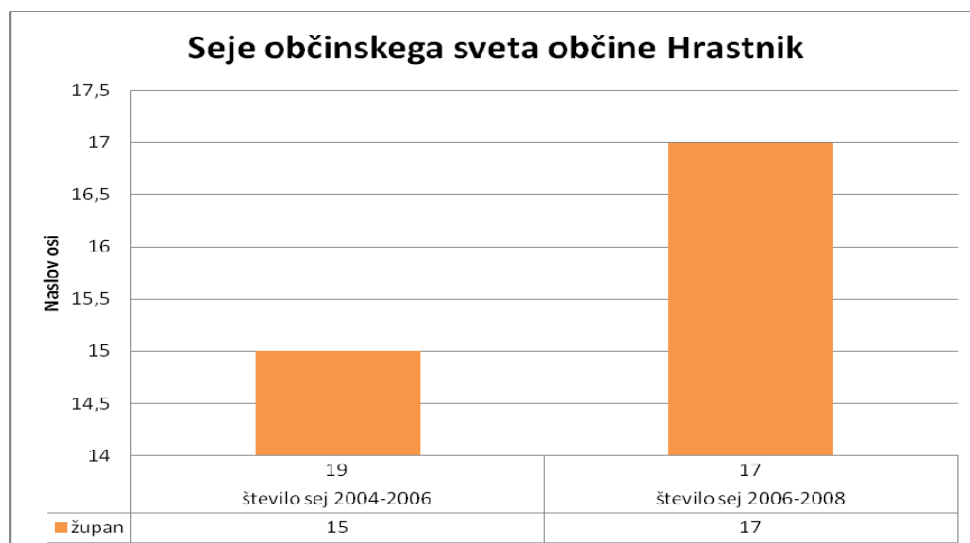
Graf 5.3: Prisotnost župana Matjaža Švagana na sejah občinskega sveta občine Zagorje ob Savi



Miran Jerič (občina Hrastnik)

V obdobju 2004–2008 se je občinski svet občine Hrastnik skupno sestel na 36 rednih sejah. Od tega je bilo v letih 2004–2006 sklicanih 19 sej, od katerih se jih je župan udeležil 15. V letih 2006–2008 pa je bilo sklicanih 17 sej, kjer je bil župan prisoten na vseh sejah (glej Graf 5.4).

Graf 5.4: Prisotnost župana Mirana Jeriča na sejah občinskega sveta občine Hrastnik



6 SKLEP IN ZAKLJUČEK

Namen diplomskega dela je bil na primeru treh zasavskih županov-poslancev, ki so v mandatnem obdobju 2004–2008 hkrati opravljali obe funkciji, pokazati, da je bila uvedba nezdružljivosti zaželeno in potrebna ter da, glede na zahtevnost dela posamezne funkcije in učinkovitost opravljenega dela, funkciji v nobenem primeru ne moreta biti združljivi.

Za analizo nezdružljivosti županske in poslanske funkcije sem po drobnogled vzela tri zasavske občine, kjer so bili njihovi župani v mandatnem obdobju 2004–2008 hkrati tudi poslanci. Na njihovem primeru sem tako preverjala prisotnost omenjenih dvojnih funkcionarjev na sejah državnega zbora, sejah delovnih teles ter sejah občinskih svetov, kar je predstavljajo tudi nekakšne kazalnike za preverjanje zastavljene hipoteze.

Kot prvo sem analizirala prisotnost županov-poslancev na sejah državnega zbora preko glasovanj o zakonih v celoti in tako ugotovila, da noben od treh zasavskih županov-poslancev ni dosegel 50 % prisotnosti na skupno 140 rednih sejah državnega zbora, kar ocenjujem kot zelo slabo udeležbo. Temu odstotku se je sicer najbolj približal Miran Jerič, ki je bil prisoten na 46 % sejah. Nekje na sredini je Bogdan Barovič, z 28 % prisotnostjo, najnižjo prisotnost pa je imel Matjaž Švagan, zgolj 22 %.

Nadalje sem analizirala prisotnost omenjenih županov-poslancev na sejah delovnih teles, katerih člani so bili. Tudi tukaj sem ugotovila zelo slabo udeležbo, predvsem župana Matjaža Švagana, saj njegova udeležba v vseh treh delovnih telesih, katerih član je bil, ni presegla niti 30 %. Udeležba župana Mirana Jeriča, kot člana treh delovnih teles, je sicer večja od njegovega predhodnika, saj je bil prisoten na 50 % vseh sejah, vendar po mojem mnenju še vseeno prenizka. Največjo udeležbo na sejah delovnih teles sem tako zabeležila pri Bogdanu Baroviču, in sicer 61 % v Odboru za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter kar 75 % v Odboru za finance in monetarno politiko.

Nazadnje sem analizirala še prisotnost vseh treh županov-poslancev na sejah občinskih svetov posameznih občin in ugotovila, da je bila tu udeležba vseh treh največja. Predvsem pozitivno sem bila presenečena nad prisotnostjo župana Matjaža Švagana, saj je bil prisoten na vseh sklicanih sejah občinskega sveta občine Zagorje ob Savi. Tudi pri županu Miranu Jeriču sem zabeležila visoko prisotnost, saj je njegova udeležba predstavljala skoraj 90 % vseh sklicanih sej občinskega sveta občine Hrastnik. Precej nižjo prisotnost pa sem zabeležila pri Bogdanu Baroviču, saj je bil le-ta prisoten na 69 % vseh sklicanih sej občinskega sveta občine Trbovlje.

