

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Roter

**VPRAŠANJE (NE)ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN
ŽUPANSKE FUNKCIJE**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Roter

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc
Somentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VPRAŠANJE (NE)ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN
ŽUPANSKE FUNKCIJE**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2011

Če veliko majhnih ljudi naredi veliko majhnih stvari, se obličje zemlje lahko spremeni (afriški pregovor).

Zahvaljujem se družini, prijateljem in bližnjim za vso podporo, pomoč, nešteto spodbudnih besed in lepih gest s katerimi ste tako ali drugače pripomogli k nastanku tega magistrskega dela!

Še posebej se zahvaljujem Blažu ter staršem Marjanci in Zvonetu, katerim je magistrsko delo tudi posvečeno. Brez vas mi ne bi uspelo!



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a NINA ROTER, z vpisno številko 21081119, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
VPRAŠANJE (NE)ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

V Ljubljani, dne 17.2.2011

Podpis avtorja/-ice: _____

POVZETEK

Vprašanje (ne)združljivosti poslanske in županske funkcije

Magistrsko delo predstavlja podrobno analizo vprašanja združljivosti oziroma nezdružljivosti poslanske in županske funkcije. Obsega analizo trenutnega stanja, ki dopušča sočasno opravljanje poslanske in županske funkcije. Poleg preučitve pravne podlage in njene skladnosti z ustavnimi načeli demokratične države, vključuje tudi opis najbolj aktualnega poskusa uvedbe nezdružljivosti poslanske in županske funkcije, to je Zakona o spremembi zakona o poslancih.

Magistrsko delo podrobno prikazuje tudi trend naraščanja in upadanja kvote dvojnih funkcionarjev (poslancev-županov) v zadnjih nekaj mandatnih obdobjih. Strukturirani intervjuji treh predstavnikov slovenske politične javnosti, ki so in še vedno sočasno opravljajo funkcijo poslanca in župana, še dodatno osvetlijo prednosti in slabosti preučevanega fenomena. Zbrana mnenja in stališča slovenskih parlamentarnih političnih strank ter slovenske strokovne javnosti so pokazala, da združljivost poslanske in županske funkcije nima podpore. Prav tako je preučitev rezultatov raziskav slovenskega javnega mnenja pokazala, da sicer obstaja načelno soglasje, da trenutno stanje, ki dopušča sočasno opravljanje poslanske in županske funkcije, ni primerno. Kljub temu so volivci na zadnjih županskih volitvah v večini zopet podprli kandidate, ki že opravljajo poslansko funkcijo.

Nenazadnje poleg analize priporočil Evropske unije (v nadaljevanju EU) magistrsko delo vključuje tudi manjšo mednarodno primerjalno raziskavo vprašanja združljivosti oziroma nezdružljivosti poslanske in županske funkcije, v katero sta vključeni dve članici EU, ki sta bili vzor Republiki Sloveniji pri oblikovanju njenega političnega sistema.

Magistrsko delo predstavlja celovito oceno prednosti in slabosti sočasnega opravljanja županske in poslanske funkcije, ki pa dejansko nakazujejo obstoj širšega sistemskega problema.

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

EXTRACT

The question of (in)compatibility of members of the parliament and mayors duty

The thesis represents detailed analysis of the question of compatibility or incompatibility of the members of the parliament and mayors duty. It contains analysis of the current situation, which allows contemporary execution of the duty of members of the parliament and the mayors. In addition to the research of legal background and its consistency with constitutional principles of democratic states, it also contains the description of the most recent attempt of enforcement incompatibility of members of the parliament mayors duty, namely Act of modification of the members of the parliament law.

The thesis describes in detail the trend of double officials (representatives of the parliament-mayors) in the last few mandates. Structural interviews with three representatives of Slovenian political public, which were and still are performing both duties at the same time, have additionally shed some light on advantages and disadvantages of the researched phenomena. Gathered opinions and positions of Slovenian parliamentary parties and Slovenian experts have shown that the compatibility of both duties does not have the support. At the same time the research of public opinion in Slovenia has indicated that there is a consensus, that the current situation that allows contemporary execution of the duty of members of the parliament and the mayors, is not suitable.

In addition to analysis of the European Union recommendations, the thesis incorporates also small international comparative research of the question of compatibility that includes the members of European Union, that were taken as an ideal example in the time of development of Slovenian political system.

Thesis also represents comprehensive evaluation of advantages and disadvantages of contemporary execution of the duties of members of the parliament and the mayors, which indicates the existence of a wider problem.

Key words: Slovenian parliament, member of the parliament, mayor, incomparability of duties.

KAZALO

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI NAČRT	11
2.1	OBRAZLOŽITEV RELEVANTNOSTI RAZISKOVALNE TEME.....	11
2.2	CILJI IN NAMEN TER RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	14
2.3	METODOLOŠKI OKVIR	15
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	17
3.1	DELITEV OBLASTI NA DRŽAVNI RAVNI.....	17
3.1.1	Načeli organizacije oblasti	17
3.1.2	Sistemi organizacije državne oblasti	18
3.1.3	Državni organi.....	19
3.2	DELITEV OBLASTI V REPUBLIKI SLOVENIJI	21
3.3	PARLAMENT KOT PREDSTAVNIŠKO IN ZAKONODAJNO TELO.....	23
3.3.1	Sestava predstavniških teles	25
3.3.2	Predstavniško telo v slovenski ureditvi.....	27
3.3.3	Državni zbor.....	28
3.3.3.1	Pristojnosti državnega zbora	30
3.3.3.2	Poslovanje državnega zbora	31
3.3.3.3	Delovna telesa državnega zbora.....	32
3.3.3.4	Poslanci državnega zbora	34
3.3.4	Državni svet.....	37
3.3.4.1	Državni svetniki	38
3.3.4.2	Delovanje državnega sveta in sprejemanje odločitev	41
3.4	DELITEV OBLASTI NA LOKALNI RAVNI	44
3.4.1	LOKALNA SAMOUPRAVA.....	45
3.4.2	LOKALNA SKUPNOST	49
3.4.3	OBČINA IN NJENI ORGANI.....	50
3.4.3.1	Občinski svet.....	55
3.4.3.2	Župan.....	57
3.4.3.3	Nadzorni odbor.....	59
3.4.3.4	Lokalne volitve.....	59
3.4.3.5	Financiranje občin.....	61
4	NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE	63
4.1	KONCEPT NEZDRUŽLJIVOSTI FUNKCIJ	63
4.2	NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE S FUNKCIJAMI NA LOKALNI RAVNI V REPUBLIKI SLOVENIJI	67
4.2.1	Nezdrumljivost poslanske funkcije z funkcijo občinskega svetnika.....	68
4.3	USMERITVE EVROPSKE UNIJE GLEDE UREJANJA VPRAŠANJA NEZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE	70

4.4	ANALIZA PRAVNE PODLAGE (NE)ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE Z	
	ŽUPANSKO FUNKCIJO	74
4.5	ANALIZA FENOMENA DVOJNIH IN TROJNIH FUNKCIONARJEV V	
	REPUBLIKI SLOVENIJI	76
4.5.1	Ocene in mnenja slovenskih strokovnjakov	80
4.5.2	Prevladujoče javno mnenje	81
4.5.3	Mnenja aktualnega in nekdanjih dvojnih funkcionarjev	82
4.5.4	Poskusi sprememb obstoječe zakonodaje	84
5	SKLEPNE UGOTOVITVE	88
6	LITERATURA	96
	Priloga A: Poimenski seznam poslancev naveden glede na volilne okraje v katerih so bili	
	izvoljeni je v državni zbor	109
	Priloga B: Zemljevid slovenskih občin glede na njihovo razvitost	110
	Priloga C: Poimenski seznam glasovanja o Zakonu o spremembah zakona o poslancih leta	
	2009	111
	Priloga D: Intervju z nekdanjim županom občine Trbovlje in poslancem SNS Bogdanom	
	Barovičem	112
	Priloga E: Intervju z županom občine Zagorje ob Savi in nekdanjim poslancem LDS	
	Matjažem Švaganom	116
	Priloga F: Intervju z županom občine Hrastnik in poslancem LDS Miranom Jeričem	120
	Priloga G: Poimenski seznam glasovanja o Zakonu o spremembah zakona o poslancih leta	
	2011	124

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Poslanci-župani glede na strankarsko pripadnost v časovnem obdobjem od	
leta 1994 do 2002.	77
Tabela 4.2: Poslanci-župani glede na strankarsko pripadnost, skozi časovno obdobje od	
leta 2002 do 2010	78

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Predstavitev delovnih teles državnega zbora in njihovih funkcij	34
Slika 3.2: Shema državnega sveta	43
Slika 3.3: Zemljevid slovenskih občin	52

1 UVOD

Republika Slovenija je demokratična država, ki temelji na vladavini prava. Vendar smo - kljub skoraj dvajset let dolgi zgodovini obstoja države - še vedno priča nejasnim in nerazumnim pravnim določbam ter nezadostni oziroma neustreznimi pravnimi urejenosti določenih področij, kar pod vprašaj postavlja njihovo skladnost z demokratičnimi načeli. Ena od njih je do nedavne spremembe zakonodaje bila nedvomno združljivost poslanske in županske funkcije. V slovenski družbi je sicer ves čas obstajalo soglasje, da je pravna urejenost omenjenega vprašanja, ki omogoča sočasno opravljanje dveh funkcij na državnem in lokalnem nivoju, neprimerna in nesprejemljiva. Vendar so kljub temu številni poskusi sprememb zakonodaje, ki je bila vprašljiva tudi z vidika skladnosti z ustavnimi načeli, spodleteli.

V Republiki Sloveniji ima oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno¹. Zakonodajno oblast predstavlja parlament, izvršilno vlada, sodno pa sodišča. Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, pri svojem delu relativno samostojni in neodvisni od drugih organov. Nobeden od njih torej ne more prevladati nad drugim, kar pomeni, da je med njimi vzpostavljen sistem razmerij, ki se običajno imenuje »sistem zavor in ravnovesij« (»checks and balances«) (Grad in ostali 1996, 38).

Osnovno izhodišče demokratičnih političnih sistemov je, da so vsi interesi in mnenjski tokovi načeloma legitimni in formalno enakopravni. Parlamentarna demokracija zagotavlja, da se lahko vsi pomembnejši interesi pod načeloma enakimi pogoji izrazijo v »parlamentarni areni« (Zajc 2000b, 37). Za ustrezno zastopanje interesov volivcev skrbijo poslanci, ki imajo kot predstavniki ljudstva reprezentativni poslanski mandat², kar pomeni, da poslanci niso vezani na kakršnakoli navodila, ampak delajo za splošno dobro celotnega ljudstva. Vezanost predstavnikov ljudstva nosilcu suverenih pravic, to je ljudstvu samemu, predstavlja temelj tako imenovane predstavniške demokracije.

¹ Opredeljeno v 3. členu Ustave Republike Slovenije Uradni list RS/I, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

² Opredeljeno v 1. odstavku 82. člena Ustave Republike Slovenije Uradni list RS/I, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Pri tem je potrebno poudariti, da so elementi parlamentarne demokracije vidni in uporabljeni tudi na lokalni ravni, za katero se uporablja pojem lokalna samouprava, ki predstavlja zelo pomemben vidik demokratične države. Demokracija mora biti utemeljena na institucijah, ki so ljudem, kateri imajo oblast v državi, odgovorne na različne načine. Politična oblika demokracije je tudi lokalna demokracija, saj zagotavlja državljanom naprednejši stik, udeležbo in nadzor nad institucijami ter dogodki v njihovem življenju. Lokalne oblasti so tako eden od glavnih izvorov katerekoli demokratične ureditve, saj glede na demokratično načelo, lahko državljani sodelujejo pri vodenju javnih zadev (Haček in ostali 2008, 7).

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije, niti ni v primerjalnem pravu njene enotne ureditve (Vlaj 1998, 15). Lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti³ – občin in širših lokalnih skupnosti – da v okviru svoje pristojnosti urejajo in upravljajo javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju.

Lokalna samouprava omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti določeno stopnjo neodvisnosti, predvsem v razmerju do države, ki ji jo ta ne more odvzeti ali jo ogroziti. Vendar je ta neodvisnost tudi zelo omejena, saj o antagonizmu med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. Poleg tega pa o izvirnih pravicah posameznih ožjih teritorialnih skupnosti v okviru države ne moremo govoriti, saj jih imajo le toliko in tiste, ki jih priznava država (Haček in ostali 2008). Kljub temu je neizpodbitno, da gre za dva povsem ločena nivoja oblasti, pri katerima je lokalna oblast podrejena državni, vendar ji ta hkrati priznava določeno avtonomijo.

V Republiki Sloveniji lahko prebivalci lokalno samoupravo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina ima v izvirni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi, ki živijo na njenem območju. Predvsem pa se omenjene funkcije mnogo bolj racionalno in učinkovito uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno

³ Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane v obliki naselij oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Gre za družbeno skupnost, ki je določenem območju, ki je bistveno manjši od območja države (Grad 1998, 13). Najožje lokalne skupnosti so tiste, v katerih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tisti splošni pogoji, ki omogočajo družbeno življenje na tem področju (Vlaj 1998, 14).

oblastjo (Vlaj 1998, 23-29). Odločanje v občinah poteka prek voljenih predstavnikov – županov, ki predstavljajo izvršilni organ občine in so politični nosilci odločanja v občini ter predstojniki lokalnega upravnega aparata in občinskih svetov (Haček in ostali 2008, 10). Slednji predstavljajo zakonodajni in predstavniški organ na ravni lokalne samouprave (Grad 1998, 274).

Po osnovni predstavitvi temeljnih ustavnih načel in posledično tudi krajši predstavitvi relevantnih poudarkov državne ureditve Republike Slovenije, prehajamo na raziskovalni problem vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Kot že pri prejšnjih volitvah v Državni zbor Republike Slovenije, je tudi pri zadnjih (leta 2008) bilo v parlament izvoljeno kar nekaj županov. Čeprav smo bili v zadnjih treh mandatih⁴ priča padajočemu trendu tako imenovanih dvojnih funkcionarjev, ki na državni ravni nastopajo v funkciji poslancev in hkrati na lokalni ravni v funkciji županov, se je njihovo število v prvi polovici tega mandata povzpelo na 24, kar predstavlja četrtnino vseh poslanskih mest. Poleg tega je v tem obdobju v poslanskih klopih sedelo tudi šest poslancev, ki so na lokalni ravni opravljali funkcijo podžupana in 23 funkcijo občinskega svetnika. Glede na to, da je omenjena številka vse prej kot zanemarljiva, bom poskušali podrobneje preučiti razloge in posledice omenjenega fenomena.

⁴ V mandatnem obdobju od 1996 do 2000 je bilo med poslanci mogoče naštetih 28 županov. V mandatnem obdobju od 2000 do 2004, je število padlo na 22, v obdobju od 2004 pa do 2008 pa je bilo 20 poslancev, ki so bili hkrati župani (Lavtar 2004, 17-18).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 OBRAZLOŽITEV RELEVANTNOSTI RAZISKOVALNE TEME

Omenjeno vprašanje je sprožilo zelo velik odziv med predstavniki stroke in politične, kot tudi širše, javnosti v Republiki Sloveniji. Po laični oceni obstaja širok konsenz, da ni primerno, da je posameznik lahko poslanec in župan hkrati, oziroma da ti dve funkciji nista združljivi. Kljub temu je bilo potrebno skoraj dvajset let, da se je to področje primerno zakonsko uredilo. Zakaj je toliko let ostajalo to vprašanje nerešeno in zakaj se dopuščalo stanje, ki je bilo očitno nesprejemljivo? Pojavljalo se je tudi vprašanje ali je sploh v skladu z zakoni in ustavo? Odgovori na ta vprašanja so bili eden od glavnih ciljev pričujočega magistrskega dela, ki bo osredotočeno na obdobje pred uveljavitvijo nezdržljivosti funkcij poslanca in župana.

Ustava Republike Slovenije v 82. členu govori o tem, da zakon določa nezdržljivost funkcije poslanca, vendar noben zakon ne opredeljuje nezdržljivosti funkcij poslanca in župana. Zakon o poslancih 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 zakonodaja⁵ 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. Sočasno opravljanje funkcije poslanca, kot najvišjega nosilca zakonodajne oblasti na državni ravni, in župana, kot najvišjega nosilca izvršilne oblasti na lokalni ravni, je bilo v Republiki Sloveniji nekaj 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 ostali 2008, 12). Prav tako bi težko ocenili ali poslanci svoje delo opravljajo učinkovito, racionalno in optimalno.

⁵ Predvsem Zakon o poslancih in Zakon o lokalni samoupravi.

Glede na dejstvo, da je šlo v tem primeru za državni in lokalni nivo, je bilo vprašljivo upoštevanje ustavnega načela delitve oblasti. Slednje nakazuje tudi »sistem zavor in ravnovesij« med posameznimi vejami oblasti ter preprečitev morebitnih zlorab s strani ene od vej. Hkrati se je porajal dvom glede dejanske avtonomije lokalne samouprave, opredeljene v 140. členu Ustave, kot tudi neodvisnost in nepristranskost državnega zbora, kot nosilca zakonodajne oblasti (Lavtar 2004, 16-17). 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, kot tudi celo o okviru finančnih razmerij med državo in posamezno občino (Zagorc 2008a, 16). Omenjeno je v nasprotju z enakovredno obravnavo vseh enot lokalne samouprave. Poleg tega je bil poslancu z izvolitvijo v državni zbor podeljen reprezentativni mandat, kar pomeni, da je predstavnik celotnega slovenskega ljudstva (82. člen ustave) in mora delati v skladu z javnim interesom, kar seveda ne, oziroma naj ne bi dopuščalo zasledovanje parcialnih interesov določene teritorialno zaokrožene celote na lokalni ravni, ali celo lastnih interesov.

V 96. členu Ustave Republike Slovenije je zapisano, da je zastopnik lokalnih interesov na državni ravni Državni svet Republike Slovenije. Trdimo lahko celo, da je zastopstvo lokalnih interesov v državnem svetu prevladujoče, saj je v njem od 40 članov kar 22 predstavnikov, ki zastopajo lokalne interese. To pomeni, da je na državni ravni ustrezna pozornost namenjena lokalnim vprašanjem ter da imajo lokalni interesi posebno težo (Senčur 2003, 6-7). Zakaj se torej srečujemo s pojavom dvojnih funkcionarjev in čemu je število dvojnih funkcionarjev tako visoko?

Od leta 1993 dalje je bilo izvedenih kar sedem poskusov, katerih namen je bil uvesti nezdržljivost poslanske in županske funkcije. Po šestih neuspešnih poskusih je na presenečenje širše slovenske javnosti, je bila 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 poslancih. V noveli je predlagana sprememba 10. člena, s čimer bi uvedli nezdržljivost poslanske in županske funkcije. V

začetku tega mandatnega obdobja, natančneje novembra 2009 so poslanci že glasovali o identičnem predlogu, prav tako na pobudo stranke Zares. Poslanci so takrat glasovali po svoji vesti in ne v skladu z načeli, opredeljenimi v koalicijski pogodbi, in mnenjem Vlade Republike Slovenije. Pri omenjenem glasovanju, je – tako kot pri preteklih poskusih uzakonitve nezdržljivosti županske in poslanske funkcije – osebni interes prevladal nad javnim, zato zakon tudi ni bil sprejet.

V kolikor se osredotočimo na politološki vidik pri iskanju razlogov za dolgotrajno vztrajanje pri združljivosti funkcij poslanca in župana, je eden glavnih brez dvoma selekcija kandidatov političnih strank, ki se bodo potegovali za volilne glasove na volitvah. Konkretno gre v tem primeru za selekcijo kandidatov za izvršilno in predstavniško funkcijo na lokalni ter predstavniško funkcijo na nacionalni ravni. Zakonodajca omenjeno vprašanje ureja dokaj parcialno in posledično zakonska določila redko sooblikujejo, ali vplivajo na procese izbire kandidatov političnih strank za volitve v zgoraj omenjene funkcije. Tako kot v večini zahodnoevropskih držav je tudi v Republiki Sloveniji selekcija kandidatov prepuščena strankam in njihovim internim pravilom (Fink-Hafner in Krašovec 2000, 144-148). Slovenske politične stranke so same opredelile različne postopke in merila za izbiro kandidatov, ki bodo kandidirali na državnozborskih ter tudi na lokalnih volitvah. Selekcija kandidatov za kandidiranje na volitvah je postala tudi eden od ključnih mehanizmov za zagotavljanje lojalnosti njenih članov. V primeru preučevanja fenomena dvojnih funkcionarjev, pa glede na pogostost tega pojava pridemo do sklepa, da slovenske politične stranke očitno pri izbiri kandidatov za volitve upoštevajo predvsem »kriterij izvoljivosti«. Poleg tega je mogoče ugotoviti, da slovenske politične stranke v primerjavi s političnimi strankami v zahodnoevropskih državah, ne vlagajo v razvoj ali »usposabljanje« kadrov za pomembnejše pozicije na državni ravni, oziroma v izbiro najbolj kompetentnega in primernega kandidata, ki bi lahko uspešno opravljal funkcijo v interesu državljanov.

2.2 CILJI IN NAMEN TER RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

Cilj oziroma namen magistrskega dela je podrobna analiza fenomena dvojnih funkcionarjev. Preučili smo pravno podlago, ki je dopuščala sočasno opravljane funkcije poslanca in župana, in njeno skladnost z ustavnimi načeli demokratične države. Obravnavali smo zadnje poskuse urejanja vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije, ki se nanašajo na spremembe zakonodaje, konkretno Zakona o poslancih.

Analizirali smo trend naraščanja in upadanja kvote poslancev-županov v zadnjih nekaj mandatnih obdobjih, na podlagi katerega smo poskušali ugotoviti ali obstaja kakšna logična povezava. Analizirali smo mnenja in stališča pravnih strokovnjakov ter državnih funkcionarjev, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem in se zavzemajo za uzakonitev nezdržljivosti funkcij. Nenazadnje smo trem funkcionarjem iz Zasavja, ki so in še vedno sočasno opravljajo funkcijo poslanca in županom omogočili, da predstavijo svoj vidik, predvsem pa da pojasnijo kako uspejo (oziroma so uspeli) nastopati hkrati v dveh tako pomembnih funkcijah ter kako ravnajo v situacijah, v katerih je navzkrižje interesov očitno in neizogibno.

Po preučitvi priporočil Evropske unije smo izvedli manj obsežno mednarodno primerjalno analizo združljivosti poslanske in županske funkcije. Pri slednji smo vključili državi Evropske unije, ki sta nam bili vzor, ko se je oblikovala slovenska državna ureditev.

Uspešnost in učinkovitost delovanja poslancev oziroma županov je izjemno težko oceniti, oziroma sploh ni merljiva, zato bomo poskušali ugotoviti ali oziroma kje dvojni funkcionarji »izkoristijo« svojo funkcijo na državni ravni v prid interesom občine, katere župani so.

Glede na omenjeno, je temeljno raziskovalno vprašanje pričujočega magistrskega dela: »Ali je trenutno stanje, ki dopušča združljivost poslanske in županske funkcije, primerno?« Z določenim številom stični točk oziroma številom različno urejenih institutov kot pravi Bučar in drugi (2000, 44) smo pri postavitvi raziskovalnega vprašanja določili tudi kako izmeriti pojem kot je »primernost«.

Temeljno raziskovalno vprašanje smo preverjali s pomočjo delovnih hipotez, ki pokrivajo bistveno ožje področje raziskovanja. Poudariti je treba, da rezultat delovne hipoteze ne daje avtomatično tudi odgovora na splošno hipotezo, ampak prispeva le del tega odgovora (Bučar in drugi 2000, 44). Dejansko zbrani podatki hipotezo podprejo ali zavrnejo.« (Ragin, 2007, 30).

V okviru magistrskega dela bomo preverjali naslednje hipoteze:

1. HIPOTEZA: Z dopuščanjem, da posameznik nastopa v vlogi poslanca in župana hkrati, se, poleg ostalih ustavnih načel, ne upošteva načelo avtonomije lokalne samouprave.
2. HIPOTEZA: Omenjeno stanje dodatno zmanjšuje vlogo, pomen in vpliv državnega sveta kot predstavnika lokalnih interesov na državni ravni.
3. HIPOTEZA: Župan si z izvolitvijo v državni zbor pridobi moč za uveljavljanje lokalnih interesov v prid svoje občine. Zato občine niso enakovredno obravnavane, saj so občine, katerih župan je hkrati poslanec, v privilegiranem položaju.
4. HIPOTEZA: Za uspešnega in ambicioznega župana je kandidiranje na volitvah v državni zbor najbolj smiselno nadaljevanje politične kariere.

2.3 METODOLOŠKI OKVIR

Magistrsko delo je razdeljeno v 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 (Ustava RS, zakoni, podzakonski akti in ostali predpisi) in sekundarnih (knjige, učbeniki, članki ter ostalo znanstveno gradivo) virov. Temeljna spoznanja obravnavane teme so bila podprta prav z metodo analize primarnih in sekundarnih virov. Z omenjeno metodo so pojasnjeni temeljni pojmi, in sicer v prvem delu, kot tudi pri vsakem poglavju posebej, kjer bodo prvič izpostavljeni.

V drugem delu, smo analizirali empirične podatke, vezane na številčnost in pogostost pojava dvojnih funkcionarjev. Opravili smo strukturirane družboslovne intervjuje s sedanji in pretekli dvojnim funkcionarji v Zasavju. Za preučevanje razlik in podobnosti med državami Evropske unije pa smo opravili še mednarodno primerjalno raziskavo⁶. V tem delu, ki je povsem vsebinski, so bili ob uporabi teoretičnih spoznanj preučevani razlogi za obstoj fenomena dvojnih funkcionarjev, pri čemer je bila uporabljena metoda dedukcije.

V zadnjem delu magistrskega dela smo strnili sklepne ugotovitve opravljenih analiz in intervjujev ter jih smiselno povezali. V tem delu je bila uporabljena metoda indukcije⁷, kar pomeni, da je bila na podlagi analize ključnih ugotovitev potrjena oziroma ovržena posamezna hipoteza. Ker raziskovalno vprašanje namreč ponuja dva možna odgovora smo v zadnjem delu pojasnili oziroma utemeljili, zakaj je bil izbran določen odgovor (Bučar in drugi 2000, 45).

⁶ Slednja sodi v okvir primerjalne strategije družboslovnega raziskovanja. Raziskovalno strategijo lahko razumemo kot združevanje glavnega raziskovalnega cilja in posebne raziskovalne metode (Ragin 2007, 63). Po Raginu obstajajo tri strategije družboslovnega raziskovanja in sicer primerjalna, kvalitativna in kvantitativna. Vsaka od strategij opredeli način povezovanja med idejami in izkustvenim gradivom in vodi do prikaza nekega vidika družbenega življenja.

⁷ »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 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 DELITEV OBLASTI NA DRŽAVNI RAVNI

V uvodu pojasnimo nekaj temeljnih političnih pojmov, vezanih na oblast v državi, njene funkcije in organizacijo, ki predstavljajo osnovo za državne ureditve in njihovo delovanje. Državna oblast se je v preteklosti izvajala bolj ali manj enotno, kasneje pa se je začela ločevati na več funkcij. V sodobnih državah se običajno oblast uresničuje prek različnih oblastnih funkcij, pri čemer državno funkcijo razumemo kot skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, ki jih izvajajo državni organi (Kavčič in Grad 2000, 169). Potrebno je poudariti, da se pojem državna funkcija pogosto enači s pojmom državna oblast, kar je neprimerno, saj se državna oblast lahko izvaja prek različnih funkcij države (Grad in drugi 1996, 35).

Na funkcije države se navezuje tudi organizacija državne oblasti, tako horizontalna, kot tudi institucionalna. V okviru organizacije državne oblasti je določen položaj organov, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti in njihova medsebojna razmerja. Za državne organe je značilno, da so stalne institucije, katerih naloge opravljajo fizične osebe, ki imajo omejen mandat (Kavčič in Grad 2000, 171).

3.1.1 Načeli organizacije oblasti

Uveljavljeni sta dve temeljni načeli organizacije državne oblasti, ki se nanašata na horizontalna razmerja med državnimi organi, in sicer načelo enotnosti in načelo delitve oblasti. To pomeni, da se nanašajo na razmerja med organi, ki opravljajo različne funkcije državne oblasti v enakem rangu. Francoski mislec Jean Jacques Rousseau je bil zagovornik načela enakosti oblasti, pri čemer je izhajal iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je iz tega razloga ni mogoče deliti. Enotnost oblasti je posledično izraz ljudske suverenosti in splošne volje ljudstva. Kljub temu ima v okviru načela enotnosti oblasti sodna oblast poseben status, saj uživa določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti. Za enotnost oblasti je sicer značilno, da je oblast osredotočena v enem državnem organu. V demokratičnih državah je to parlament,

kateremu so podrejeni drugi državni organi. V sodobnih ustavnih ureditvah je uveljavljanje načela enotnosti oblasti redkost, v primerjavi z načelom delitve oblasti, ki je prevladujoče načelo organizacije državne oblasti. Utemeljitelja načela delitve oblasti sta John Locke in Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu. Prvi je opredelil temelje doktrine liberalne države in zagovarjal ravnotežje med različnimi vejami državne oblasti, drugi pa je ločil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno. Montesquieu je dodal tudi zahtevo, da mora vsako od teh oblasti opravljati različna oseba oziroma državni organ, ki ga omejujejo ostali organi. S tem je želel preprečiti zlorabo oblasti. Za načelo delitve oblasti je posledično značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, relativno samostojni in neodvisni, vendar nobeden od njih ne more prevladati, ker je med njimi vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij, za katerega v angleščini obstaja poseben izraz ("*checks and balances*") (Grad in drugi 1996, 38).

V načelu delitve oblasti se odraža bojazen, da lahko celotna oblast – združena v enem organu – pripelje do nedemokratskih odločitev. Izkušnje iz polpretekle zgodovine (predvsem po koncu druge svetovne vojne) so pokazale, da je lahko združitev oblasti nevarna za svobodo državljanov in njihove temeljne pravice ter svoboščine. Skladno z načelom delitve oblasti, najpomembnejša oblast, to je zakonodajna, pripada parlamentu. Izvršilna oblast, ki pretežno pripada vladi, pa je odgovorna parlamentu in lahko deluje le dokler uživa njegovo oziroma večinsko podporo. Na drugi strani je sodna oblast samostojna, čeprav del sodnikov voli parlament (Zajc 2004, 17).

3.1.2 Sistemi organizacije državne oblasti

Na podlagi zgoraj opisanih načel organizacije državne oblasti so se razvili različni sistemi organizacije državne oblasti. Na podlagi načela enotnosti oblasti se je oblikoval skupščinski ali konventski sistem, na podlagi načela delitve oblasti pa predsedniški in parlamentarni sistem. Načelo delitve oblasti je v sodobnih demokratičnih državah različno izvedeno, saj gre v primeru predsedniškega za t. i. trdo delitev, pri parlamentarnem pa za mehkejšo (Grad in drugi 1996, 40).

V sodobnih družbah obstaja več sistemov delitve oblastnih funkcij države: dualistični, trialistični in kvadralistični.

Dualistična teorija državno oblast deli na funkcijo odločanja, ki jo izvajajo zakonodajni organi, in funkcijo izvrševanja, ki je v pristojnosti medsebojno organizacijsko ločenih izvršilnih ter sodnih organov. V primeru trialistične teorije se oblast deli na izvršilno, zakonodajno in sodno. Pri kvadralistični teoriji je delitev še bolj podrobna, saj oblast deli na zakonodajno, izvršilno, sodno in upravno funkcijo. Izvršilna funkcija je v tem primeru mišljena kot pretežno politična funkcija, upravna pa kot funkcija izvrševanja zakonov s strani upravnih organov (Grad in drugi 1996, 35).

Najbolj se je uveljavila trialistična delitev državnih funkcij, ki jo najdemo v večini sodobnih ustav. Pri tem, v okviru zakonodajne funkcije, državna oblast sprejema zakone, ki so poleg ustave najvišji pravni akti v državi, s čimer opredeljuje okvir in delno tudi omejuje izvajanje ostalih državnih funkcij. V sodobnih državah omenjena naloga pripada voljenemu zakonodajnemu telesu, ki je običajno parlament. Dokaj običajno je tudi, da del zakonodajne funkcije, t. i. delegirane zakonodaje, opravlja izvršilni organ (Kavčič in Grad 2000, 169). Na drugi strani lahko ugotovimo, da izvršilno funkcijo v državah lahko izvaja več organov. To so državni poglavar, vlada, upravni in nekateri drugi organi, ki predvsem izvršujejo zakone. Sodna funkcija zagotavlja dosledno upoštevanje in spoštovanje sprejetih zakonov ter ostalih pravnih norm. V okviru sodne funkcije se tudi izdajajo konkretni pravni akti, ki se nanašajo na točno situacijo – to so sodbe (Grad in drugi 1996, 37). Sodna funkcija se izvaja z avtoritativno ugotovitvijo kršitve pravne norme in njene odstranitve, predvsem v primeru spora glede omenjenega (Kavčič in Grad 2000, 170).

3.1.3 Državni organi

Oblast ne glede na delitev državnih funkcij izvajajo državni organi oziroma organizacijske enote, ki jih tvorijo skupine ljudi ali posamezniki, pooblaščen za izvajanje dela državne oblasti. Državni organi so z vidika državne organizacije nepogrešljivi, saj predstavljajo instrument njenega delovanja. Hkrati so edini instrument preko katerega lahko država deluje.

Državni organi v okviru svojih pristojnosti opravljajo različne državne funkcije. S tega vidika jih ločimo na zakonodajne, izvršilne in upravne ter sodne organe. Lahko pa jih razvrstimo tudi po drugih merilih. Glede na način pridobitve funkcije fizičnih nosilcev izvajanja nalog organa jih ločimo na voljene in postavljene, glede na nosilce izvajanja nalog pa na individualne in kolegijske (Kavčič in Grad 2000, 171).

Nekateri med njimi so tako pomembni oziroma obvezni, da so omenjeni že v ustavi, zato jih imenujemo ustavni organi. V ustavi je navadno določena tudi njihova ureditev in medsebojna razmerja.

Izvajanje oblasti je organizirano tako, da ga na različnih področjih delovanja izvajajo različni državni organi. Kljub temu mora biti njihovo delovanje usklajeno, kar zagotavlja hierarhija državnih organov in njihovo medsebojno sodelovanje.

Državni organi imajo svoje pristojnosti opredeljene v ustavi, zakonih ali drugih podzakonskih aktih. Najpomembnejše državne odločitve sprejemajo zakonodajni, izvršilni in sodni organi, medtem ko najštevilčnejši upravni organi zagotavljajo njihovo implementacijo (Grad in drugi 1996, 36-37).

Državna oblast je organizirana v različnih oblikah, ki se med seboj razlikujejo predvsem glede na položaj temeljnih državnih organov in ureditvijo njihovih medsebojnih razmerij. Posledično ločimo različne oblike vladavine in državne ureditve.

Oblika vladavine je odvisna tega kako je organiziran šef države in kakšen je njegov položaj. Slednji se od primera do primera razlikuje glede na določene temeljne značilnosti državne ureditve posamezne države. Predvsem je njegova glavna funkcija, da navzven in navznoter predstavlja državo, poveljuje oboroženim silam države, imenuje visoke državne funkcionarje itd. V primeru izrednih razmer so mu dodeljena še posebna pooblastila. Glavna delitev je delitev na monarhijo in republiko, kjer vlada več subjektov, medtem ko v monarhij vlada en sam. V republici je položaj šefa države izpostavljen pravni, ne pa tudi politični odgovornosti. Funkcija šefa države je časovno omejena na mandat, ki ga ta pridobi z neposredno ali posredno izvolitvijo. Glede na pristojnosti šefa države na izvršilnem področju in njegov odnos do zakonodajne ter sodne oblasti, je mogoče opredeliti tudi njegov položaj. Na podlagi slednjega ločimo različne oblike republik. V

parlamentarni republiki je izvršilna oblast odgovorna parlamentu, v predsedniški republiki pa je izvršna oblast v veliki meri neodvisna od zakonodaje (Sruk 1995, 282).

Različne oblike državne ureditve izhajajo iz načela vertikalne organiziranosti državne oblasti, na podlagi česar je največja ločnica med enovito (unitarno) in zvezno (federativno) urejeno državo. Unitarna ureditev države je značilna za večino evropskih držav, kamor spadata tudi Francija in Italija. Federativno urejene države so manj pogosta oblika, najbolj značilne so ZDA, Zvezna Republika Nemčija, Avstrija idr. (Kavči in Grad 2000, 173).

3.2 DELITEV OBLASTI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ustava v modernih demokratičnih državah predstavlja temeljni in najvišji splošni pravni akt, ki ureja najpomembnejša vprašanja državne in družbene ureditve. Na podlagi ustavnega razvoja, ustave urejajo predvsem dve področji, in sicer človekove pravice ter svoboščine in organizacijo državne oblasti. Pri slednji materiji, se ustavne določbe nanašajo predvsem na najvišje organe državne oblasti ter njihov položaj, pristojnosti in medsebojna razmerja (Kocjančič in drugi 1998, 87).

Tako je tudi v primeru Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju ustava), ki je bila sprejeta 23. 12. 1991 in predstavlja hkrati temeljni osamosvojitven dokument (Kocjančič in ostali 1998, 83). Po osamosvojitvi in sprejetju ustave je Republika Slovenija postala samostojna država z republikansko obliko vladavine in unitarno obliko državne ureditve (Kavčič in Grad 2000, 171).

V procesu oblikovanja ustave, je zaradi zgodovinske preteklosti Republike Slovenije prevladovala močna zahteva po uveljavitvi načela delitve oblasti, ki je v praksi veljala za bolj demokratično (v primerjavi s prejšnjo ureditvijo). Glede uveljavitve načela delitve oblasti je obstajal tudi politični konsenz, zato je bilo omenjeno načelo uvedeno v ustavo, kot eno temeljnih izhodišč državne ureditve (Grad in drugi 1996, 48).

Ustava se je posledično oprla na trialistično teorijo delitve oblasti oziroma državnih funkcij. V 3. členu ustave je poleg državljanskega načela, pravice do samoodločbe ter načela ljudske suverenosti, v 2. odstavku omenjenega člena opredeljena tudi organizacija državne oblasti, utemeljena na načelu delitve oblasti. Slednje opredeljuje ureditev razmerja med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo. Vsaka izmed njih se izvršuje bolj ali manj neodvisno. S tem je onemogočeno osredotočenje oziroma kumulacija oblasti ter eventualno zloraba oblasti s strani enega organa. V sistem so bili vkomponirani mehanizmi zavor in ravnovesij, ki zagotavljajo medsebojni nadzor in po potrebi tudi možnost omejevanja oblasti, zato načelo delitve oblasti predstavlja enega od temeljnih prvin demokratičnih sistemov (Kocjančič in drugi 1998, 93).

Če je pri oblikovanju ustave prevladoval konsenz glede izhodišč državne ureditve, pa je nekaj časa ostalo odprto vprašanje uveljavitve parlamentarnega modela po nemškem vzoru, ali parlamentarno predsedniškega modela po francoskemu vzoru. Na koncu so prevladale prednosti parlamentarnega sistema. Kljub tej odločitvi, pa nekaj ustavnih določb – glede razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti – vnaša elemente, ki spominjajo na nekdanji skupščinski sistem. Celo v praksi je po delovanju slovenski sistem bližnje skupščinskemu kot parlamentarnemu, k čemer tudi pripomore dejstvo, da je načelo delitve oblasti delno zabrisano. Slednje se vidi v odnosu med parlamentom in vlado. Gledano v celoti na normativni ravni zakonodajna oblast prevladuje nad izvršilno (Kavčič in Grad 2000, 179). Kot primer lahko navedemo skoraj pretirano poudarjanje volilne funkcije parlamenta, ki voli sodnike in imenuje ministre, kar po mnenju strokovnjakov samo še dodatno zapleta razmerje med parlamentom in vlado. Pravni strokovnjaki menijo, da se instrumenti, kot sta zaupnica in nezaupnica, v ureditvi, katerih namen je zagotavljanje zakonodajne in izvršilne veje oblasti, ne morejo uveljaviti v zadostni meri (Grad in drugi 1996, 49).

V nadaljevanju naloge bomo zaradi fokusa naloge podrobneje predstavili zakonodajno vejo oblasti v Republiki Sloveniji in organa, ki v okviru te veje oblasti izvajata oblastne naloge.

3.3 PARLAMENT KOT PREDSTAVNIŠKO IN ZAKONODAJNO TELO

V večini sodobnih demokratičnih držav je parlament vrhovno predstavniško telo, ki izvaja zakonodajno oblast in s tem zagotavlja splošno politično usmeritev. Zato ima tudi skoraj najpomembnejše mesto v organizaciji oblasti (Rupnik in drugi 1996, 117). Parlament deluje kot predstavniško telo v okviru ustavno in zakonsko določenih pristojnosti, od katerih je tudi odvisna avtonomija parlamenta (Zajc 2004, 15). Beseda parlament izhaja iz srednjeveške latinščine in je prvotno pomenila pogovor menihov po obedu. Kasneje pa se je izraz začel uporabljati za slovesne diplomatske konference, od leta 1246 pa za zборе, ki so jih občasno sklicevali angleški kralji in na katerih so razpravljali o pomembnih državnih zadevah. Iz omenjene besede izhaja tudi pojem parlamentarizem, ki v širšem smislu pomeni demokratično obliko vladanja, kjer je vlada delno ali popolnoma odgovorna parlamentu. Pomeni tudi sistem predstavniške vladavine, kjer se ljudska suverenost izraža na svobodnih, splošnih in večstrankarskih volitvah. V ožjem pomenu je parlamentarizem oblika organizacije za katero je značilno, da je vlada odvisna od zaupanja parlamenta (Testen 2005, 11). Med pomembne značilnosti parlamentarizma sodi tudi svoboda razpravljanja, varstvo poslancev pri opravljanju njihovega dela ali imuniteta, pravica poslancev, da se združujejo v poslanske skupine in sodelujejo pri oblikovanju vlade, spoštovanje drugačnih ali celo nasprotnih mnenj, iz česar izhaja tudi sposobnost oblikovanja kompromisov, ter spoštovanje formalnih pravil in postopkov odločanja, vključno z demokratično sprejetimi odločitvami, kljub morebitnemu nestrinjanju. Teorija sodobnega parlamentarizma temelji na predpostavkah sekularne države in načelih predstavništva, enakosti ter svobode državljanov, javne razprave in omejene oziroma deljene oblasti (Zajc 2004, 15-16).

Po splošni definiciji je predstavniško telo kolegijski in praviloma voljen organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti, naj si bo v državi ali lokalni skupnosti. Predstavlja lahko del skupnosti (npr. stanove, interesne skupine), vendar najpogosteje vse člane skupnosti, s čimer pridobi tudi status splošnega predstavniškega telesa. Na državni ravni je kot predstavniško telo označen tisti državni organ, ki je predstavnik celotnega ljudstva in sprejema najpomembnejše odločitve. V večini primerov je njegova najpomembnejša zakonodajna funkcija, kar pomeni, da sprejema zakone, zaradi česar je tudi zakonodajno telo. V sodobni družbi pa se za predstavniško in zakonodajno telo uporablja izraz parlament (Kocjančič in drugi 1998, 143). Prvi parlament je nastal v 13. stoletju v Angliji

kot oblika stanovske skupščine, ki je omejevala kraljevo oblast. Kasneje se je ta model prenesel v številne druge države (Rupnik in drugi 1996, 117).

Kot je bilo že omenjeno, je parlament voljen. Z volitvami ljudstvo predstavnikom v parlamentu podeli mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Posledično se parlament oblikuje na podlagi volje državljanov, kar simbolno pomeni, da so njihova pomanjšana kopija, ki naj bi delovala, kot bi delovali sami. Državljeni volijo svoje predstavnike na podlagi splošne volilne pravice, na neposrednih in splošnih volitvah za mandatno obdobje štirih let (Kocjančič in drugi 1998, 144).

Poleg najpomembnejše zakonodajne funkcije, opravlja parlament vrsto drugih funkcij, med katerimi je potrebno posebej izpostaviti volilno in nadzorno funkcijo. V okviru volilne funkcije parlament najpogosteje voli predsednika republike, ustavne sodnike itd. V okviru nadzorne funkcije parlament izvaja nadzor nad delom vlade, ki se odraža preko instituta nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj ter parlamentarne preiskave. Preko slednje opravlja funkcijo širšega družbenega nadzora (Kocjančič in drugi 1998, 143).