Glede na opravljeno analizo v zvezi s prisotnostjo dvojnih funkcionarjev na sejah državnega zbora, sejah delovnih teles ter sejah občinskih svetov, lahko svojo na začetku zastavljeno hipotezo, ki pravi: **Novela zakona o poslancih je bila nujna, saj župan-poslanec ne more učinkovito opravljati obeh funkcij hkrati in na obeh področjih delovati popolnoma nepristransko**, v celoti potrdim, saj se je izkazalo da funkcionar ne more hkrati učinkovito opravljati županske in poslanske funkcije.

Pri vseh treh se je tako izkazalo, da so se v večji meri posvečali službi županovanja, saj je bila prisotnost na sejah občinskih svetov največja, na drugi strani pa so zapostavljali službo poslanca in s tem kršili poslovnik, ki pravi, da se mora poslanec udeleževati sej državnega zbora, prav tako pa tudi sej delovnih teles, v katere je imenovan.

Na podlagi celotne analize lahko zaključim, da je bilo omenjeno stanje združljivosti županske in poslanske funkcije neprimerno, kar je potrdila tako moja skopa raziskava, prav tako pa tudi sprememba zakonodaje, ki je leta 2011 uvedla nezdružljivost poslanske in županske funkcije.

Leta 2011 sprejeta uzakonitev nezdružljivosti županske in poslanske funkcije pomeni velik korak naprej, ki ga je Slovenija naredila po 20 letih samostojnosti in katerega pozitivni učinki se bodo najprej poznali predvsem na državni ravni, posledično pa tudi v bolj enakomernem razvoju slovenskih občin (Zagorc 2012, 101).

7 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2012. *Lokalna demokracija 4, Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/634632930> (2. marec 2012).
2. Boh, Tomaž. 2004. Župani ali/in poslanci?! Prednost ali slabost združene funkcije. V *Lokalna demokracija I. Analiza lokalnih volitev 2002, Politični procesi in institucije* ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 138–163. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Državni zbor Republike Slovenije. 2012. *Arhiv sej*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/> (10. februar 2012).
5. Foucault, Martial. 2006. How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections. *French Politics* (4): 292–311. Dostopno prek: <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v4/n3/pdf/8200106a.pdf> (1. marec 2012).
6. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
7. ---, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana.
8. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2008. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
10. McKnight, D. K. 2005. *Compatibility of Offices*. Dostopno prek: <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/comptoff.pdf> (10. junij 2012).
11. *Mladina*. 2011. Poslanska in županska funkcija nezdržljivi, 18. maj. Dostopno prek: http://www.mladina.si/86259/18-05-2011utm_source=dnevnik%2F18%2D05%2D2011%2Dposlanska%5Fin%5Fzupanska%5Ffunkcija%5Fnezdrzljivi%2F&utm_medium=web&utm_campaign=oldLink (6. marec 2012).
12. Občina Trbovlje. 2012. *Arhiv sej občinskega sveta*. Dostopno prek: http://www.trbovlje.si/navigacija/seje-obcinskega-sveta/101?parent_block_id=60 (10. januar 2012).

13. Občina Zagorje ob Savi. 2012. *Seje in zapisniki sej*. Dostopno prek: <http://ls.lex-localis.info/KatalogInformacij/KatalogDrevo.aspx?SectionID=7fc5f783-1bd3-43aa-9d8d-01a755785061> (10. januar 2012).
14. Občina Hrastnik. 2012. *Seje občinskega sveta po letih*. Dostopno prek: http://hrastnik.si/obcina_hrastnik/obcinski_svet/seje/ (11. januar 2012).
15. Ragin, Charles. 1987. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Sta. 2011. Poslanska in županska funkcija odslej nezdržljivi. *Dnevnik.si*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042445429> (6. marec 2012).
17. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
18. Šturm, Lovro. 1998. *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
19. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. --- 2000. *Župan in občina*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Zares. 2011. *Predlog zakona o spremembah zakona o poslancih*. Dostopno prek: http://www.zares.si/wp-content/uploads/2011-03-22-Novela_zakona_o_poslancih.pdf (9. februar 2012).
22. Zagorc, Saša. 2008. Nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijama župana in podžupana. *Revija za evropsko ustavnost - REVUS* (7): 11–22. Dostopno prek: <http://www.scribd.com/doc/27718650/Revus-2008-7-Zagorc> (17. oktober 2011).
23. --- 2009. *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
24. --- 2012. (Ne)združljivost funkcij na lokalni ravni oblasti. V *Lokalna demokracija 4: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 83–103. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
25. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (3. januar 2012).
26. *Zakon o poslancih* (ZPos-UPB2). Ur. l. RS 112/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005112&stevilka=4917> (3. januar 2012).
27. *Zakon o spremembi zakona o poslancih* (ZPos-D). Ur. l. RS 39/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201139&stevilka=1904> (9. februar 2012).