V kolikor bi želeli celovito preučiti vlogo parlamenta v političnem sistemu, se ne smemo omejiti le na njegove klasične funkcije, ki izhajajo iz predstave o delitvi oblasti, ampak je potrebno upoštevati celoten nabor posledic, ki jih ima njegovo delovanje na politični sistem. S te perspektive je mogoče zaznati različne formalne in neformalne funkcije parlamentov, ki vplivajo na učinkovito delovanje političnega sistema in njegov odnos do civilne družbe. Poleg tega je razvitost funkcij pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, kot tudi demokratičnosti celotne družbe. Obstajajo številne opredelitve in lestvice funkcij parlamentov.

Najbolj znana je Packenhamova lestvica temeljnih funkcij parlamentov, ki so:

- ustvarjanje legitimnosti;
- predstavljanje družbenih interesov;
- racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov;
- zakonodajna funkcija;
- funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna;
- nadzora nad vlado in njeno politično ter administrativno dejavnostjo;

- rekrutacija in socializacija v smislu oblikovanja nacionalne in (evro)elite;
- informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Packenham v Zajc 2000, 28).

3.3.1 Sestava predstavniških teles

V sodobnih državah je mogoče zaslediti predvsem eno in dvodomno sestavo parlamenta, redko pa večdomno. V zahodnih demokracijah, predvsem v večjih državah, je pogost dvodomni parlament. Na drugi strani je enodomni sistem značilen predvsem za ureditve novejših držav.

Dvodomni parlament ima različne pojavne oblike, vendar o njih lahko govorimo takrat, ko je parlament sestavljen iz dveh domov, ki imata različne nazive in pristojnosti ter praviloma ločeno opravljata svoje delo. Prvi dom je v večini primerov voljen na neposrednih volitvah in je predstavnik vseh državljanov, drugi dom pa je oblikovan na podlagi interesnega, profesionalnega oziroma drugega predstavnštva, zato je tudi voljen na posrednih volitvah ter ima posledično šibkejši položaj. Dvodomne parlamente lahko najdemo v večini unitarnih in federativnih držav (Rupnik in drugi 1996, 117). Dvodomne parlamente, tudi zaradi različnih nazivov oziroma imen, med seboj razlikujemo glede na položaj drugega doma, pri čemer lahko govorimo o popolni ali nepopolni dvodomnosti. Popolna dvodomnost pomeni enak položaj obeh domov parlamenta pri sprejemanju zakonodajnih in drugih odločitev, v razmerju do vlade itd. O nepopolni dvodomnosti pa govorimo takrat, ko ima drugi dom drugačen, praviloma šibkejši položaj kot prvi dom parlamenta, v smislu ožjih pristojnosti in manjših možnosti vplivanja na sprejemanje odločitev prvega doma. S tem je mišljeno, da je v pristojnosti drugega doma izvajanje naslednjih aktivnosti: zakonska iniciativa, odločilni veto, enakovredni in enakopravno sprejemanje odločitev o omejenem krogu vprašanj, pravica zahtevati zakonodajni referendum in parlamentarno preiskavi (Kocjančič in drugi 1998, 173). Položaj drugega doma je posledično odvisen od njegovih pristojnosti, predvsem od njegove zakonodajne pristojnosti. Če je njun položaj na zakonodajnem področju povsem enakovreden, je to tipičen primer popolne dvodomnosti, kar pomeni, da ima drugi dom pravico odločanja in sprejemanja zakonov. V primeru nepopolne dvodomnosti je za drugi dom parlamenta značilno, da ima pravico do zakonodajne iniciative, suspenzivnega veta, vendar ne more

odločilno vplivati na končno odločitev glede vsebine oziroma sprejetja nekega zakona. Kljub temu pa je končna odločitev do neke mere tudi posledica odločitev in dejanj obeh domov parlamenta (Grad in drugi 1996, 97).

V nekaterih parlamentih drugi dom parlamenta zagotavlja zastopstvo posebnih teritorialnih, predvsem regionalnih in funkcionalnih interesov. Lahko je oblikovan kot svet modrecev, da bi poskrbel in prispeval h kvalitetnejšim in bolj pretehtanim zakonodajnim ter drugim pomembnim odločitvam. Drugi dom parlamenta je praviloma voljen, ali pa njegove člane imenuje šef države oziroma je članstvo vezano na položaj. Pogosto je volilni sistem drugačen za izvolitev članov drugega doma (Kocjančič in drugi 1998, 173). Kot pomembno razliko med obema domovoma je potrebno izpostaviti tudi trajanje mandatov (Kavčič in Grad 2000, 186).

Za položaj predstavnškega telesa v parlamentarnem sistemu je ključno njegovo razmerje do vlade, ki je nosilec izvršilne funkcije. V sodobnih sistemih je vlada skoraj vedno odgovorna prvemu domu.

V političnopravni teoriji so si mnenja glede dvodomnega parlamenta deljena, saj omenjena struktura lahko povzroči nekatere težave, povezane z razdelitvijo pristojnosti in njihovimi medsebojnimi odnosi. V primeru, da imata oba domova enak status, to lahko pripelje do blokade odločanja, v kolikor pa je eden od domov šibkejši, se mu lahko v praksi zmanjša še tista naloga, ki mu je zagotovljena v ustavi. Kot prednosti dvodomnega sistema je kontinuiteta in stabilnost oblasti ter omejevanje vpliva političnih strank na delovanje parlamenta, saj drugi dom ni oblikovan po strankarskem načelu. Dvodomnost podaljšuje čas, ki je potreben za sprejem odločitev, kar zmanjšuje učinkovitost parlamenta, ter krepi moč izvršilne oblasti nasproti zakonodajni (Grad in drugi 1996, 94).

3.3.2 Predstavniško telo v slovenski ureditvi

Do osamosvojitve Republike Slovenije leta 1991, je prevladoval trodomni skupščinski sistem⁸ oziroma njegove različne variacije. Pred uvedbo dvodomnega sistema, je to funkcijo opravljalo predstavniško telo, imenovano Skupščina Republike Slovenije⁹.

Skupščina je bila v skladu z načelom skupščinske vladavine, ki zagovarja enotnost oblasti, najvišji organ državne oblasti in hkrati tudi organ družbenega samoupravljanja. Nobeden od treh zborov skupščine ni bil predstavnik celotnega ljudstva oziroma vseh državljanov, saj so bili v njih zastopani različni družbeni interesi (Brezovšek in drugi 2008, 61).

Po sprejetju Ustave Republike Slovenije je leta 1992 Državni zbor Republike Slovenije pridobil funkcijo splošnega predstavniško telesa, ki temelji na načelu ljudske suverenosti. Ustava je poleg državnega zbora uvedla tudi državni svet – državni organ, ki zastopa posebne družbene interese. Državni zbor izvaja zakonodajno in druge funkcije sodobnih parlamentov, državni svet pa na podlagi ustavno določenih pooblastil delno sodeluje pri zakonodajnem postopku in izvaja nadzor nad delom državnega zbora (Grad in drugi 1996, 106). Posledično na področju zakonodajne oblasti obstajata dva organa, ki imata različen položaj in pristojnosti.

⁸ V obdobju od leta 1945 do 1990, v Republiki Sloveniji ni bilo klasičnega parlamentarnega življenja, saj kljub rednim volitvam, ki so imele predvsem deklarativni pomen, državljeni dejansko niso imele prave možnosti izbire, ker je obstajala ena stranka. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja se je začel proces pluralizacije političnega življenja in ustanavljanja zvez ter nato političnih strank, ki je pripeljal do prvih demokratičnih volitev leta 1990 in prve večstrankarske skupščine, ki je bila predhodnica današnjega državnega zbora (Repe 2002, 113).

⁹ V Skupščino Republike Slovenije se je uradno preimenovala marca 1990 in se odpovedala nekaterim pristojnostim, vezanim na volitve članov predsedstva SFRJ ter slovenskih delegatov v zvezno skupščino. Skupščina Republike Slovenije je bila sestavljena iz treh domov: zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora. Vsak od njih je zastopal in uveljavljal različne družbene interese, na podlagi ideje o pluralizmu samoupravnih interesov. Tridomni sistem je bil uradno opuščen s sprejetjem Ustave Republike Slovenije 23. decembra 1991 (Repe 2002, 117). Vsi trije zbori so bili glede na medsebojna razmerja enakopravni in vsak izmed njih je imel 80 članov, volitve katerih so se razlikovale glede na posamezen zbor. V primeru, da je posamezni zbor glede določenega vprašanja ni dosegel konsenza, se je nato odločalo na skupni seji vseh treh zborov, na kateri je bila odločitev sprejeta s preglasovanjem (Kocjančič in drugi 1998, 176).

Po sprejetju ustave je bilo potrebno čim prej vzpostaviti državno organizacijo, določeno v ustavi, zato je ustavni zakon za izvedbo ustave določil, da se morata državni zbor in državni svet konstituirati najkasneje v enem letu po sprejetju ustave.

Glede na dejstvo, da razmerje med njima ni povsem definirano, je slednje povzročilo številna politična in strokovna razhajanja (Brezovšek in drugi 2008, 61). Dejansko pa, glede na zgoraj omenjene pristojnosti obeh domov slovenskega parlamenta, ne moremo govoriti o popolni dvodomnosti. Zato govorimo o nepopolni dvodomnosti, saj domova parlamenta nista v enakopravnem položaju. Državni svet ne sprejema zakonov skupaj in enakopravno z državnim zborom, ampak v zakonodajnem postopku sodeluje z omejenimi kompetencami (Kristan 1996, 4). Državni svet je glede na njegove pristojnosti smatran kot drugi dom parlamenta, vendar samo v najširšem pomenu. V ustavi državni svet ni izrecno opredeljen kot del parlamenta, temveč kot poseben organ z dokaj močnimi funkcijami in pristojnostmi. Z vidika ustavnopravne teorije državni organ s takšnimi pristojnostmi dejansko predstavlja drugi dom predstavniškega telesa v sistemu nepopolne dvodomnosti (Kavčič in Grad 2000, 187). Posledično v Republiki Sloveniji, glede na pozicijo državnega sveta, lahko trdimo, da obstaja nepopoln dvodomen parlamentarni sistem.

3.3.3 Državni zbor

V ustavni ureditvi Republike Slovenije je državni zbor predstavniško, zakonodajno in kolegijsko telo. Državni zbor spada med najmlajša predstavniška telesa v Evropi in je, kot naslednik Skupščine Republike Slovenije, prevzel številne funkcije, ki jih imajo parlamenti samostojnih in demokratičnih držav (Zajc 2000b, 29).

Državni zbor je kot organ zakonodajne oblasti umeščen v ustavno ureditev, kot eden najpomembnejših ustavnih organov¹⁰. Poseben položaj ima tudi zato, ker je edini tvorec ustavne ureditve, ki ima izključno pravico spreminjanja ustave. Poleg tega položaj državnega zbora neposredno in posredno ureja ustava, čeprav na precej splošen način. Kljub temu ustava državnemu zboru glede njegovega položaja in demokratičnosti

¹⁰ Državni zbor ustava omenja od 80. do 95. člena.

njegovega delovanja zagotavlja ustrezna jamstva. Državni zbor v celoti izvaja zakonodajno funkcijo, saj ima edini pravico sprejemati zakone (Grad 2002, 127).

Državni zbor je predstavnik vseh državljanov, ne glede na njihove interese, položaj in vlogo v družbi. Državni zbor izraža suverenost ljudstva. V državnem zboru kot predstavniškem telesu so pod okriljem političnih strank¹¹ zastopana različna politična stališča volilnega telesa, običajno organizirana v obliki poslanskih skupin (Brezovšek in drugi 2008, 65). Predstavniki političnih strank so voljeni na podlagi splošne in enake volilne pravice državljanov Republike Slovenije. Sestavlja ga 90 poslancev¹², ki so izvoljeni s tajnim glasovanjem. Posebej so v državnem zboru zastopani interesi italijanske in madžarske skupnosti v Republiki Sloveniji, saj ima vsaka od njih zagotovljeno eno mesto, ne glede na število njenih pripadnikov. To je posledica ustavno zagotovljenega varstva narodnostnih manjšin, ki predstavlja najvišjo obliko pravnega jamstva v neki državi (Grad 2002, 132). Oba poslanca narodnostnih manjšin imata absolutni veto pri sprejemanju zakonov, ki so povezani z ustavno določenimi pravicami in položajem narodnostnih skupnosti. Sicer pa se njun položaj v ničemer ne razlikuje od položaja drugih

¹¹ V politologiji ni enotne opredelitve pojma politične stranke (Fink-Hafner 2001, 12). S pojmom politična stranka se navadno razume tista politična organizacija, ki vključuje ljudi z istim političnim prepričanjem, in ki se bori za osvojitve in ohranjanje državne oblasti, prek katere želi uresničiti svoje politične cilje (Grad 1998, 123).

V množici avtorskih opredelitev pojma politična stranka je mogoče zaslediti posebne politično-kulturne, zgodovinske in ideološke poudarke. Omenimo le Panebianca, ki pravi, da je politična stranka:

- organizirana skupina, združenje, ki je usmerjeno k političnim ciljem;
- ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere;
- s sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali s prevzemom oblasti in
- je edina vrsta organizacije, ki deluje na volilni areni (Panebianco 1988, 34).

Politične stranke so osrednja institucija politične demokracije in glavni protagonist posredovanja med civilno družbo in državo. Tako omogočajo državljanom vpliv na državno odločanje, predvsem takrat, ko se odloča o njihovih interesih. Državna oblast je sredstvo za uresničevanje političnega programa stranke. Da bi to dosegla, mora osvojiti oblast, torej mora postaviti svoje člane na odločujoča mesta v državni organizaciji.

¹² V mandatnem obdobju od 2008 do 2012 je uspelo sedmim političnim strankam pridobiti dovolj volilne podpore, da so njihovi predstavniki lahko zasedli poslanske klopi. To so Socialni demokrati (SD), Socialni demokrati Slovenije (SDS), ZARES, Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS), Slovenska nacionalna stranka (SNS) Slovenska ljudska stranka (SLS) in Liberalna demokracija Slovenije. Poimenski seznam poslancev, naveden glede na volilne okraje v katerih so bili izvoljeni, je v Prilogi A.

poslancev, kar pomeni, da pri svojem delovanju nista omejena (Brezovšek in drugi 2008, 62).

Mandat celotnega državnega zbora – ter posledično tudi poslancev kot njegovih članov – traja štiri leta. Načeloma je lahko mandat krajši, v primeru, da pride do izrednih volitev, daljši pa v primeru vojne ali izrednih razmer. Štiriletni mandat začne teči s prvo sejo novo izvoljenega državnega zbora, s katero se ob enem konča mandat prejšnjega državnega zbora. Prvo sejo skliče predsednik republike, najkasneje 20 dni po izvolitvi nove sestave državnega zbora. Na prvi seji se državni zbor ne konstituirata, kar pomeni, da še ne vzpostavi sposobnosti za delovanje. Slednje nima dokler ni potrjena vsaj polovica poslanskih mandatov. Postopki potrjevanja lahko trajajo tudi nekaj tednov. Pri konstituiranju državnega zbora igra pomembno vlogo mandatno-imunitetna komisija, ki na podlagi poročila republiške volilne komisije in potrdil o izvolitvi poslancev, državnemu zboru predlaga potrditev poslanskih mandatov. Državni zbor skupaj odloča o potrditvi mandatov, ki niso sporni, posebej pa odloča o vsakem spornem mandatu (Grad in drugi 1996, 106).

3.3.3.1 Pristojnosti državnega zbora

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).

Zakonodajno funkcijo državnega zbora je mogoče razumeti v ožjem in v širšem pomenu. V ožji pomen zakonodajne funkcije sodi sprejemanje zakonov, medtem ko v širši pomen spada tudi sprejemanje drugih aktov. Posledično med zakonodajno funkcijo štejemo tudi sprejemanje drugih pravnih in nepravniških splošnih aktov (Grad in drugi 1996, 108). Državni zbor sprejema spremembe ustave, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe. Sprejema še zakone in druge splošne akte, svoj poslovnik, državni proračun in zaključni račun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum.

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. V kolikor primerjamo pristojnosti državnega zbora v okviru volilne funkcije z ostalimi sodobnimi parlamenti, ugotovimo, da ima državni zbor veliko več pristojnosti, kar je tudi ostanek bivše ureditve.

Nadzorstveno funkcijo 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 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 (Grad in drugi 1996, 108).

Poleg omenjenega ima državni zbor še eno pomembno pristojnost, saj odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi oboroženih sil. Med ostale pomembne naloge državnega zbora štejemo še verifikacijo mandatov poslancev in odločanje o imuniteti poslancev, sodnikov ustavnega sodišča ter sodnikov.

3.3.3.2 Poslovanje državnega zbora

Državni zbor ima – tako kot vsi parlamenti – pravico urejanja svojega delovanja in poslovanja, kar pomeni, da ima pravico do samoorganiziranja. Državni zbor to pravico, opredeljeno v 94. členu ustave, udejanja s sprejetjem poslovnika¹³, ki zahteva

¹³ Poslovnik je zelo pomemben dejavnik, ki vpliva na delovanje sodobnih parlamentov. Na eni strani lahko pospešuje parlamentarno odločanje ali pa ga celo ovira in podaljšuje s postopkovnimi zapleti. Poslovnik je »mala ustava« oziroma skupek pravil, ki ureja poslovanje in odločanje sodobnih parlamentov. Opredeljuje določene načine in metode organiziranja dela ter vodenja parlamenta, ki temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti, pri čemer so ustrezno prilagojena parlamentarnemu okolju in posledično odražajo razmere v dani družbi (Zajc 2000, 136 - 145). Poleg tega je poslovnik pomemben pravni vir in je uvrščen med najpomembnejše pravne vire ustavne ureditve. Pomemben je tudi s političnega vidika, saj določa pravila

dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Način dela in njegovo organizacijo lahko državni zbor ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles, poslovniki delovnih teles, s katerimi ti opredelijo temeljne principe za njihovo delovanje.

Poslovanje državnega zbora, v skladu z ustavno določbo, vodi predsednik, ki je izbran iz vrst poslancev in izvoljen z večino glasov vseh poslancev. Glavna pristojnost predsednika je predstavljanje in vodenje državnega zbora. Predsednik skrbi za uresničevanje ustavno določenih razmerij z državnim svetom, predsednikom države, vlado in drugimi državnimi organi ter sklicuje in vodi seje državnega zbora ter skrbi za dosledno izvajanje poslovnika. Podrobnosti, vezane na položaj in pristojnosti predsednika državnega zbora, so opredeljene v poslovniku. Predsedniku pri njegovem delu pomagajo največ trije podpredsedniki, ki opravljajo posamezne zadeve iz njegovega delokroga ter ga v času odsotnosti tudi nadomeščajo. Če državni zbor ni zadovoljen z delom predsednika in podpredsednikov, jih lahko razreši (Kocjančič in drugi 1998, 158).

Naj omenimo še Kolegij predsednika državnega zbora, ki je posvetovalno telo in ga sestavljajo predsednik ter podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanci narodnih skupnosti. Kolegij odloča o trajanju seje državnega zbora, koliko časa bo namenjeno razpravi in obravnavi posameznih točk dnevnega reda. Poleg tega Kolegij sprejme program dela državnega zbora in terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev ter odloča o ostalih pomembnih vprašanjih. Odloča še o tem koliko mest bo v posameznem delovnem telesu pripadalo posamezni poslanski skupini in kateri od njih bodo dodeljeni vodstveni položaji (Brezovšek in drugi 2008, 67).

3.3.3.3 Delovna telesa državnega zbora

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

ravnanja in političnih strank in drugih političnih subjektov ter razmerje med parlamentarno večino in opozicijo (Grad 2002, 131).

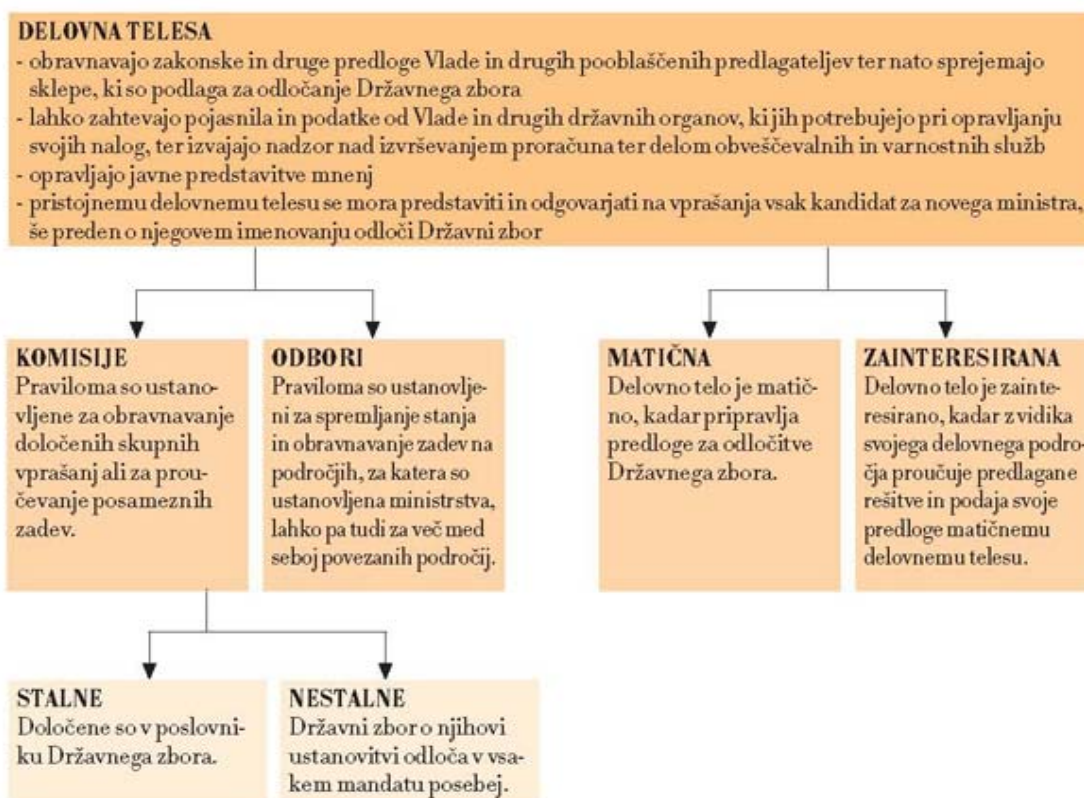
je ključna tudi politična in strankarska sestava parlamenta, ki jo odraža strankarska sestava delovnih teles (Brezovšek in drugi 2008, 68). To pomeni, da mora sestava delovnih teles proporcionalno odražati strankarsko zastopanost v državnem zboru; vsaki poslanski skupini pa mora biti zagotovljeno tudi vsaj eno mesto v vseh delovnih telesih. Delovna telesa podrobno preučujejo posamezna področja dela državnega zbora in vprašanja s katerimi se ta ukvarja, pripravljajo predloge odločitev ter stališča do posameznih vprašanj. Poleg tega pripravljajo in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora. O svojem delu redno poročajo državnemu zboru oziroma svoja mnenja predstavijo na plenarnih zasedanjih. Vsako delovno telo ima sekretarja, predsednika in (praviloma) enega podpredsednika, ki ju, poleg ostalih članov, imenuje državni zbor. Odbori so organizirani za podobna področja kot ministrski resorji in opravljajo naloge, ki so v modernih demokratičnih državah tipične za parlamentarne odbore. Po drugi strani pa komisije opravljajo različne naloge, predvsem tiste, ki so vezane in pomembne za konstituiranje ter poslovanje državnega zbora in nekatere posebne naloge (Grad 1996, 113). Državni zbor je leta 2002 sprejel nov poslovnik, ki je delovnim telesom dodelil večje pristojnosti-predvsem matičnim delovnim telesom, katere določi predsednik državnega zbora. Kljub temu pa matičnost ne izključuje drugih delovnih teles, ki imajo možnost predlog zakona obravnavati kot zainteresirana delovna telesa.

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. Če primerjamo mandatni obdobji 2000-2004 in 2004-2008, je bilo v povprečju takšnih le dvajset odstotkov. Na podlagi tega lahko sklepamo, da je veliko poslancev brez izkušenj in institucionalnega znanja (Brezovšek in drugi 2008, 70-71). Posledično lahko predvidevamo, da je kvaliteta in učinkovitost delovanja novoizvoljenih poslancev v prvih nekaj mesecih oziroma prvi četrtini mandata slabša. V mandatu 2008-2012 deluje 22 delovnih teles¹⁴: 14 odborov in 8 komisij. Med delovnimi telesi je naveden tudi Kolegij predsednika Državnega zbora. Področje dela delovnih teles urejajo Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora (Uradni list RS, št. 107/2008), Poslovnik o delu

¹⁴ Seznam trenutno delujočih delovnih teles je dostopen na spletni strani državnega zbora.

Državnega zbora (v členih od 35. do 40. določa Mandatno-volilno komisijo, Komisijo za poslovnik, Komisijo za narodni skupnosti, Komisijo za nadzor javnih financ in Komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb) (Uradni list RS, št. 92/2007) in Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ureja delo Odbora za zadeve Evropske unije) (Uradni list RS, št. 34/2004).

Slika 3.1: Predstavitev delovnih teles državnega zbora in njihovih funkcij



Vri: Državni zbor Republike Slovenije 2010a.

3.3.3.4 Poslanci državnega zbora

V skladu z ustavo imajo poslanci reprezentativni mandat – načelo ljudske suverenosti, kar pomeni, da so predstavniki celotnega ljudstva in niso vezani na nobena navodila. Posledično lahko povsem samostojno odločajo in pri tem predstavljajo ljudstvo kot celoto, ne posameznih volilnih enot, družbenih skupin ali strank (Grad 2002, 141).

Poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno, zato imajo tudi pravico do plače in nadomestil ter drugih osebnih prejemkov, ki so podrobneje opredeljeni v Zakonu o

poslancih. Poslanski mandat izvršujejo v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom. Kot smo že omenili so poslanci predstavniki vsega ljudstva. Glede na to, da je njihov mandat reprezentativni oziroma svobodni naj pri izvrševanju poslanskega mandata ne bi bili vezani na nikakršna navodila. Poslanci bi morali torej delovati v dobro celotnega ljudstva in ne v dobro peščice državljanov. Posledično bi moral biti poslanec neodvisen tudi v odnosu do političnih strank¹⁵, vendar je v praksi mogoče zaznati tesno povezanost poslanca s politično stranko, katere član je, saj v večini primerov tudi zagovarja strankarska stališča. V nasprotnem primeru je (običajno) njegovo neprimerno delovanje na tak ali drugačen način sankcionirano. Temu pravimo strankarska disciplina¹⁶. V idealnih pogojih je strankarska disciplina nekaj povsem običajnega in smiselnega, saj so poslanci med seboj povezani, ker jih v okviru izvajanja programa svoje stranke družijo enaka stališča in pogledi. V sodobnih parlamentih se je vzpostavila praksa, vezana na povezovanje poslancev iz iste politične stranke v poslanske skupine¹⁷. Poslanec ima pravico skupaj z drugimi poslanci ustanoviti poslansko skupino, se vanjo včlaniti ali iz nje izstopiti. Poslanske skupine predvsem omogočajo oblikovanje in dokončno usklajevanje enotnih stališč glede vprašanj obravnavanih na plenarnih sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles.

Poslanci imajo tudi pravice in dolžnosti, ki so vezane na njihovo delo. Poslanec se je dolžan udeleževati plenarnih sej državnega zbora in sej delavnih teles, katerih član je. Poslanec je hkrati član več delovnih teles državnega zbora in je v primerjavi s poslanci večjih parlamentov, veliko bolj obremenjen. Koeficient obremenjenosti poslancev

¹⁵ Analiza parlamentarnih političnih strank skozi vsa mandatna obdobja je pokazala, da se je strankarska sestava državnega zbora sicer spreminjala, medtem ko je bilo samo število strank relativno stabilno in se giblje med sedem in osem (Brezovšek in drugi 2008, 63).

¹⁶ Strankarska disciplina je vezana na upoštevanje odločitev organov stranke s strani poslancev pri njihovem parlamentarnem delovanju. Strankarsko disciplino so uvedle množične stranke in v prvotnem oz. tradicionalnem pojmovanju je ta imela vseobsegajoči značaj. V današnjem času pa večinoma stranke opredelijo področja, pri katerih se strankarska disciplina od njihovih poslancev ne pričakuje. Stopnje strankarske discipline se od države do države razlikujejo (Krašovec 2002, 47).

¹⁷ V mandatu 2008-2012 je ustanovljenih 8 poslanskih skupin: tri nepovezane poslance, Poslanska skupina Socialnih demokratov, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Poslanska skupina ZARES - nova politika, Poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije, Poslanska skupina Slovenske nacionalne stranke, Poslanska skupina Slovenske ljudske stranke, Poslanska skupina Poslanski klub Liberalne demokracije Slovenije, Poslanska skupina italijanske in madžarske narodne skupnosti.

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).

Pravice poslancev so sledeče:

- predlagati zakon ali drug akt v obravnavo ali sprejem;
- predlagati, da državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom;
- predlagati uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena;
- uporabljati možnost poslanske pobude, zastavljati poslanska vprašanja vladi ali posameznemu ministrstvu;
- od organov državne uprave in lokalnih skupnosti zahtevati obvestila in pojasnila v zvezi z njihovo volilno enoto;
- od strokovnih služb državnega zbora zahtevati potrebna strokovna pojasnila in ostale storitve za kvalitetno opravljanje njihove funkcije;
- uporabljati vso informacijsko in dokumentarno gradivo ter komunikacijske zveze v okviru državnega zbora (Rupnik in drugi 1996, 132).

Poslanec lahko omenjene pravice in privilegije izgubi, ko mu preneha mandat, in sicer v sledečih primerih:

- ko izgubi volilno pravico;
- ko postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije;
- ko je pravnomočno obsojen na nepogojno zaporno kazen, daljšo od 6 mesecev;
- ko po treh mesecih od potrditve njegovega mandata ne preneha z opravljanjem funkcije, ki ni združljiva s poslansko funkcijo;
- ko nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s poslansko funkcijo;
- ko se odloči za odstop.

Eden glavnih privilegijev poslancev, ki je (pre)večkrat zlorabljen, je poslanska imuniteta. Imuniteta dejansko pomeni pravico ali pooblastilo posameznika, da se proti njemu ne morejo uporabiti nekateri pravni predpisi, ki bi se za navadne državljane v enaki situaciji uporabili. Namenjena je varstvu »politično« izpostavljenih ljudi pred zlorabami posameznih organov oblasti, kar je tudi zagotovilo za njihovo nemoteno delovanje in

posledično tudi nemoteno delovanje parlamenta. Poslancem je s tem zagotovljena svoboda govora in izražanja političnih stališč, ne da bi bili zaradi tega klicani na odgovornost. Poslanec prav tako ni kazensko odgovoren za mnenje, glas, ali svoje stališče. Izpostaviti je potrebno še procesnopравни vidik ali kazensko pravni vidik imunitete, po katerem poslancu ne sme biti odvzeta svoboda ali se proti njemu brez dovoljenja začeti kazenski postopek (Rupnik in drugi 1996, 134).

3.3.4 Državni svet

Z vidika državnih funkcij, ki jih opravljajo državni organi, Državnega sveta Republike Slovenije ni mogoče opredeliti kot nosilca zakonodajne, izvršilne, še manj sodne funkcije. Njegove pristojnosti vendarle kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije (Grad in drugi 1996, 132). Državni svet je samostojen ustavni organ¹⁸, ki glede na teorijo delitve oblasti spada v kategorijo zakonodajnih organov in je potemtakem drugi dom¹⁹ parlamenta. Čeprav je potrebno jasno poudariti, da ustava državnega sveta izrecno ne opredeljuje kot predstavniškega zakonodajnega organa, je iz ustavnih določb razvidno, da je nepopolni drugi dom parlamenta, saj se večina njegovih pristojnosti nanaša na zakonodajno funkcijo (Kocjančič in drugi, 2003, 175). Sedanja ureditev je plod političnega kompromisa, ki državni svet opredeljuje kot predstavnika funkcionalnih in lokalnih interesov, pri čemer je, glede na sestavo državnega sveta, jasno, da slednji popolnoma prevladujejo. Delno je to posledica kontinuitete prejšnje ustavne ureditve, ki je v precejšnji meri sledila ideji predstavništva posebnih interesov, v obliki zbora združenega dela in zbora občin (Grad 2002, 128). Igor Lukšič meni, da so k uvedbi državnega sveta prispevali močna tradicija zastopanja funkcionalnih interesov v Republiki Sloveniji, podprta z mednarodnimi izkušnjami, tradicija trozborne skupščine v socialistični Sloveniji in zgledovanje po senatu Svobodne države Bavarske. Struktura državnega sveta se

¹⁸ Ustava v poglavju Državna ureditev se v členih od 96. do 101. nanaša na državni svet.

¹⁹ V nekaterih parlamentih predstavlja drugi dom zastopstvo posebnih teritorialnih, predvsem regionalnih in funkcionalnih interesov, ali pa je oblikovan kot nekakšen »svet modrecev«, z namenom, da bi prispeval k sprejemanju bolj pretehtanih in kakovostnih zakonodajnih in drugih odločitev. Zato tudi veljajo strožji pogoji izvolitve predstavnikov, vezani na pasivno volilno pravico. Člani drugega doma pa so po nekod celo imenovani (Kocjančič in drugi 2003, 173).

bistveno razlikuje od strukture bavarskega senata, saj samo desetina njegovih članov predstavlja lokalne interese (Lukšič 1996, 16).

Državni svet sicer ima nekaj pooblastil, vezanih na sprejem zakonodaje. Njihov namen je zagotoviti ustrezno zastopstvo nekaterih posebnih družbenih interesov. Dejansko državni svet nima nobenih zakonodajnih pristojnosti, ker ne more sprejemati zakonov, ampak lahko deluje samo posredno. V primerjavi z državnim zborom je svet sicer v podrejenem položaju, vendar kljub temu njegove pristojnosti niso zanemarljive, saj ima iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo (Grad 2000, 262).

Državni svet je posebno telo, ki zastopa socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese. Glede na številnost zastopnikov omenjenih interesov lahko govorimo o interesni pogojenosti, saj sta v njem zastopani dve interesni skupini, in sicer skupina, ki zastopa delovne in poklicne interese, ter druga, ki zastopa lokalne interese (Rupnik 1996, 158).

Državni svet ima naslednje pristojnosti:

- predlaga državnemu zboru sprejem zakonov – zakonodajna iniciativa;
- daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti;
- zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča – odložilni veto;
- zahteva razpis zakonodajnega referendumu;
- zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (Kristan 1996, 4).

3.3.4.1 Državni svetniki

Iz sestave državnega sveta je razvidno, da se predstavljeni interesi, če izvzamemo lokalne, ne izražajo dovolj razvidno. Razen nosilcev lokalnih interesov, se drugi interesi, ki nimajo lastnih nosilcev, prekrivajo in medsebojno mešajo v preostalih strukturnih elementih državnega sveta (Grad in drugi 1999, 132). To ugotovitev lahko podpremo, če si podrobno ogledamo strukturo državnega sveta.

Državni svet sestavlja 40 članov²⁰ med katerimi so:

- štirje predstavniki delodajalcev²¹;
- štirje predstavniki delojemalcev²²;
- štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev²³;
- šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti²⁴,
- dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov²⁵.

Člani državnega sveta niso predstavniki celotnega ljudstva, kot so to v državnem zboru. Glede na njihovo specifično nalogo zastopanja interesov skupnosti in organizacij, vezanih na socialno, gospodarsko, poklicno in teritorialno področje, imajo državni svetniki imperativni ali vezani mandat²⁶. Poleg tega so člani državnega sveta voljeni posredno s strani skupnosti ali organizacij, katerih interese zastopajo, kar le še dodatno krepi vez med njimi, kljub temu, da ne obstaja institut uveljavljanja odgovornosti. Funkcija državnega

²⁰ Seznam imen državnih svetnikov, ki imajo mandat v obdobju od leta 2007 do 2012, je objavljen na spletni strani državnega sveta.

²¹ Predstavnike delodajalcev volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev oziroma volilno telo, ki ga sestavljajo njihovi izvoljeni predstavniki. Vsaka gospodarska zbornica in združenje delodajalcev izvoli v volilno telo po enega predstavnika na vsakih deset tisoč članov.

²² Predstavnike delojemalcev volijo reprezentativni sindikati, ki delujejo na območju države, oziroma volilno telo, ki ga sestavljajo njihovi izvoljeni predstavniki. Konfederacija sindikatov izvoli v volilno telo toliko predstavnikov, kolikor ima združenj reprezentativnih sindikatov. Sindikat, ki ni del združenja ali konfederacije, v volilno telo izvoli enega predstavnika. Vsi navedeni pa izvolijo še enega predstavnika na vsakih deset tisoč članov.

²³ Predstavnike kmetov, obrtnikov in drugih samostojnih poklicev volijo telesa njihovih poklicnih organizacij. V volilno telo volijo dva predstavnika iz posameznega poklicnega združenja.

²⁴ Predstavnike negospodarskih dejavnosti volijo volilna telesa, in sicer po enega izmed univerz, visokih ter višjih šol; pedagoških delavcev s področja vzgoje in izobraževanja; poklicnih organizacij raziskovalcev; poklicnih organizacij s področja kulture in športa; poklicnih organizacij zdravstvenih delavcev in sodelavcev ter poklicnih organizacij strokovnih delavcev iz področja socialnega varstva.

²⁵ Predstavnike lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti, ki hkrati tudi predlagajo kandidate. Za volitve predstavnikov lokalnih skupnosti v državni svet se oblikuje največ dvaindvajset volilnih enot. Volilno telo v volilni enoti sestavljajo člani predstavniškega organa lokalne skupnosti, oziroma izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti (Rupnik in drugi 1996, 159-160).

²⁶ Imperativni ali vezani mandat označuje stalno povezanost članov predstavniškega telesa s svojimi volivci. Izvoljeni predstavnik volilnega telesa je njegov pooblaščen zastopnik in mora v celoti delovati po njegovih navodilih. Za svoje delovanje odgovarja volivcem, ki imajo pravico nadzora in v najslabšem primeru, v kolikor z njegovim delom niso zadovoljni, odpoklica (Kaučič in Grad 2000, 213).

svetnika je častna, za njeno opravljanje pa dobijo denarno nadomestilo v višini 1/3 poslanske plače (Kocjančič 1998, 177). O posebnem statusu državnih svetnikov govori dejstvo, da vsak državljan ne more kandidirati za to funkcijo, kandidirajo lahko le tisti, ki opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju.

Državni svetniki so voljeni na podlagi posebne volilne pravice. Podrobnosti, vezane na volitve državnih svetnikov, ureja zakon, ki ga sprejeme državni zbor z dvotretjinsko večino²⁷, to je Zakon o Državnem svetu (1.- 42. člen in 64.- 67. člen). Kot smo že omenili so državni svetniki voljeni posredno preko tako imenovanih elektorjev. Volitve državnih svetnikov potekajo na podlagi relativne večine, kar pomeni, da je izvoljen kandidat, ki je dobil največ glasov. Kandidate voli posebno volilno telo, v katerega svoje predstavnike skladno s pravili, izvolijo interesne in druge organizacije oziroma lokalne skupnosti. Slednje tudi določijo kandidate za člane državnega sveta. Nato volilno telo (na volilnem zboru) na podlagi liste kandidatov izvoli bodoče državne svetnike (Rupnik in drugi 1996, 159). Mandat, ki je traja pet let, državni svetnik pridobi s potrditvijo.

Državni svetnik, tako kot poslanec, uživa imuniteto, ki je profesionalna in neprofesionalna. Državni svetniki imajo pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih komisij, da predlagajo obravnavo posameznih tem ter vprašanj in dajejo pobude. Poleg dolžnosti varovanja podatkov zaupne narave, imajo še nekatere druge pravice in dolžnost.

Funkcija člana državnega sveta je nezdružljiva s funkcijo poslanca in katerokoli drugo funkcijo v državnih organih. Kljub temu pa je državni svetnik lahko zaposlen v državnih organih ali opravlja pridobitno dejavnost oziroma lahko tudi poklicno opravlja vse funkcije v organih lokalnih skupnosti (Grad in drugi 1999, 134).

Državnemu svetniku preneha mandat v naslednjih primerih:

- v kolikor izgubi volilno pravico;
- postane nezmožen za opravljanje funkcije;
- v kolikor je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev;
- v kolikor nastopi funkcijo, nezdružljivo s funkcijo člana državnega sveta;

²⁷ 98. člen Ustave Republike Slovenije.

- v kolikor odstopi (Rupnik in drugi 1996, 160).

Državni svetniki imajo – tako kot poslanci državnega zbora – določene pravice in dolžnosti, med katere štejemo:

- udeležba na sejah državnega sveta in njegovih delovnih teles, kar pomeni tudi aktivno delovanje in odločanje o obravnavanih vprašanjih;
- možnost predlaganja, da državni svet obravnava vprašanje iz njegove pristojnosti ter dajanje pobud in predlogov, mnenj ali zahtev o zadevah iz pristojnosti državnega sveta;
- dodelitev nadomestila, izgubljenega zaslužka med opravljanjem funkcije, in povračila stroškov, vezanih na opravljanje funkcije;
- varovanje podatkov zaupne narave;
- obveščanje interesnih organizacij, lokalnih skupnosti o njihovem delu in, na njihovo zahtevo, vlaganje pobud in predlogov;
- na pobudo, vprašanje ali zahtevo mora svetnik v roku dveh mesecev dobiti odgovor (Rupnik in drugi 1996, 161).

3.3.4.2 Delovanje državnega sveta in sprejemanje odločitev

Če opravimo podrobni pregled delovanja državnega sveta, lahko opazimo nekatere podobnosti z delovanjem državnega zbora. Pri delovanju državnega sveta namreč veljajo podobni principi in načela kot pri delovanju državnega zbora. Podrobnosti so določene v Poslovniku²⁸ državnega sveta, ki je sprejet z večino glasov vseh članov. Delo državnega sveta je načeloma javno, razen kadar državni svet odloči, da se javnost omeji oziroma izključi. Državni svet se sestaja na sejah, ki jih skliče predsednik, ali po sklepu, na zahtevo delovnega telesa, predstavnikov ene ali več interesnih skupin oziroma osmih članov državnega sveta. Seje potekajo na podlagi v naprej določenega dnevnega reda, ki ga pripravi predsednik, po predhodnem posvetovanju s podpredsednikom in vodji interesnih skupin. Seja se začne šele takrat, ko je prisotna večina oziroma najmanj enaindvajset državnih svetnikov.

²⁸ Poslovník državnega sveta je objavljen na spletni strani državnega sveta.

Državni svet o zadevah iz svoje pristojnosti sprejema sklepe, ki začnejo veljati, razen določenih izjem, takoj po sprejemu. Sklepi se sprejemajo, če je navzoča večina državnih svetnikov. Predloge sklepov pripravijo interesne skupine. Vodje slednjih pa lahko predstavijo njihova stališča do posameznih vprašanj. Če so stališča interesnih skupin različna ali celo nasprotujoča, se izvoli usklajevalna komisija. K predlogu sklepa lahko državni svetniki vlagajo pisne amandmaje, ki so dejansko predlogi s katerimi se dodaja, odvzema ali spreminja del besedila predloga sklepa. Pred glasovanjem o vsebini sklepa ima državni svetnik pravico obrazložiti svoj glas. Samo glasovanje je praviloma javno, izjemoma pa tudi tajno, če se tako odloči večina prisotnih. Sklep je sprejet, če je število glasov »za« večje od števila oddanih glasov »proti« oziroma, če je zanj glasovalo najmanj enajst državnih svetnikov. O poteku glasovanja se piše zapisnik, ki ga mora državni svet na naslednji seji potrditi. Sklepi državnega sveta so objavljeni v Poročevalcu državnega sveta.

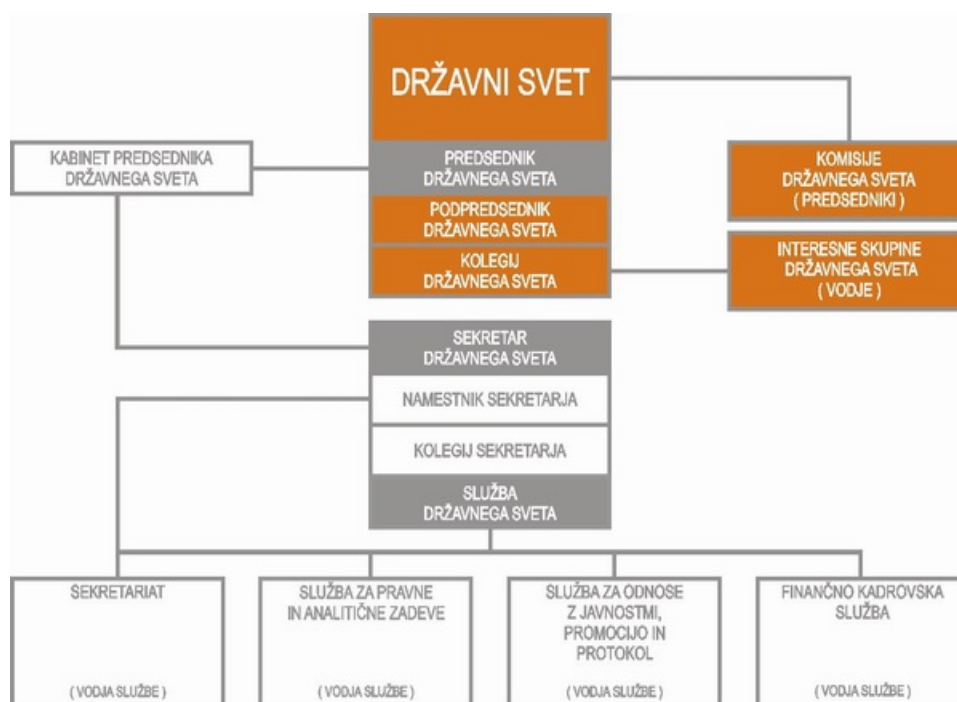
Še ena vzporednica, ki jo lahko povlečemo z državnim zborom, je, da državni svetniki tudi izmed svojih vrst volijo predsednika in podpredsednika za dobo dveh let, z možnostjo ponovne izvolitve. Izvoljena sta s tajnim glasovanjem, z večino glasov vseh članov državnega sveta. Predsednik predstavlja državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi seje državnega sveta, podpisuje sklepe državnega sveta ter usklajuje njegovo delo z delom državnega zbora (Rupnik in drugi 1996, 162). Tako kot v državnem zboru ima tudi državni svet institut kolegija državnega sveta, ki ga poleg predsednika in podpredsednika sestavljajo tudi vodje interesnih skupin. Državni svet ima še sekretarja in strokovno službo²⁹, ki nudi pomoč in podporo pri opravljanju dela državnega sveta.

V nasprotju z državnim zborom, kjer igrajo osrednjo vlogo politične stranke, imajo v državnem svetu enako pozicijo interesne skupine. Slednje oblikujejo stališča do posameznih zadev, ki jih obravnava državni svet ali komisije državnega sveta na svojih sejah. Vsaka interesna skupina ima predsednika, ki ga izvolijo člani posamezne interesne skupine. Predsednik interesne skupine ima nalogo, da vodi in organizira delo ter sklicuje in vodi seje interesne skupine.

²⁹ Strokovna služba državnega sveta opravlja strokovna, administrativna in druga opravila, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega sveta. Svoje naloge opravlja v naslednjih notranjih organizacijskih enotah: sekretariat, kabinet predsednika državnega sveta, služba za pravne in analitične zadeve, služba za odnose z javnostmi, promocijo in protokol, finančno-kadrovska služba.

Državni svet ima komisije³⁰ in druga stalna ter občasna delovna telesa. Komisije, ki imajo od pet do deset članov, pri čemer mora biti v vsaki komisiji vsaj en član ene interesne skupine, se ustanovljajo s sklepom. Komisije obravnavajo zadeve s svojega delovnega področja ter pripravljajo poročila, ki vsebujejo predloge sklepov, o katerih državni svet odloča na skupni seji. Odločitev je sprejeta, če jo podpre večina navzočih članov. Za delo komisije je odgovoren predsednik, ki sklicuje in vodi seje komisije, pri čemer mu pomaga sekretar – predvsem pri pripravljanju in organiziranju sej, usklajevanju dela z drugimi komisijami, pripravi gradiv itd. V večini primerov komisije predvsem pripravljajo predloge zahtev, predlogov in mnenj v zvezi z zakoni in drugimi akti, ki jih obravnava državni zbor (Rupnik in drugi 1996, 162).

Slika 3.2: Shema državnega sveta



Vir: Državni svet Republike Slovenije 2010b.

³⁰ Komisije državnega sveta, Mandatno imuniteta komisija, Komisija za državno ureditev, Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve, Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport, Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

3.4 DELITEV 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).

Ker v večini primerov obstaja lokalna demokracija in posreden vpliv prebivalcev lokalne samouprave na sprejemanje odločitev, s tem, da imajo neposreden vpliv na oblikovanje najpomembnejših organov na lokalni ravni oziroma predstavniškem organu (Kaučič in Grad 1999, 329). Ključna značilnost lokalne samouprave je, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo lastne zadeve, in sicer neposredno ali preko organov lokalne samouprave. Z vidika demokratičnosti bi bilo optimalno, če bi prebivalci lahko v celoti sami neposredno sprejemali odločitve, vendar v sodobni družbi to ni mogoče. Sprejemanje odločitev je posledično zaupano različnim organom lokalne samouprave, ki so glede na podobnost z državnimi funkcijami razdeljeni na zakonodajno, izvršilno in upravno funkcijo. Pri tem je potrebno poudariti, da je bistvena razlika med državno in lokalno v tem, da sodna funkcija pripada samo državi. Grad 1998 sicer poudarja, da to velja le pogojno, saj sta vsebina in način odločanja na lokalni ravni drugačna od državne oblasti, saj je najpomembnejše odločanje izvedeno v predstavniških in ne v izvršilnih organih lokalne skupnosti (Grad 1998, 37). Posledično modela državne organizacije ni mogoče povsem prenesti na raven lokalne samouprave, tudi zaradi načina in vsebin odločanja na ravni lokalne samouprave.

Po drugi strani pa sta državna in lokalna organizacija oblasti podobni. Funkcije lokalne samouprave v lokalni skupnosti namreč opravljajo različni lokalni organi, ki so odvisni od velikosti lokalnih skupnosti. V primeru velikih lokalnih skupnosti je število in razvejanost lokalnih organov lahko celo primerljiva z manjšo državno organizacijo. Tega seveda ni mogoče trditi za Republiko Slovenijo.

Tako kot na državni, tudi na lokalni ravni obstaja delitev oblasti, ki je odvisna od organiziranosti lokalne oblasti. Na lokalni ravni ne gre za točno jasno razmejitev na tri dele oblasti, kot na državni ravni. Imajo pa vse oblike lokalne oblasti v državah po svetu

predstavniško telo in enega ali več izvršilnih organov. Predstavniško telo je – tako kot na državni – tudi na lokalni ravni zadolženo za sprejemanje odločitev; izvršilno telo pa skrbi za njihovo implementacijo. Izvršilni in upravni organi izvršujejo odločitve predstavniškega organa lokalne skupnosti, to je – v primeru Republike Slovenije – občinskega sveta. Izvršilno funkcijo na ravni lokalne skupnosti lahko opravlja eden ali več organov ali pa posamične osebe. Glede tega so ureditve v sistemih lokalne samouprave različne – v Republiki Sloveniji to opravlja ena oseba, in sicer župan (Kaučič in Grad 1999, 329).

Po mnenju Grada ostra ločitev organov oziroma teles, ki sprejemajo odločitve in tistih, ki jih izvršujejo na lokalni ravni, ni primerna. Ker sta župan in občinski svet voljena na neposrednih volitvah, imata oba mandat ljudstva. Po Gradovem mnenju je namreč za uspešno in učinkovito delovanje lokalne samouprave ključno, da župan in občinski svet med seboj kar se da tesno sodelujeta (Grad 1998).

V nadaljevanju bomo podrobneje osvetlili organe in telesa lokalne samouprave, njihove pravice, obveznosti, pristojnosti in medsebojna razmerja. Slednje bo podlaga za analizo, vezano na razmerja moči med oblastnimi organi na lokalni ravni.

3.4.1 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je pomemben element slovenske državne ureditve. Omenjena ustavna institucija zagotavlja decentralizirano oblast ljudstva, ki jo prebivalci Republike Slovenije lahko uresničujejo v samoupravnih lokalnih skupnostih oziroma občinah in v prihodnosti pa mogoče tudi pokrajinah. Podrobnosti, vezane na glavne sestavine lokalne samouprave, in pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti so opredeljene z zakoni, pri čemer je temeljno načelo organizacije lokalne samouprave načelo samoorganiziranja. Slednje opredeljuje pravice in obveznosti občinskih organov, ki morajo, upoštevajoč zakonodajne okvire, razmeram primerno s svojimi predpisi zagotoviti organizacijo delovanja samoupravnih lokalnih skupnosti.

Samouprava je pojem, s katerim se izražena samostojnost in avtonomnost lokalnih oblasti, ki se gradi od spodaj navzgor. To je v nasprotju z upravo, ki se gradi od zgoraj navzdol. Razlike med državno upravo in lokalno samoupravo, so zelo očitne, če se osredotočimo le na njune glavne značilnosti. Za lokalno samoupravo je značilna avtonomija, samostojnost, decentralizacija, demokratizacija, pripadnost in zavest o povezanosti med lokalnimi prebivalci. Za državno upravo pa so značilne karakteristike kot so hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost. Poleg tega državna uprava izvršuje državna pooblastila na oblasten način, lokalna samouprava pa neoblastno ureja in rešuje lokalne zadeve javnega pomena (Kocjančič in drugi 1998, 227).

Bistvo samouprave je , da je posamezniku in družbeni skupini omogočeno, da se izrazi in vpliva na stvari, vprašanja, ki so vezana na njihove interese in koristi ter da odločajo o stvareh, ki se njih direktno tičejo. Slednje v najširšem smislu pomeni, da imajo interesenti pravico upravljanja. Najbolj splošna opredelitev samouprave je pravica do samostojnega odločanja o lastnih zadevah in njihovega upravljanja (Grafenauer 2000, 31). Pojem samouprava ima dva vidika, in sicer teritorialnega, ki se nanaša prebivalce določenega teritorija, ter funkcionalnega, kjer je bistvo dejavnost, ki jo ljudje opravljajo.

Po Janezu Šmidovniku so bistveni konstitutivni elementi lokalne samouprave:

- teritorialni element samoupravnosti – teritorialno opredeljene in medsebojno razmejene lokalne skupnosti, ustvarjene kot subjekti lokalne samouprave;
- funkcionalni element samoupravnosti – skupnosti imajo priznano delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- organizacijski element samoupravnosti – omenjene naloge opravljajo prebivalci skupnosti pod lastno odgovornostjo, neposredno ali posredno preko izvoljenih organov;
- materialno-finančni element samoupravnosti – skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;
- pravni element samoupravnosti – skupnost ima lastnost pravne osebe (Šmidovnik 1995, 29).

V teoriji obstaja toliko opredelitev pojma lokalna samouprava, kolikor je avtorjev, v primerjalnem pravu pa ni enotne ureditve. Najožje lokalne skupnosti so tiste, katerih prebivalci imajo skupni interes, da se zagotovijo tisti splošni pogoji, ki jim omogočajo družbeno življenje (Vlaj 1998, 15). Dejansko pa naj bi lokalna samouprava dopolnila

mrežo državne oblasti na najnižjih teritorialnih enotah, saj je bila veliko bolj učinkovita kot centralna državna oblast (Šmidovnik 1995, 64).

V Evropi je sprejeto enotno stališče, zapisano v Evropski listini lokalne samouprave, da je lokalna samouprava eno izmed sodobnih demokratičnih načel. Lokalna samouprava po Evropski listini lokalne samouprave označuje pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave ter zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave – z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti, občin in širših lokalnih skupnosti, da urejajo ter v okviru svoje pristojnosti upravljajo javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev območja (Vlaj 1998, 16).

Lokalna samouprava obsega več kot le pojem lokalna skupnost. Pomeni namreč lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Iz tega sledi, da je lokalna skupnost le nosilec in subjekt samouprave, ki je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti (Šmidovnik 1995, 27). Hkrati je lokalna skupnost neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave, ki je normativna institucija, medtem ko je lokalna skupnost družben pojav (Vlaj 1998, 16). Pojma sta torej soodvisna in prepletajoča, vendar ju ne smemo enačiti. V laični rabi se pojma pogosto mešata in celo zamenjujeta.

V teoriji je mogoče zaslediti tudi pojem samoupravna lokalna skupnost, ki je ustavnopravna kategorija oziroma je predvsem pravni pojem. Samoupravna lokalna skupnost predstavlja organizacijsko tvorbo, v okviru katere so posebej oblikovani in delujoči organi, z izvoljenimi predstavniki prebivalcev (Grafenauer 2000, 23).

Lokalna samouprava je v Ustavi Republike Slovenije omenjena posredno in neposredno. Ustava v 9. členu določa, da je v Republiki Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, kar pomeni samostojno upravljanje lastnih lokalnih zadev, v smislu urejanje in reševanje temeljnih življenjskih potreb prebivalcev, in sicer na organiziran ter neoblasten način. S tem lokalna samouprava prinaša pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v okviru zakonskih določil v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva urejajo ter upravljajo bistven del javnih zadev. Prebivalci Republike Slovenije lokalno samoupravo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Lokalni samoupravi je v ustavi posvečeno celo peto poglavje, in sicer od 138. do 144. člena. Lokalna samouprava je omenjena tudi v ostalih poglavjih ustave. Med splošnimi določbami ustave, natančneje 10. člen opredeljuje Ljubljano kot glavno mesto Slovenije. V poglavju o temeljnih pravicah in svoboščinah je navedena tudi pravica državljanov do pritožbe proti odločbam organov lokalnih skupnosti (25. člen) in pravica do povračila škode, ki jo je s protipravnim ravnanjem povzročil organ lokalne skupnosti. 121. člen ustave določa, da lahko zakon pooblasti samoupravne skupnosti za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Poglavje o javnih financah je opredeljuje financiranje lokalnih skupnosti v 146. členu in v 147. členu, kjer je zapisano, da lahko lokalne skupnosti predpisujejo davke in ostale dajatve. 148. člen pa opredeljuje proračune lokalnih skupnosti. V poglavju o ustavnosti in zakonitosti je v 153. členu določilo, da morajo dejanja in akti lokalnih skupnosti temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Vsi predpisi lokalnih skupnosti morajo biti objavljeni v njihovih uradnih glasilih (154. člen). V 157. členu je navedena določba o upravnem sporu zoper posamične akte organov lokalnih skupnosti, v 159. členu pa razmerje varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin do organov lokalne skupnosti. V poglavju o ustavnem sodišču najdemo nekaj določb, vezanih na lokalno samoupravo, in sicer, da lahko ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni ter sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (160. člen). V 166. členu je zapisana določba o nezdržljivosti funkcije sodnika s funkcijami v organih lokalne samouprave. Zgoraj omenjene ustavne določbe se neposredno nanašajo na področje lokalne samouprave, vendar jih lahko najdemo tudi nekaj, ki se na lokalno samoupravo nanašajo posredno. Kot primer lahko navedemo določbo o volilni pravici, ki velja tudi za lokalne volitve (Grad in drugi 1999, 392-393).

Zakonsko področje lokalne samouprave ureja več zakonov, med katerimi je najpomembnejši Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) (Cijan in drugi 2006, 323). Na kratko naj omenimo najpomembnejše med njimi: Zakon o postopku za ustanovitev občin, Zakon o ustanovitvi občin ter njihovih območij, Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o financiranju občin, Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki jih opravljajo občine itd. ZLS v splošnih določbah ureja nekatera načelna izhodišča za urejanje lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V njem je zapisana podrobna opredelitev temeljnih načel, opredeljenih v ustavi in Evropski listini lokalne samouprave. Potrebno je poudariti, da je zakonsko urejanje opravičljivo le takrat, ko se z njim utrjuje samostojnost ter avtonomija lokalnih skupnosti in omejuje poseganje države v njihovo delovanje. Pri

oblikovanju ZLS je bila sprejeta odločitev, da se osnutek besedila pripravi v državnem zboru in ne v vladi, z namenom zagotavljanja širšega političnega konsenza vseh parlamentarnih strank (Kocjančič in drugi 1998, 246). ZLS je bil – od sprejetja v državnem zboru leta 1993 – deležen številnih sprememb in dopolnitev; skupaj jih lahko naštejemo trinajst, prva pa je bila izvedena že eno leto po njegovem sprejemu. Razlog za očitno nestabilnost in spolitiziranost zakona je v tem, da slednji ureja vprašanja, ki so blizu širšemu krogu ljudi. Zakon s svojo vsebino namreč neposredno in posredno vpliva na vse občane.

3.4.2 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave in je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe in težave prebivalstva, ki jih je mogoče reševati skupaj. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem in imajo različne ozemeljske razsežnosti. Prav tako obstajajo številne opredelitve pojma lokalna skupnost. Definicije se med seboj razlikujejo v tem, da dajejo poudarek posameznim elementom, vsem pa je skupno, da lokalna skupnost obsega naslednje bistvene elemente:

- določen teritorij;
- ljudi, naseljene na tem teritoriju;
- potrebe ljudi;
- dejavnost za zadovoljevanje teh potreb;
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 1998, 17).

Lokalna samouprava omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti določeno stopnjo neodvisnosti, predvsem v razmerju do države, ki ji ga ta ne more odvzeti ali ogroziti. Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane v obliki naselij oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Gre za družbeno skupnost, na določenem območju, ki je bistveno manjši od območja države (Grad 1998, 13).

Tako lokalna skupnost, v kateri je ustavno zagotovljena pravica do samouprave, ni pravni pojem, ampak je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za

naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi. Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem področju. Ljudje prebivajo in se združujejo z drugimi ljudmi na določenem območju zaradi zadovoljevanja svojih skupnih potreb. Lokalna skupnost ima ugotovljene teritorialne meje in središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna.

3.4.3 OBČINA IN NJENI ORGANI

Občina je po mnenju Šmidovnika naravni tip lokalne samoupravne skupnosti, ki se je razvil iz prvotne lokalne skupnosti in si je z nadaljnjim naravnim razvojem pridobil določen pravni položaj v okviru države. Prav zaradi naravne težnje po funkcijski mobilnosti in učinkovitosti se je iz lokalne skupnosti, kot prva oblika lokalne samouprave, razvila občina. Njen nastanek zasledimo v 12. stoletju, ko so evropska srednjeveška mesta pridobivala mestne pravice, ki so jim omogočile samostojno izvajanje trgovinske in obrtne dejavnosti (t.i. sejemске pravice). To so bili prvi zametki občin, pravno institucionalizirane občine, kot jih poznamo danes, pa so se razvile šele v začetku 19. stoletja. Občina je ohranila naravno bistvo lokalne skupnosti – v lokalnem in teritorialnem smislu – država jo je samo umestila v svoj sistemski okvir, saj je mrežo občin oprla na mrežo cerkvenih župnij oblikovanih po naravnih lokalnih skupnostih (Šmidovnik 1995, 63-65). Na območju Republike Slovenije so ob začetkih uvajanja sodobne uprave v 19. stoletju delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije. Leta 1849 pa so bila tudi na Kranjskem, na podlagi avstrijskega zakona o občinah, izvoljena občinska zastopstva. Po zakonski ureditvi iz leta 1870 so občine pridobile pooblastila za upravljanje z občinsko imovino in financami ter javno varnostjo (Kocjančič in drugi 1998, 229).

Razvoja občin na Slovenskem ne bomo podrobno analizirali, ampak se bomo osredotočili na sodobno občino, ki jo poznamo danes. Ustava Republike Slovenije v 139. členu občino opredeljuje kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki je hkrati edina obvezna samoupravna lokalna skupnost. Območje občine naj bi obsegalo eno ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe ter interesi prebivalcev. Lokalna samouprava se uresničuje tudi v drugih lokalnih skupnostih, kot so na primer pokrajine, primer ožjih pa so vaške,

krajevne in četrtne skupnosti. Občina obsega naselje ali več naselij, ki so povezane s skupnimi interesi in potrebami njihovih prebivalcev (Grad in drugi 1999, 393). Drugi člen Zakona o lokalni samoupravi definira občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja ter opravlja svoje zadeve in rešuje naloge, ki so nanjo preneseni z zakoni.

Zgoraj omenjena je tudi ena od najbolj pogostih definicij občine, saj obsega tri glavne sestavine značilne za občino:

- je najvažnejša oblika lokalne samouprave;
- se je oblikovala v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja (eno ali več, povezanih s skupnimi interesi);
- ima položaj samoupravnosti (kot je v posamezni državi opredeljen v sistemski zakonodaji) (Šmidovnik 1995, 63).

Ustava določa, da se občina ustanovi z zakonom, po predhodno opravljenem referendumu, na območju, kjer naj bi se občina ustanovila. Rezultati referenduma sicer za poslance državnega zbora niso obvezujoči (Grad in ostali 1996, 393). V 13. Členu ZLS je določeno, katere pogoje bi moralo izpolnjevati območje, kjer naj bi se oblikovala nova občina. Pogoji za ustanovitev občine so: popolna osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalna opremljenost, poštna storitve, knjižnica, prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti. V 13a. členu pa je določeno, da naj bi občina imela najmanj pet tisoč prebivalcev, izjemoma je lahko njihovo število manjše. Kljub omenjenim določilom v Republiki Sloveniji najdemo izjeme.

Občina je v okviru svojih pristojnosti, ki so izraz decentralizacije javne uprave, na svojem območju tudi nosilec oblasti. Ker je občina del države, ni suvereni nosilec oblasti, temveč je od države odvisna. V Republiki Sloveniji je bilo v začetku leta 2011 210 občin, katerih teritorij je razviden na spodnjem zemljevidu.

Slika 3.3: Zemljevid slovenskih občin



Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010.

Ustava delovno področje občine ozko opredeljuje in pod njene pristojnosti pripisuje le lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. Ustava bolj podrobno ne opredeljuje in razčlenjuje lokalnih zadev, ki so v izvorni pristojnosti občine, ampak to prepušča ZLS ali področni zakonodaji. Slednja naj bi razmejila državne naloge oziroma pristojnosti od lokalnih, in sicer na lokalne zadeve javnega pomena, ki se od občine do občine razlikujejo, na lokalne zadeve javnega pomena, ki jih nalaga področna zakonodaja, ter preneseno področje dejavnosti oziroma državne naloge, ki so po predhodnem soglasju skupaj s sredstvi prenesene na občino (Vlaj 1998, 240).

Naloge oziroma pristojnosti občin so določa okrog 90 področnih zakonov. Leta 1997 je bil izdelan priročnik z naslovom Katalog pristojnosti občin, ki je vseboval naloge občin,

določene s posameznimi področnimi zakoni. Posamezna naloga, ki je v skladu z zakonom v pristojnosti občinskih organov, je bila podrobneje razdelana, in sicer na način katere ukrepe mora (v okviru razdelitve pristojnosti med občinskimi organi) izvesti občinski svet, župan in preostala občinska organa (nadzorni odbor, volilna komisija) ter občinska uprava. Poleg tega je, glede na vsebino, opredeljeno katere predpise, sklepe ali druge akte sprejme organ na podlagi konkretne določbe zakona ali individualnega upravnega akta izda občinska uprava na prvi oziroma župan na drugi stopnji. Katalog je dostopen na spletni strani Službe Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Država torej lahko v skladu z ustavo na občino – če se ta strinja (t. i. predhodno soglasje občine) – prenese opravljanje dela nalog iz državne pristojnosti, za njihovo izvajanje zagotovi sredstva in si pridrži pravico nadzorovanja zakonitosti, primernosti ter strokovnosti delovanja (Grad in drugi 1996, 394).

Naloge, ki jih občina izvaja samostojno, so razdeljene:

1.) na področje normativnega urejanja:

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- sprejema načrt razvoja občine;
- sprejema prostorske plane in predpisuje lokalne plane;
- ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalnih objektov;
- ureja javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine;
- ureja javni red v občini;
- ureja delovanje občinske uprave in njene javne službe;
- ureja način in pogoje upravljanja s premoženjem občine;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine;
- sestavlja premoženjsko bilanco, s katero izkazuje vrednost občinskega premoženja, ter ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

2.) na področju upravljanja:

- upravlja občinsko premoženje;
- upravlja lokalne javne službe;
- vodi javna in druga podjetja;
- upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro;

- upravlja lokalne javne ceste in javne poti.

3.) s svojimi sredstvi:

- gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti;
- spodbuja in pospešuje kulturno, društveno, vzgojno ter knjižnično dejavnost;
- gradi komunalne objekte in naprave;
- gradi stanovanja in za socialno ogrožene;
- zagotavlja delovanje javnih služb;
- zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana in občinske uprave.

4.) s svojimi ukrepi:

- spodbuja gospodarski razvoj občine;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- skrbi za varovanje zraka, tal, vodnih virov, zagotavlja varstvo pred hrupom ter skrbi za urejeno zbiranje odpadkov.

Občina zagotavlja še pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah ter izvaja nadzorstvo na krajevnih prireditvah. Občina pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, s čimer ustvarja sredstva za normalno delovanje in prihodnji razvoj občine. V okviru upravljanja s svojim premoženjem sklepa pogodbe o pridobitvi in odtujitvi premičnin in nepremičnin, koncesijah, uporabi javnega dobrega ter drugih razmerjih (Vlaj 1998, 241-242).

Občine, zlasti večje in številčnejše, lahko s statutom organizirajo krajevne, vaške ali četrtne skupnosti kot obliko lokalne samouprave znotraj svojega teritorija. Notranja strukturiranost je možna le v primeru utemeljenosti zaradi prostorskih, zgodovinskih, upravno-gospodarskih in kulturnih razlogov ter če je v interesu prebivalcev posameznega dela občine. Oblikovanje skupnosti pride v poštev v primeru velikih mest (Kocjančič in drugi 1998, 254).

Ustava ne opredeljuje organov občine – ti so podrobneje opredeljeni v četrtem poglavju ZLS. Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor (Grad 1998, 123). Posebni

pravni akti, kot je na primer statut občine, podrobneje določajo še nekatere druge občinske organe: občinski odbor, občinska volilna komisija in drugi.

3.4.3.1 Občinski svet

Za normalno delovanje in izvajanje aktivnosti v okviru svojih pristojnosti, občine potrebujejo organ, ki bo odločal o temeljnih vprašanjih. V Evropi se je uveljavil sistem kolegijskega telesa, ki je predstavniško telo na lokalni ravni. Na podlagi zahteve Evropske listine o lokalni samoupravi mora biti občinski svet voljen neposredno, kar naj bi prispevalo k njegovi samostojnosti in neodvisnosti (Zagorc 2009, 243). V Republiki Sloveniji se omenjeni organ imenuje občinski svet in je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet je predstavniški organ, voljen na podlagi splošne in enake volilne pravice za obdobje štirih let. Funkcija člana občinskega sveta je nepoklicna, torej častna. Občinski svet je bil zamišljen kot maloštevilno telo in šteje – glede na številčnost prebivalcev občine – od 7 do 45 občinskih svetnikov³¹.

Občinski svet ima pristojnost, da:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta;
- o izvrševanju odločitev občinskega sveta nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno;

³¹ V občini z do 3.000 prebivalci ima občinski svet od 7 do 11 članov, v občini s 5.000 prebivalcev od 12 do 15 članov; občini z 10.000 prebivalcev od 16 do 19 članov, občini z do 15.000 prebivalcev od 20 do 23 članov, občini z do 20.000 prebivalcev od 24 do 27 članov, občini z do 30.000 prebivalcev od 28 do 31 članov, v občini z več kot 30.000 prebivalci šteje svet od 32 do 35 članov, v občini z več kot 100.000 prebivalci pa od 36 do 45 članov.

- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine (29. člen ZLS).

Občinski svet odloča tudi o zadevah iz državne pristojnosti, ki so bile na občino prenesene z zakonom. Poleg odločevalske, normativne in volilne funkcije opravlja tudi nadzorstveno funkcijo, saj nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave. Občinski svet imenuje in razrešuje podžupane, člane komisije za mandatna vprašanja volitve in imenovanja ter komisije in druga delovna telesa³² občinskega sveta. Občinski svet odloča tudi o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine (Grad 1998, 274).

Odločitve občinskega sveta se sprejemajo na sejah in so veljavne, če je navzoča večina članov. Odločitve se sprejemajo z javnim glasovanjem in so sprejete, če jih potrdi večina navzočih članov občinskega sveta. Najpomembnejše odločitve se sprejemajo z večino. Delo občinskih svetov je urejeno s poslovnikom, ki se sprejema z dvotretjinsko večino navzočih. Člani občinskega sveta izmed sebe izvolijo predsednika občinskega sveta.

Glede na 5. člen Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV) ima pravico voliti in biti izvoljen za člana občinskega sveta vsak polnoletni državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v občini, državljan druge države članice Evropske unije (ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji) in tujec s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Pravico voliti in biti voljeni imajo tudi predstavniki italijanske oziroma madžarske narodne in romske skupnosti, ki imajo aktivno volilno pravico.

Člani občinskih svetov se volijo vsake štiri leta, volitve pa potekajo sočasno z županskimi volitvami. Če šteje občinski svet manj kot 12 članov, se volijo po večinskem volilnem sistemu, če šteje občinski svet 12 ali več članov pa po proporcionalnem načelu. Predstavniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti se volijo po večinskem načelu (9. in 10. člen ZLV).

³² Občinski svet lahko kot svoja delovna telesa ustanovi tudi druge komisije in odbore. Člane komisij in odborov imenuje izmed članov občinskega sveta, lahko pa tudi izmed drugih občanov, vendar ne več kot polovico. Delovno telo občinskega sveta vodi član občinskega sveta. Članstvo v komisiji ali odboru občinskega sveta ni združljivo s članstvom v nadzornem odboru občine ali z delom v občinski upravi.

3.4.3.2 Župan

Župan je individualni organ, katerega glavna naloga je vodenje občinske uprave in predstavljanje ter zastopanje občine kot pravne osebe. Hkrati je župan varuh zakonitosti delovanja občinske samouprave. Skrbeti mora za izvajanje odločitev občinskega sveta, po drugi strani pa mora njegovo delovanje nadzirati (Grad 1998, 126). Župan je za dobo štirih let izvoljen na neposrednih splošnih volitvah po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu (Haček 2004, 25)³³.

Naloge in pristojnosti župana so opredeljene v 33. členu³⁴ ZLS. Županu pri delu pomaga eden ali več podžupanov³⁵. Položaj župana in podžupana podrobneje določa statut občine.

³³ Sistemi izvolitve županov se delijo na posredne in neposredne volitve, v nekaterih primerih pa so celo imenovani s strani določenega oblastnega organa (v primeru Belgije, kralja) oziroma izhaja izvršilni organ iz predstavnškega telesa lokalne skupnosti. Če so župani voljeni, so bile tradicionalno bolj razširjene posredne volitve, v zadnjem času pa prihaja do razmaha neposrednih volitev, še posebej v bivših socialističnih državah. Kot prednost posrednih volitev je potrebno izpostaviti kohezivnost lokalne samouprave kot celote, kot posledico večje povezanost župana z občinskim svetom, ki ga volijo na podlagi večine glasov. Omenjen sistem je uveljavljen v enajstih državah: Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Islandija, Latvija, Litva, Norveška, Švedska in Španija (Zagorc 2008b, 450).

³⁴ Konkretno so naloge in pristojnosti naslednje: »1.) Župan predstavlja in zastopa občino. 2.) Župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. 3.) Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. 4.) Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. 5.) Župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. 6.) Župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču. Če se odločitev občinskega sveta nanaša na zadevo, ki je z zakonom prenešana v opravljanje občini, župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost oziroma neprimernost take odločitve.«

³⁵ V primerjavi z župani, se položaj podžupanov pomembno razlikuje in se kaže predvsem pri njihovem imenovanju, predčasnem prenehanju funkcije in pristojnosti, ki jih imajo. Po pravilih naj bi namreč vsaka občina imela najmanj enega podžupana. Podžupan je oseba, ki je bila izvoljena v občinski svet in je hkrati občinski svetnik s pavico do glasovanja, ki je v omenjeno funkcijo imenovan s strani župana. Podžupan nadomešča župana v času njegove odsotnosti, pomaga županu pri njegovem delu in na podlagi posebnega

Župan občinskemu svetu v sprejem predlaga proračun in zaključni račun, odloke ter druge akte, iz pristojnosti občinskega sveta. Župan sklicuje seje občinskega sveta in jih tudi vodi, vendar nima pravice glasovanja. Skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. V izjemnih primerih lahko celo zadrži objavo splošnega akta občine oziroma izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da gre za neustavnost ali nezakonitost oziroma če je objava/akt v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine (Vlaj 1998, 275). Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko na ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

V kolikor se navežemo na delitve oblasti na državni ravni ugotovimo, da župan predstavlja izvršilno vejo oblasti na lokalni ravni. Glede na zgoraj omenjene naloge in pristojnosti je tudi jasno vidno, da je župan ključni organ v občini in ima tudi veliko moč. Slednja se je zaradi velikega števila županov v parlamentu in močnega županskega lobija skozi trinajst sprememb in dopolnitev ZLS vloga in moč župana povečala. ZLS je doživel tudi do dve spremembi na leto. Vloga in moč individualnega organa na lokalni ravni se je večala predvsem s spremembami 33. člena ZLS leta 1995 in 1998. Konkretno je s slednjimi spremembami pridobil večje pristojnosti in pravico, da zadrži objavo in izvajanje odločitev občinskega sveta v kolikor meni, da je ta nezakonita oziroma ni v skladu z ustavo, zakoni in občinskimi pravnimi akti. Poleg tega lahko o tem obvesti pristojno ministrstvo ter sproži postopek na upravnem sodišču. V spremembah in dopolnitvah ZLS sprejetih 1997 je pridobil vpogled v delovanje ožjih delov občine ter pristojnosti pri organiziranju in sestavi občinske uprave ter pet let kasneje dodatne vezane na nadziranje in vodenje. Spremembe in dopolnitve iz leta 2005 pa določajo, da morajo ožji deli občin pred sklenitvijo pravnih poslov pridobiti soglasje župana, drugače so ti nični. Poleg tega v primeru razpustitve občinskega sveta pa naloge iz njegove pristojnosti opravlja župan.

pooblastila župana namesto njega opravlja posamezne naloge, kot so nadomeščanje župana v času njegove odsotnosti, zadržanosti, ali predčasnega prenehanja funkcije. Pri tem njegove pristojnosti ne smejo preseči županovih pristojnosti. Njihov obseg v celoti določa župan. Podžupan predstavlja dodatno vez med županom in občinskim svetom in podaljšano roko župana v vrstah občinskih svetnikov (ZLS 33.a člen in Zagorc 2009, 248).

3.4.3.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora občinske javne porabe. Ta organ lokalne samouprave opravlja nadzor nad premoženjem občine, namenskostjo in smotrnostjo porabe proračunskih sredstev in nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Člane imenuje občinski svet, funkcijo opravljajo nepoklicno. Strokovno in administrativno pomoč najpogosteje zagotavljata župan in občinska uprava.

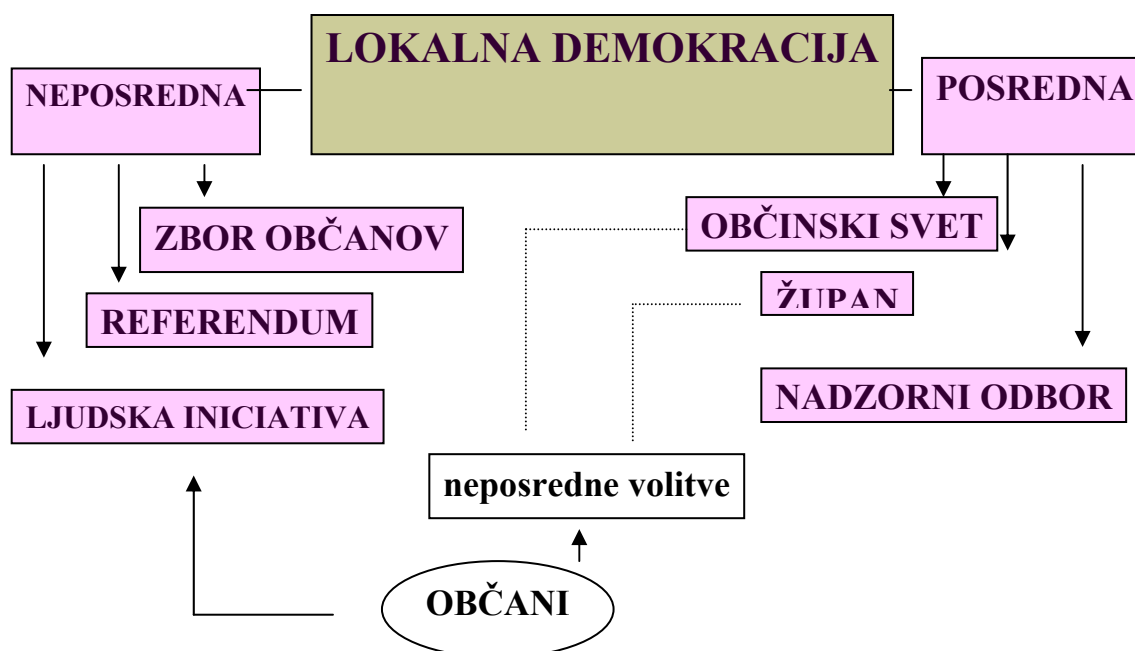
Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb za upravljanje z občinskimi javnimi sredstvi in premoženjem ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev (32. člen ZLS).

3.4.3.4 Lokalne volitve

Prebivalci občin oziroma občani sodelujejo pri upravljanju javnih zadev na lokalni ravni preko posrednih oblik, tj. volitev, in neposredno, na referendumih, s proženjem ljudskih iniciativ ter na zborih občanov. Volitve na lokalni ravni so posebej opredeljene v ZLV. Tako kot pri državnih volitvah si politične stranke tudi na lokalni ravni prizadevajo pridobiti čim več vodilnih in pomembnih položajev v lokalni samoupravi. Po političnem pomenu so lokalne volitve popolnoma primerljive z državnimi, saj je lokalna samouprava ključna za življenje ljudi. Z lokalnimi volitvami dobijo prebivalci moč vplivanja na delovanje lokalne skupnosti, saj podelijo izvoljenim organom pooblastilo za odločanje o vseh pomembnih vprašanjih v lokalni skupnosti v njihovem imenu.

Za volitve na lokalni ravni je značilno predvsem, da se volivci odločajo povsem drugače kot na državnih volitvah in pogosto podpirajo stranke, ki jih na državni ravni (še) ni v parlamentu ali pa neodvisne kandidate. Iz omenjenega lahko sklepamo, da je bolj pomemben kandidat kot sama stranka. Nasploh pa na volilno izbiro na lokalni ravni vplivajo predvsem specifični lokalni interesi, povezani z razlikami v položaju posameznikov in celotne lokalne skupnosti. Na uspeh posamezne politične stranke v lokalni skupnosti vpliva tudi stopnja organiziranosti stranke, stopnja prepoznavnosti in (ne)uspešnost predvolilne kampanije.

Slika 3.4: Lokalna demokracija-odločanje v občini (po ZLS)



Prve lokalne volitve po reformi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji so bile decembra 1994. Na lokalnih volitvah oktobra 2006 je v 210 občinah 1.663.012 volilnih upravičencev, poleg 203 županov in sedmih županj, izvolilo 3.382 občinskih svetnic in svetnikov, od tega 21 odstotkov žensk. Poleg članic in članov občinskih svetov pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni sodeluje še enkrat toliko občank in občanov v delovnih telesih občinskih svetov in neevidentirano število občank in občanov v nadzornih organih javnih zavodov ter javnih podjetjih, katerih ustanoviteljice so občine. Že drugič zapored (leta 2006) so na lokalnih volitvah lahko volili tujci, skupno 20.225 volilnih upravičencev, od tega 710 iz držav članic Evropske unije. Na kandidatnih listah je bilo 26.721 kandidatov, volivci pa so svoj glas oddali na 3.983 voliščih. Zaradi posebnih pravic narodnostnih manjšin in romskih prebivalcev je madžarske svetnice in svetnike v petih občinah volilo 5.428 volilnih upravičencev, italijanske svetnike ter svetnice pa v treh občinah 2.636 volilnih upravičencev. Enega predstavnika Romov v devetnajstih občinah izbiralo 2.519 romskih volilnih upravičencev.

3.4.3.5 Financiranje občin

Ustava v 142. členu določa, da se občine financirajo iz lastnih virov. V skladu s 7. členom ZLS so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občinam po 52. členu ZLS pripadajo prihodki iz davkov in drugih dajatev. Posledično so lastni viri občine davki in druge dajatve (davek od premoženja, davek na dediščino in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, drugi davki, ki so določeni z zakonom) in dohodki od njenega premoženja (dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, dohodki od rent, dohodki od dobička javnih podjetij in koncesij).

Po Zakonu o financiranju občin (ZFO) je za izvrševanje proračuna odgovoren župan občine.

Sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena, imenovana primerna poraba³⁶. Primerno porabo na prebivalca določi državni zbor ob sprejetju državnega proračuna za posamezno proračunsko leto in predstavlja povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Slovenji.

V skladu z 23. členom ZFO občinam pripada tudi 35 odstotkov prihodkov iz dohodnine, ki se razporedijo na posamezne občine v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev s stalnim bivališčem v občini in odmerjeno dohodnino v državi, na podlagi podatkov za predpreteklo leto.

Ker večina slovenskih občin z lastnimi prihodki ne more zagotoviti primerne porabe, se jim preostanek sredstev za doseganje primerne porabe oziroma t.i. finančna izravnava

³⁶ 20. člen ZFO določa, da se znesek primerne porabe za posamezno občino določi tako, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi. Prihodki občine za financiranje porabe so tudi: davek od premoženja, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, krajevne turistične takse, komunalne takse, pristojbine, odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda, odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja, prihodki uprave, prihodki, določeni z drugimi akti.

zagotovi iz državnega proračuna (24. člen ZFO). Država posledično občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti opravljati svojih nalog, zagotovi dodatna sredstva. Država šibkejšim občinam zagotovi dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri dohodkih, ki so odvisna od gospodarske razvitosti občin. Občine o dohodkih svojega proračuna samostojno odloča, ne glede na to, ali ima dohodek iz lastnega vira ali pa sredstva finančne izravnave iz državnega proračuna.

Kadar obstaja poseben interes za razvoj občine, si ta iz sredstev državnega proračuna lahko zagotovi dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in investicij. Občini se lahko iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje nalog in investicij v višini, določeni v področnih zakonih in njihovih podzakonskih predpisih oziroma v višini odobrenih sredstev strukturne, kohezijske ali predpristopne politike (26 člen ZFO.)

Občine se med seboj razlikujejo glede na razvitost. Ministrstvo za finance je v začetku februarja 2011 izvedlo analizo razvitosti občin, katere je razdelilo v tri skupine: nadpovprečno, povprečno in podpovprečno razvite občine. Občine so bile umeščene glede na koeficient razvitosti, kazalnikov ogroženosti in kazalnikov razvojnih možnosti občine, izračunanih za leti 2011 in 2012. Prevladujejo povprečno razvite občine, ki od države za svoje naložbe dobijo 70 ali 80 odstotkov sredstev, 20 je nadpovprečno razvitih občin, ki dobijo 50 ali 60 odstotkov sredstev. Podpovprečno razvite občine pa od države dobijo 90 ali 100 odstotkov sredstev (Dnevnik 2011, 2).

4 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE

4.1 KONCEPT NEZDRUŽLJIVOSTI FUNKCIJ

Beseda nezdržljivost, sinonim za tujko inkompatibilnost, se je kot pravni pojem v kanonskem pravu pojavila v 16. stoletju. Predstavljala je cerkveno prepoved kopičenja funkcij. V državnopravni sferi se je izraz nezdržljivost funkcij pojavil šele v 18. stoletju, ko je bil uporabljen v francoski ustavi iz leta 1795. Slednja je bolj podrobno opredelila institut nezdržljivosti poslanske funkcije. Institut nezdržljivosti kot ga poznamo danes se je razvil v angleški ustavni praksi in je enak institutu popolne nezdržljivosti³⁷ (Zagorc 2009, 90-91).

Številni poskusi celostne opredelitve koncepta nezdržljivosti funkcij so bili v preteklosti (zaradi različnih pristopov in ozadij teoretikov) raznovrstni, kar pa ni bila posledica različnega dojetanja, temveč uporabe različnega izrazoslovja. Potrebno je opozoriti, da je slednje tudi posledica različnih ustavnih ureditev, iz katerih so teoretiki izhajali. Parlamentarna nezdržljivost je tako v nekaterih primerih okrajšava za vse oblike nezdržljivosti poslanske funkcije. Za parlamentarno nezdržljivost, kot eno izmed temeljnih oblik nezdržljivosti funkcije, ni mogoče opredeliti univerzalne definicije, ki bi enoznačno opisala omenjeni institut. Zato je tudi mogoče institut nezdržljivosti prilagajati raznovrstnim političnim interesom, ciljem in namenom.

Pojem nezdržljivosti funkcije je razdeljen na tri elemente:

- na funkcijo, ki je predmet opazovanja in analiziranja;
- na drugo dejavnost, ki je nezdržljiva s funkcijo;

³⁷ V ureditvah se je najprej pojavilo razlikovanje med popolno in delno nezdržljivostjo funkcije. Razlika med njima je, da pri popolni nezdržljivosti ni bilo mogoče hkrati biti uradnik in poslanec spodnjega doma. Medtem ko je pri delni nezdržljivosti poslanec spodnjega doma izgubil mandat, če je prevzel uradniško mesto. Delna nezdržljivost je bila uvedena kot omejevalni ukrep, popolna pa je v celoti prepovedala opravljanje poslanske funkcije in uradniškega dela. V slovenski ustavni ureditvi ni bilo primerov delne, ampak samo popolna nezdržljivost poslanske funkcije.

- na razmerje med funkcijo in drugo dejavnostjo, ki kaže na nezdržljivost opravljanja funkcije in te dejavnosti (Zagorc 2009, 80).

Nezdržljivost funkcije, ni enoznačen pravni institut, to je le izjemoma, v najbolj abstrahirani obliki. Mogoče ga je opazovati na podlagi vrste kriterijev, ki dajejo pojmu ustrezno vsebino. Institut nezdržljivosti je mogoče analizirati glede na kriterije:

- glede na dejavnosti, ki so nezdržljive z opravljanjem funkcije (lat. *ratione materiae*);
- glede na organe, za katere je določena nezdržljivost (lat. *ratione personae*);
- glede na čas trajanja nezdržljivosti funkcije (lat. *ratione temporis*);
- glede na ozemlje, kjer velja nezdržljivost funkcije (lat. *ratione territorii*);
- glede na sistem državne oblasti;
- glede na uveljavljanje pravnih sankcij;
- glede na razmere med nezdržljivostjo funkcije in neizvoljivostjo (Zagorc 2009, 82).

V primeru normativnega urejanja instituta nezdržljivosti obstajata dva temeljna pristopa o hkratnem opravljanju več funkcij ali drugih dejavnosti. Pri prvem gre za predhodno urejanje situacij in razmerij, na temelju bolj ali manj jasnih pravil. Drugi pristop sproti ugotavlja možne in morebitne napetosti med funkcijo in dejavnostjo, zaradi katerih ju ni mogoče opravljati sočasno. Posledično lahko prvi pristop opredelimo z institutom nezdržljivosti funkcije, medtem ko se je v teoriji in praksi za drugega uveljavil izraz ugotavljanja navzkrižja oziroma konflikta interesov. Institut nezdržljivosti funkcij pretežno izhaja iz posplošenih in abstrahiranih oblik v naprej ugotovljenih ali predvidenih konfliktov interesov, ki jih je po oceni ustavodajalca in zakonodajalca potrebno v naprej onemogočiti ali preprečiti. Konflikt interesov se v nasprotju s tem ugotavlja sproti, od primera do primera, in je močno vezan na osebne okoliščine funkcionarja. Na urejanje instituta nezdržljivosti funkcij osebne okoliščine nimajo vpliva, saj se slednji ureja na abstrakten način.

Naslednja delitev, ki se je pojavila v 19. stoletju, institut nezdržljivosti deli na formalno in materialno nezdržljivost funkcije. Gre za delitev nezdržljivosti funkcije kot jo poznamo danes in predstavlja formalno nezdržljivost ter neizvoljivost, ki je opredeljena kot materialna nezdržljivost. Materialna nezdržljivost velja za funkcionarje in uradnike, ki ne morejo kandidirati za drugo funkcijo, dokler opravljajo prvo funkcijo ali javno

službo. Slednja delitev je sicer v slovenski pravni ureditvi znana, vendar nimamo podatka, da bi se kdaj uporabljala (Zagorc 2009, 92).

Nezdružljivost funkcije delimo tudi na pravo in nepravo, ki je včasih poimenovana tudi pristna in nepristna nezdružljivost funkcije ter je ena najpomembnejših delitev oblik nezdružljivosti funkcij. Z omenjeno delitvijo se je v literaturi poskušalo razmejiti nezdružljivost funkcije z drugo funkcijo ter pridobitno dejavnostjo. Pravila o nezdružljivosti funkcije z drugo funkcijo obstajajo že več kot dve stoletji, določila vezana na pridobitno dejavnost pa so se pojavila ob koncu 19. stoletja. V prvem primeru, pri pravi nezdružljivosti, gre za omejevanje opravljanja več funkcij hkrati. Pri nepravi nezdružljivosti pa gre za nezdružljivost funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti. Slednja je bila tako tudi poimenovana, saj je štelu razmerje med dvema funkcijama za bolj pomembno kot razmerje med funkcijo in opravljanjem pridobitne dejavnosti. Glavni cilj prave in neprave nezdružljivosti ni prepoved opravljanja določenih funkcij in dejavnosti, ampak zagotavljanje omejene oblasti oziroma neodvisnosti funkcionarja. Institut neodvisnosti funkcij v svojem bistvu zajema tako pravo, kot tudi nepravo nezdružljivost funkcij. Zato se omenjena delitev uporablja kot orodje za razlago ali nomotehnični pripomoček. V slovenski pravni ureditvi se ni uveljavila, namesto nje se uporabljata izraza nezdružljivost funkcije z opravljanjem drugih funkcij in nezdružljivost funkcij z opravljanjem pridobitne dejavnosti (Zagorc 2009, 92-93).

V zadnjem obdobju se je uveljavila nova delitev nezdružljivosti funkcije, ki pa ne temelji zgolj na pravnih vidikih instituta nezdružljivosti. To je delitev na pravno in dejansko nezdružljivost funkcije. Pravna nezdružljivost zajema vse ustavne in zakonske določbe, ki funkcionarju izrecno prepovedujejo oziroma omejujejo hkratno opravljanje dveh funkcij ali hkratno opravljanje pridobitne dejavnosti in določene funkcije. Dejanska nezdružljivost se pojavi takrat, ko dve funkciji oziroma funkcija in opravljanje dejavnosti med seboj niso nezdružljive, vendar jih praviloma ni mogoče hkrati opravljati iz ekonomskih razlogov ali drugih pravnih določil, ki opravljanje funkcij otežujejo. To pomeni, da zakonski predpisi dejansko ne določajo nezdružljivosti funkcij, vendar zbir določenih dejavnikov pripeljejo do tega, da so funkcije nezdružljive (Zagorc 2009, 93-94).

Slovenska teorija pri opredelitvi pojma nezdružljivosti funkcij, ki je vezan na čas obstoja skupščinskega sistema, ni enotna. Kljub temu je bila nezdružljivost urejena za

najpomembnejše zvezne in republiške funkcije tudi na ustavni ravni. Po osamosvojitvi je v teoriji prevladovalo stališče, da nezdržljivost funkcij omejuje opravljanje državne funkcije ter drugih sorodnih funkcij in dejavnosti. Zaradi pojava novih oblik nezdržljivosti funkcij, se zastavlja vprašanje ali obstoječe definicije ustrezno urejajo dejansko stanje. Zaslediti je namreč mogoče, da je opredelitev nezdržljivosti funkcij začela posegati v druge sfere družbenih dejavnosti, predvsem nepridobitnih. Kljub temu, da ustvarjanje dobička ni njihov namen, lahko pride do navzkrižja interesov s cilji in nameni določenih funkcij (Zagorc 2009, 95).

Po mnenju Zagorca je najbolj razdelano in razčlenjeno tipologijo nezdržljivosti funkcij do sedaj pripravil Achterberg, ki je upošteval elemente različnih vej in nivojev oblasti. Njegovo izhodišče je načelo delitve oblasti na različne funkcije (zakonodajna, izvršilna in sodna) v državi na ravni federalne enote ali lokalne skupnosti. Predmet opazovanja je posamezna oblastna funkcija in njena nezdržljivost z drugimi funkcijami ter dejavnostmi. Na podlagi tega opredeli interfunkcionalno in intrafunkcionalno nezdržljivost funkcij. Interfunkcionalna nezdržljivost predstavlja tiste nezdržljivosti, ki urejajo razmerje med dejavnostmi nosilcev različnih oblastnih funkcij. Nezdržljivosti so vertikalne, horizontalne, diagonalne in transedenčne narave. Vertikalna interfunkcionalna nezdržljivost funkcije je vezana na opravljanje oblastnih funkcij v okviru iste funkcije, vendar na različni oblastni ravni. Kot primer navajamo članstvo v predstavniškem telesu zvezne in federalne enote. Horizontalna³⁸ interfunkcionalna nezdržljivost funkcije je vezana na razmerje med opravljanjem različnih oblastnih funkcij, vendar na isti oblastni ravni, kot na primer članstvo v zakonodajnem in izvršilnem organu. Diagonalna interfunkcionalna nezdržljivost funkcije se nanaša na razmerje med funkcijama, na različnih ravneh oblasti. Transcendenčna interfunkcionalna nezdržljivost funkcije je vezana na razmerje med opravljanjem dejavnosti v državnih in nedržavnih oblikah oblasti. Intrafunkcionalna nezdržljivost obsega prepoved hkratnega opravljanja dejavnosti znotraj iste državne funkcije (Achterberg v Zagorc 2009, 98-99).

³⁸ Slednja velja za funkcije na isti teritorialno-organizacijski oblastni ravni. Potrebno je poudariti, da praviloma v političnih ureditvah velja, da so med seboj nezdržljive funkcije na državni ravni, kot tudi med seboj funkcije na lokalni ravni. Obstajajo pa izjeme, med katerimi je najbolj znana tista, ki dopušča, da je poslanec tudi član vlade. Razvila se je iz angleškega parlamentarizma.

4.2 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE S FUNKCIJAMI NA LOKALNI RAVNI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Nezdružljivost oziroma imkompatibilnost funkcij je v sistemih, ki temeljijo na načelu delitve oblasti, posledica teženj po zagotavljanju funkcionalne in organizacijske samostojnosti ter posledično neodvisnosti vseh treh vej oblasti. Kot praktični razlog za nezdružljivost je omenjena zahtevnost poslanske funkcije, ki zahteva polni angažma in onemogoča vsaj kolikor toliko zadovoljivo, oziroma kakovostno opravljanje druge oziroma drugih funkcij (Grad 1996, 353-354).

Glede na ustavno ureditev Republike Slovenije oziroma elementih, vezanih na dvodomnost parlamenta, bi bilo po mnenju Zagorca smiselno izpostaviti parlamentarno nezdružljivost v smislu nezdružljivosti funkcije poslanca državnega zbora s funkcijo svetnika v državnem svetu. Slednja se nanaša predvsem na parlamentarno nezdružljivost v ožjem pomenu. V širšem pomenu pa bi parlamentarna nezdružljivost zajemala tudi nezdružljivost hkratnega članstva v dveh ali več predstavniških telesih na različnih ravneh federativne oblasti.

V slovenski pravni ureditvi večino časa nismo poznali primerov omejene nezdružljivosti funkcij, saj je slovenski pravni red temeljil na klasični obliki nezdružljivosti funkcije z drugo funkcijo, pri čemer pa je opravljanje katerih od funkcij bodisi združljivo ali nezdružljivo. Za nekatere funkcionarje na državni ravni je nezdružljivost opredeljena že v ustavi, za druge pa z zakonom. V tem primeru gre za očitno nekonsistentnost, saj nezdružljivost za nekatere funkcije v zakonodaji ni izrecno zapovedana (Zagorc 2009, 102).

Najbolj aktualno in politično izpostavljeno področje organizacije oblasti ter nezdružljivosti funkcij je vezano prav na razmerja med državnimi in lokalnimi organi. Iz tega izvira glavna dilema, in sicer v kolikšni meri ločiti državni in lokalni nivo oblastnega urejanja po funkcionalni, organizacijski in personalni plati. Slednje je povezano tudi z zagotavljanjem neodvisnosti lokalne samouprave oziroma v kolikšni meri bodo državni organi izvrševali nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo ukrepov, ki jih sprejmejo organi lokalne samouprave.

Pri preučevanju nezdržljivosti funkcij poslanca s funkcijami članov občinskih svetov, županov in drugih funkcionarjev lokalnih skupnosti, je potrebno upoštevati temeljna ustavna načela delitve in decentralizacije oblasti, ki je podlaga za samostojnost in neodvisnost lokalne samouprave ter predstavniške demokracije, ki zavezuje predstavnike ljudstva nosilcu suverenih pravic, ljudstvu samemu. Omenjena načela tvorijo skupek učinkovitega sistema zavor in ravnovesij nosilcev različnih oblastnih funkcij v državi (Zagorc 2008b, 447). Vendar so to samo načela, ki so bila do nedavnega iz zakonskih določil zaradi različnih razlogov izpuščena. Ker v realnih situacijah niso upoštevana, so bile samo mrtve črke na papirju.

Ustavno sodišče je veliko pozornost namenilo vprašanju nezdržljivosti funkcij na državni in lokalni ravni, predvsem v smislu izogibanju konfliktu interesov. Slednje je potrdilo zakonodajalčevo odločitev, da ureditev nezdržljivosti funkcij na državni in lokalni ravni ni protiustavna, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do konflikta interesov pri opravljanju nalog. Ustavno sodišče je kot enega izmed glavnih/večjih generatorjev konflikta interesov izpostavilo nadzorne pristojnosti državnih organov, opredeljenih v 144. členu ustave. Zato bi moral zakonodajalec sočasno opravljanje izvršilnih nalog na lokalni ravni in nadzornih nalog na državni ravni prepovedati, v kolikor bi omenjen konflikt interesov obstajal (Zagorc 2009, 242-243).

4.2.1 Nezdržljivost poslanske funkcije z funkcijo občinskega svetnika

V Republiki Sloveniji popolna nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijo občinskega svetnika do spremembe Zakona o poslancih maja 2011, ni obstajala. Zakon o poslancih je do spremembe v 10. členu vprašanje nezdržljivosti poslanske funkcije vezal na poklicno opravljanje funkcije v organih lokalnih skupnosti. Ker občinski svetniki po ZLS svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, se je omenjeno določilo nanašalo na župane in podžupane. Slovenska zakonodaja posledično ni prepovedovala hkratnega opravljanja funkcij poslanca in občinskega svetnika. V praksi se je izkazalo, da vedno več poslancev kandidira na volitvah v občinski svet in po izvolitvi opravlja obe funkciji hkrati.

ZLS je sicer nomotehnično zelo nepregledno nakazal nezdržljivost funkcije občinskega svetnika. Nezdržljivosti funkcije občinskega svetnika s pozicijami v zakonodajnih in izvršilnih organih na državni ravni ne ureja, ampak so te opredeljene s posebnim zakonom. Izpostavljeno je samo delo na delovnih mestih v državni upravi, kjer se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo, strokovnostjo ali primernostjo dela organov občine. Sem spadajo tudi tista dela, pri izvajanju katerih bi bil konflikt interesov prevelik.

Kot je razvidno je bila ureditev nezdržljivosti funkcij poslanca in občinskega svetnika precej nedodelana in v nekaterih primerih celo v nasprotju s smernicami Sveta Evrope, kot tudi s samim konceptom reprezentativnega mandata poslancev, ki naj bi bili predstavniki celotnega ljudstva in izvrševali mandat, podeljen na volitvah. Podobno je pri občinskih svetnikih, ki izvršujejo neposredno podeljen mandat s strani občanov, živečih na omejenem teritoriju znotraj države, tj. v občini. Posameznik, ki se znajde v dvojni funkciji, mora izvrševati različni mandat dveh skupin volivcev, ki imata posledično tudi različne interese. Za dejanja, ki jih opravljajo v okviru ene ali druge funkcije so politično odgovorni. Pri tem je potrebno izpostaviti problem, ki ga prinaša dvojnost funkcij, saj je skoraj nemogoče ločiti dejavnosti, ki jih dvojni funkcionar opravlja na državni in lokalni ravni. Poleg tega bi poslanec, ki je hkrati občinski svetnik – zavedno ali nezavedno – upošteval interese lastne občine. Ta je posledično tudi v boljšem položaju. Očiten primer konflikta interesov izhaja iz glavnih nalog in pristojnosti državnega zbora, da izvaja nadzor nad delom občinskih svetov in glede na predlog vlade odloča o njihovi razpustitvi ter predčasni razrešitvi županov. Najbolj sporna je situacija do katere prihaja pri vprašanju financiranja občin, saj zakonodajo, ki to področje opredeljuje in način prerazdelitve javnih sredstev, namenjenih občinam, sprejema državni zbor. Sem spada tudi sprejemanje državnega proračuna, kjer je – tako kot v prejšnjih primerih – jasno viden konflikt interesov, saj bi se moral poslanec odločati v skladu z javnim interesom vseh državljanov in državljanov, medtem ko z vidika občinskega svetnika poskuša uveljaviti poseben interes občine (Zagorc 2009, 244-246). V podobnih situacijah se znajdejo tudi poslanci, ki so župani ali podžupani. Kako v dani situaciji glasujejo posamezniki, ki nastopajo v dvojni ali celo trojni funkciji ter ob enem tudi kot člani ene od parlamentarnih strank, je odvisno od stališča strank in strankarske discipline.

4.3 USMERITVE EVROPSKE UNIJE GLEDE UREJANJA VPRAŠANJA NEZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE IN ŽUPANSKE FUNKCIJE

Evropske države nezdrumljivost funkcij na državni in lokalni ravni zelo različno urejajo, saj tudi ne obstajajo uradni standardi oziroma obvezujoča pravila na ravni Evropske unije. Evropska listina o lokalni samoupravi omenjeno vprašanje ureja zelo površno, in sicer v 7. členu³⁹ določa, da se nezdrumljivost funkcij na lokalni ravni opredeli z zakoni ali temeljnimi pravnimi načeli. Obstajata dve različni interpretaciji 7. člena. Prva predvideva, da nezdrumljivost funkcije izhaja iz splošnih pravnih načel (avtonomija lokalne samouprave, načelo delitve oblasti in načelo reprezentativnega mandata), ki dejansko presežejo rigidnost urejanja nezdrumljivosti funkcije s pravnimi normami. Druga pa izkazuje željo po zagotovitvi enotnega urjenja personalnega položaja funkcionarjev lokalnih skupnosti, ne glede na njihovo teritorialno pripadnost. Položaj lokalnih funkcionarjev, ki imajo enake pristojnosti, naj bi bil enako urejen. Lokalne skupnosti nimajo pristojnosti, da bi same opredelile obseg nezdrumljivosti funkcij funkcionarjev. Svet Evrope je podal mnenje, da naj bi bila nezdrumljivost upravičena v primeru hkratnega opravljanja izvršilnih funkcij v lokalni skupnosti in nadzornih državnih organih ter kadar oseba lahko v okviru ene funkcije izvršuje pooblastila, ki imajo odločujoč vpliv na pravne koristi in pravice lokalnih skupnosti. Iz omenjenega lahko sklepamo, da glede na določila listine ni priporočljivo opravljanje več kot dveh funkcij hkrati, še posebej če gre za izvršilne funkcije. Svet Evrope je opredelil minimalne standarde, ki so z vidika demokratičnosti skoraj preskopi (Zagorc 2008b, 448). V osnovi sicer prevladuje izhodišče, da so funkcije na državni in lokalni ravni, glede na njihov namen ter cilje, tako različne, da jih ni mogoče opravljati hkrati. Lokalna samouprava že sama po sebi zagovarja nezdrumljivost funkcij (Zagorc 2008a, 13). V kolikor se osredotočimo na primer Republike Slovenije vidimo, da je nezdrumljivost funkcij na državni in lokalni ravni precej redek pojav.

³⁹ Slednje opredeljuje sledeče:

1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.
2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo.
3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdrumljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.

Vprašanje nezdržljivosti poslanske funkcije s funkcijami v predstavniških organih lokalnih skupnosti evropskih držav v večini primerov ni predmet ustavnega, ampak predvsem zakonskega urejanja. Nekatere države omenjeno vprašanje urejajo z volilno zakonodajo, ki ureja vprašanje lokalnih volitev, druge pa s sistemskim zakonom o lokalni samoupravi. Po mnenju Zagorca sta obe rešitvi pravno korektni, vendar nezdržljivost sodi bolj v sistemsko zakonodajo, saj je vprašanje nezdržljivosti z volilno pravico in volitvami povezano le posredno (Zagorc 2009, 242).

Kljub raznolikosti ureditev v evropskih državah, je večinoma uveljavljena nezdržljivost funkcij na državni in na lokalni ravni. Pojavlja se celo zahteva po združljivosti oziroma sočasnem opravljanju funkcij, ki je določena s predpisom. Tako na primer v Veliki Britaniji že več stoletij velja pravilo, da je član vlade lahko le oseba, ki je hkrati član enega od domov parlamenta (Zagorc 2009, 81). V nadaljevanju bomo za primerjavo predstavili urejanje vprašanja nezdržljivosti funkcij na državni in lokalni ravni na primeru dveh demokratičnih evropskih držav, po katerih se je pri oblikovanju državne ureditve po osamosvojitvi zgledovala Republika Slovenija.

Francija

Organizacijo lokalne samouprave v Franciji zaznamujeta dve značilnosti, in sicer večplastnost upravnih ravni ter številčnost lokalnih skupnosti. Obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki so popolnoma samostojne pri opravljanju svoje dejavnosti. Med njimi je najmanjši in najstarejši del občina. Sledi departma, ki je nastal kot posledica revolucije ter pokrajina oziroma regija, ki je bila ustanovljena z ukrepi decentralizacije v 80. letih 20. stoletja. Francoska občina je pristojna za naloge s področja socialnega varstva, izobraževanja, gospodarstva in lokalnega razvoja, prometa, kulture, urbanizma, okolja, cest, pristanišč in vodnih poti ter nastanitev. Zaradi pogostega prekrivanja zakonodaja določa razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo ter razdelitev javnih virov, ki so opredeljeni s področnimi zakoni. Z zakonom o komunah iz leta 1884 je postal župan ključna figura lokalne politike. Ta položaj je ohranil do danes. Župan ima izvršilno oblast v občini in upravlja njen proračun ter je delodajalec občinskega osebja. Poleg tega župan tudi zastopa državo v matičnih zadevah, javnem redu, organizaciji volitev in izdajanju predpisov. Po temeljnem zakonu o lokalnih upravah občine, departmaje in regije pogosto upravljajo izvoljeni sveti (Vlaj 1998, 146-153).

Francijo navajamo kot primer države v kateri je sočasno opravljanje poslanske in županske funkcije pod določenimi pogoji dopustno, zato velja za primer države, kjer je uveljavljena pogojna nezdružljivost opravljanje poslanske s funkcijami na lokalni ravni. Za razliko od klasične dvostranske nezdružljivosti funkcije, so določene funkcije načeloma med seboj združljive. Če določena oseba že opravlja dve funkciji, ki sta med seboj združljivi, stopijo v veljavo določbe o nezdružljivosti, ki osebi onemogočijo opravljanje še tretje funkcije. Omenjene določbe, navedene v 141. členu volilnega zakonika, so redkost francoske ureditve. V 141. členu je določeno, da je mandat poslanca nacionalne skupščine nezdružljiv z opravljanjem več kot enega mandata ali funkcije regionalnega svetnika, svetnika korziške skupščine, generalnega svetnika, pariškega svetnika ter občinskega svetnika v občini z manj kot 3500 prebivalci. Iz omenjenega lahko razberemo, da je poslancu Nacionalne skupščine dovoljeno sočasno opravljanje ene od navedenih funkcij, kar pomeni, da so te združljive. V trenutku, ko bi posamezni poslanec Nacionalne skupščine nastopil še trejo funkcijo, stopi v veljavo nezdružljivost, ki mu sočasno opravljanje treh funkcij onemogoči. Posledično gre za omejeno nezdružljivost, saj funkciji nista v vseh primerih nezdružljivi. Iz drugega vidika je omenjeno razmerje klasificirano kot pogojna nezdružljivost funkcije, saj bi slednja veljala le, če bi poslanec Nacionalne skupščine poleg ene, želel opravljati še dodatno, tretjo od zgoraj navedenih funkcij (Zagorc 2008b, 448).

Nemčija

Podlaga za urejanje pravne in politične ureditve v Zvezni republiki Nemčiji je Temeljni zakon iz leta 1949, ki opredeljuje tri načela:

- a) načelo federalizma za zagotavljanje neodvisnosti dežel kot članic zveze, vendar z lastno državno suverenostjo;
- b) načelo lokalne samouprave, ki zagotavlja pravice mest in lokalnih oblasti;
- c) načelo delitve oblasti, ki zakonodajno, izvršilno in sodno oblast dodeljuje različnim telesom.

Uprava v Nemčiji je razdeljena na pet ravni: lokalne oblasti, okraje in mesta (ki ne pripadajo okrajem), deželna administrativna okrožja, dežele in zvezo. Mesta Berlin, Hamburg in Bremen so hkrati mesta in dežele, ki ne pripadajo okrajem. Vlade deželnih administrativnih okrožij imajo nadzorno oblast nad mesti, ki ne pripadajo okrajem, slednji

pa imajo nadzorno oblast nad občinami na njihovem območju. Lokalna samouprava v Nemčiji izhaja iz občine, ki skladno z načelom subsidiarnosti opravlja naloge, ki se najučinkoviteje opravljajo na lokalni ravni. Občina lahko opravlja prostovoljne in dodeljene zadeve lokalne samouprave. Pri prvih odloča če in kako jih bo izvajala, sem sodijo na primer kulturne dejavnosti. V primeru naloženih lokalnih zadev, občina odloča samo o načinu izvajanja. Kot primer lahko navedemo čiščenje ulic. Poleg tega lahko občina opravlja tudi vrsto nalog iz državne pristojnosti sama ali v sodelovanju z drugimi občinami ter jih izvaja neodvisno, kot predstavnik dežele ali države. Na tej točki lahko potegnemo vzporednico s slovensko ureditvijo. Na drugi strani lahko vidimo razliko, saj, če je občina premajhna, opravlja komunalne naloge okraj. Medtem ko imajo dežele temeljno pristojnost na vseh področjih, tudi pri izvajanju zakonov. Vendar 80 odstotkov vseh zakonov uresničujejo občine, saj dežele lahko prenesejo opravljanje nalog na občine. Župan je na čelu občinskega sveta, občinsko upravo vodi direktor, ki ga imenuje občinski svet. Slednji je tudi centralni organ vodenja, ki ustanovi strokovne odbore za posamezna vsebinska področja, v katere so vključeni člani sveta in občani, glede na njihovo strokovnost. Funkcija župana je profesionalna (Vlaj 1998, 127-132).

Glede na nemško teorijo, ki poudarja, da v primeru izostanka pravil o nezdržljivosti funkcij, izhaja iz sistemskega načela delitve oblasti za tiste oblike nezdržljivosti, ki se nanašajo samo na razmerja med državnimi organi. To pravilo ne velja za nezdržljivost funkcij na različnih teritorialno-organizacijskih nivojih (Achterberg in Schulte v Zagorc 2008b, 453). Župan ne more biti hkrati tudi poslanec nemškega zveznega ali deželnih parlamentov. Nemško ustavno sodišče je namreč podalo mnenje, da je primarna dolžnost župana opravljanje funkcije državnega uradnika, zaradi česa ne morejo biti hkrati poslanci.

4.4 ANALIZA PRAVNE PODLAGE (NE)ZDRUŽLJIVOSTI POSLANSKE Z ŽUPANSKO FUNKCIJO

Slovenska ureditev je bila svojevrsten unikat, saj nezdržljivost poslanske in županske funkcije večino časa samostojne države ni bila uveljavljena. Nezdržljivost poslanske funkcije je sicer lapidarno opredeljena v ustavi (Zagorc 2008a, 16). Njen 82. člen med drugim določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in 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 nezdržljiva. Posledično je bilo urejanje nezdržljivosti opravljanja funkcij na lokalni ravni v celoti prepuščena zakonodajalcu (Zagorc 2009, 249). Kljub temu se na vprašanje zdržljivosti oziroma nezdržljivosti posredno ali neposredno nanašajo na že večkrat omenjena ustavna načela, ki v demokratičnih državah oblikujejo sistem zavor in ravnovesij avtonomnih nosilcev oblasti. Pri tem naj omenimo načelo predstavniške demokracije, ki poudarja odgovornost predstavnikov ljudstva ljudstvu samemu, saj je ta nosilec suverenih pravic. Naslednje je načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo, pri čemer so veje med seboj samostojne in neodvisne, vendar lahko ena veja nad delovanjem druge izvaja kontrolo. Kot zadnje naj omenimo načelo decentralizacije oblasti, ki zagotavlja neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave ter njeno avtonomnost v povezavi z državno ravno.

Avtonomnost lokalne samouprave je nepregledno parcialno urejeno v dveh zakonih, in sicer v ZLS in Zakonu o poslancih (ZPos). V ZLS (37. b člen⁴⁰) je jasno zapisano, da funkcija župana ni zdržljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. ZLS nezdržljivosti funkcije župana s funkcijami na državni ravni izrecno ne ureja. Razlog za to je bil v manjšem varovalu, navedenem v sedaj spremenjenem

⁴⁰ Funkcija župana ni zdržljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni zdržljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ali službi ožjega dela občine ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Funkcija člana občinskega sveta in podžupana tudi ni zdržljiva s funkcijo načelnika upravne enote, kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestnih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine.

drugem stavku 10.⁴¹ členu ZPos, ki je določal, da poslanec ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. Glede na določila ZLS, ki so nomotehnično zelo nepregledna, je funkcija občinskega svetnika častna, torej nepoklicna. Župan se lahko na podlagi 34.a⁴² člena sam odloči ali bo funkcijo opravljal poklicno⁴³ ali nepoklicno. V tem primeru njegove pristojnosti delno preidejo na podžupana, ki svojo funkcijo opravlja poklicno⁴⁴. V primeru, da je podžupan hkrati poslanec, govorimo o primeru »trojnega funkcionarja«, saj je za podžupana lahko imenovan le član občinskega sveta. Posledično

⁴¹ Poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta, niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti.

⁴² Člani občinskega sveta, župan in podžupan občine so občinski funkcionarji. Občinski funkcionarji opravljajo svojo funkcijo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. V soglasju z županom se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. Za opravljanje občinskih funkcij imajo občinski funkcionarji pravico do plače, če funkcijo opravljajo poklicno, ali do plačila za opravljanje funkcije, če funkcijo opravljajo nepoklicno. Plača za poklicne občinske funkcionarje je določena v skladu z zakonom, ki ureja plače v javnem sektorju. Če župan opravlja funkcijo nepoklicno, mu pripada plačilo v višini 50 % plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo. Če podžupan opravlja funkcijo nepoklicno, mu pripada plačilo največ v višini 50 % plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Višino plačila določi župan ob upoštevanju obsega podžupanovih pooblastil. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo. Članu občinskega sveta, razen podžupanu, pripada sejnina za udeležbo na seji občinskega sveta ali seji delovnega telesa občinskega sveta. Letni znesek sejin, vključno s sejinami za seje delovnih teles občinskega sveta, ki se izplača posameznemu članu občinskega sveta, ne sme presegati 15 % plače župana. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo. Občinski svet s svojim aktom določi merila za izplačilo sejin za člane občinskih svetov, za člane delovnih teles občinskega sveta in člane drugih občinskih organov kakor tudi merila za sejnine za člane svetov ožjih delov občine.

⁴³ Po mnenju Zagorca so glede na določila ZLS poklicni župani v slabšem položaju kot nepoklicni, saj imajo enak obseg pristojnosti in odgovornosti. Razlika je predvsem pri določitvi osebnega dohodka oziroma nadomestila osebnega dohodka. Pravica župana, da se sam odloči, ali bo funkcijo opravljal poklicno ali nepoklicno, je slaba, saj omogoča arbitrarno in neenotno implementacijo določb.

⁴⁴ Pred trenutno veljavno ureditvijo, po odločitvi Ustavnega sodišča leta 1997, je bila vzpostavljena praksa, da se je način opravljanja županske funkcije določil s statutom občine, pri čemer občinski svet, kot odločevalec, ni bil dolžan določiti združljivosti ali nezdružljivosti funkcije. V tem primeru je šlo za popolno avtonomno urejanje županskega statusa s strani občine in ni bilo podvrženo kontroli državnih organov. Takšna ureditev je bila v nasprotju s smernicami Evropske listine o lokalni samoupravi, ki določa, da naj bi bila nezdružljivost funkcij določena z zakonom in ne podzakonskimi akti, s čimer je preprečeno poseganje vlade. Po tem takem slovenska ureditev omogoča občini, da sama določa nezdružljivost neposredno s povsem enakimi učinki kot če bi jo določil zakonodajalec in jim s tem daje možnost političnega arbitriranja. (Zagorc 2009, 249).

oseba deluje v funkciji poslanca na državni ter v funkciji občinskega svetnika in podžupana na lokalni ravni.

Analize pravne ureditve, vezane na vprašanje sočasnega opravljanja županske in poslanske funkcije, je lepo povzeta v ugotovitvi Tomaža Boha, ki pravi, da je določena nedopustnost horizontalnega prekrivanja funkcij različnih vej oblasti, saj je prepovedano namreč hkratno opravljanje poslanske in funkcije ministra ter funkcije župana in člana občinskega sveta, povsem na mestu. Nezdržljivi sta tudi funkciji ministra in župana, medtem ko vertikalno prekrivanje med županom in poslancem ni izrecno prepovedano (Boh 2004, 145). Posledično lahko na tem potegnemo vzporednice z nemško teorijo, kjer za vertikalno delitev oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi enako ne velja avtomatična nezdržljivost funkcij, ki prevladuje pri horizontalni delitvi oblasti na državni in lokalni ravni (Zagorc 2008b, 453).

4.5 ANALIZA FENOMENA DVOJNIH IN TROJNIH FUNKCIONARJEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Kot smo ugotovili, tako imenovano dvojno funkcionarstvo, po katerem je poslanec hkrati tudi župan, in tako imenovano trojno funkcionarstvo, kjer poslanec nastopa hkrati tudi kot podžupan ter član občinskega sveta, večji del zgodovine samostojne države ni bilo neustavno in nezakonito. To je bil tudi glavni razlog za velik delež poslancev-županov, ki pa župansko funkcijo opravljajo nepoklicno. Omenjeni trend je po preučevanju daljšega časovnega obdobja odkril Boh, pri čemer je upošteval spremembe po državnoborskih in lokalnih volitvah, tj. obdobje dveh let. Iz preglednice je kljub posameznim odstopanjem⁴⁵ razvidno, da je bil trend dvojnih funkcionarjev naraščajoč, pri čemer je potrebno upoštevati, da je število občin naraščalo, s tem pa se je tudi večala možnost izvolitve dvojnih funkcionarjev.

⁴⁵ V obdobju od 1996 do 1998 je v slovenskem parlamentu sedelo največ poslancev županov do sedaj, in sicer 27.

Tabela 4.1: Poslanci-župani glede na strankarsko pripadnost v časovnem obdobjem od leta 1994 do 2002.

Stranka	volitve 1994	volitve 1996	volitve 1998	volitve 2000	Volitve 2002
LDS	1	7 (0)	4 (4)	6 (1)	7 (4)
SLS	1	9 (0)	3 (3)	3 (3)	3 (2)
ZLSD		3	2 (1)	2 (1)	1 (1)
SKD (NSi)		2	1 (1)		
SDS		6	6 (6)	5 (3)	5 (4)
SNS					1
drugo					
Skupaj	2	27	16 (15)	16 (8)	17 (11)

Vir: Boh (2004, 150).

Trend se je nadaljeval tudi na naslednjih parlamentarnih volitvah leta 2004, ko je poslanski stolček zasedlo 20 oziroma 19 županov (Lavtar 2004, 17-18). Na lokalnih volitvah leta 2006 ugotovimo rahel upad trenda, saj je bilo za župana izvoljenih 18 poslancev. V začetku mandatnega obdobja 2008 do 2012 je v parlamentu sedelo 24 županov, 6 podžupanov in 23 občinskih svetnikov – skupaj 52, kar je več kot polovica poslanskih sedežev. V nadaljevanju se bomo osredotočili samo na del, ki se nanaša na dvojne funkcionarje, tj. hkratnih poslancih in županih. V omenjenem obdobju je največ dvojnih funkcionarjev prihajalo iz vrst vladajoče stranke Socialnih demokratov (SD), in sicer 7⁴⁶; iz opozicijske Slovenske demokratske stranke (SDS) 5⁴⁷, iz Zares 2⁴⁸, iz Demokratske stranke upokojencev Slovenije (DeSUS) 2⁴⁹, iz Slovenske nacionalne stranke (SNS) eden⁵⁰, iz Slovenske ljudske stranke (SLS) 3⁵¹, iz Liberalne demokracije Slovenije (LDS) 3⁵² in eden⁵³ poslanec župan iz vrst nepovezanih poslancev (Nared 2010).

⁴⁶ Tomaž Mencinger (Jesenice), Mirko Brulc (Nova Gorica), Alan Bukovnik (Radlje ob Dravi), Renata Brunskole (Metlika), Anton Kampuš (Gornja Radgona), Janko Veber (Kočevje), Matjaž Han (Radeče).

⁴⁷ Danijel Krivec (Bovec), Milan Čadež (Gorenja vas-Poljane), Darko Menih (Šoštanj), Štefan Tisel (Šentjur), Zvonko Lah (Mirna Peč).

⁴⁸ Damijan Perne (Kranj) in Alojz Posedel (Žalec).

⁴⁹ Matjaž Zanoškar (Slovenj Gradec), Franc Jurša (Ljutomer).

⁵⁰ Bogdan Barovič (Trbovlje).

⁵¹ Franc Bogovič (Krško), Janez Ribič (Duplek), Franc Pukšič (Destričnik).

⁵² Borut Sajovic (Tržič), Miran Jerič (Hrastnik), Milan Gumzar (Benedikt).

⁵³ Vili Rezman (Ruše).

Lokalne volitve so bile razpisane v oktobru, in sicer prvi 10. oktobra 2010, drugi krog pa 24. oktobra. Rezultate omenjenih volitev ne bomo osvetlili v celoti, ampak samo z vidika spremembe števila poslancev-županov. Dejstvo je, da je bilo največ županov še vedno izvoljenih iz vrst SLS, čeprav so v skupnem največ županskih mest zasedli neodvisni kandidati. Največ kandidatov za župane, ki so hkrati poslanci, sta imeli stranki SD in SDS. Za župansko funkcijo je na lokalnih volitvah kandidiralo 29 poslancev, od tega jih je bilo 18⁵⁴ izvoljenih, kar je približno 62 odstotkov. Trenutno je dvojnih funkcionarjev, ki bodo do naslednjih parlamentarnih volitev leta 2012 opravljali župansko in poslansko funkcijo, 20 odstotkov vseh poslancev. Od dosedanjih poslancev-županov, ki so kandidirali, je bila večina ponovno izvoljena, in sicer 15 od 18. Na podlagi omenjenih dejstev lahko predvidevamo, da bi bili izvoljeni tudi trije⁵⁵ poslanci, ki se niso odločili za kandidaturo (Državni zbor Republike Slovenije 2011).

Trend dvojnih funkcionarjev in njihove strankarske pripadnosti na zadnjih dveh parlamentarnih in lokalnih volitvah je predstavljen v spodnji tabeli 4.2.

Tabela 4.2: Poslanci-župani glede na strankarsko pripadnost, skozi časovno obdobje od leta 2002 do 2010

Stranka	Volitve 2004	Volitve 2006	Volitve 2008	Volitve 2010
LDS	5	5	3	3
SLS	3	2	3	3
SD	2	2	7	6
Nsi	1	2	/	/
SDS	8	5	5	5
SNS	1	1	1	/
Drugo	/	1	5	1
Skupaj	20	18	24	18

Vir: (Krašovec in drugi 2007, 46-47).

⁵⁴ SD (6): Matjaž Han (Radeče), Tomaž Mencinger (Jesenice), Anton Kampuš (Gornja Radgona), Renata Brunskole (Metlika), Alan Bukovnik (Radlje ob Dravi) in Bojan Kontič (Velenje). SDS (5): Milan Čadež (Gorenja vas-Poljane), Danijel Krivec (Bovec), Darko Menih (Šoštanj), Zvonko Lah (Mirna Peč), Peter Verlič (Grosuplje). SLS (3): Franc Bogovič (Krško), Franc Pukšič (Destričnik), Janez Ribič (Duplek). LDS (3): Miran Jerič (Hrastnik), Milan Gumzar (Benedikt), Borut Sajovic (Tržič). DeSUS (1): Matjaž Zanoškar (Slovenj Gradec).

⁵⁵ Bogdan Barovič (SNS), Mirko Brulc (SD), Vili Rezman (nepovezani poslanec).

Če se v nadaljevanju osredotočimo na trend ponovnih izvolitev v preteklih obdobjih, je ta najboljše predstavljen v spodnji tabeli 4.3, ki prikazuje kandidature dvojnih funkcionarjev in njihove vnovične izvolitve.

Tabela 4.3: Kandidature poslancev za župane in obratno ter njihove vnovične izvolitve

		župani za poslance	poslanci za župane
Parlamentarne volitve 1992	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za poslance		
Lokalne volitve 1994	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za župane		2
Parlamentarne volitve 1996	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za poslance niso bili znova izvoljeni	56 27 48 % 0 0	
Lokalne volitve 1998	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za župane niso bili znova izvoljeni		32 16 50 % 15 6
Parlamentarne volitve 2000	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za poslance niso bili znova izvoljeni	61 16 26 % 8 6	
Lokalne volitve 2002	skupaj uspešne kandidature odstotek uspešnih kandidatur znova izvoljeni za župane niso bili znova izvoljeni		28 17 61 % 11 1

Vir: Boh (2004, 148).

Iz preglednice je razvidno, da se je trend dvojnih funkcionarjev pojavil po parlamentarnih volitvah leta 1996, na katerih je kandidiralo 56 županov, 27 pa jih je bilo izvoljenih za poslance. Omenjeni volilni rezultat izstopa tudi po tem, da je bilo izvoljenih največ poslancev iz županskih vrst (48 %), vsi pa so na parlamentarnih volitvah kandidirali prvič. Že na naslednjih volitvah, leta 1998, ki so bile lokalne, se je delež poslancev županov zmanjšal za polovico, kljub temu so bili vsi, razen enega, ponovno izvoljeni. Sledile so ponovno državnozbornske volitve leta 2000, na katerih je bilo uspešnih 26 % kandidatur – 8 županov-poslancev je bilo ponovno izvoljenih. Lokalne volitve leta 2002 so postregle z 17 uspešnimi kandidaturami, med katerimi je bilo ponovno izvoljenih 11 županov-poslancev.

Iz zgornje preglednice je razvidno, da na volitvah kandidira več županov za poslance kot obratno. Manjši je tudi uspeh županskih kandidatur, razen v primeru parlamentarnih volitev 1996, ko so župani dosegli do sedaj neponovljiv uspeh. Sklepamo lahko, da je prednost, ki jo prinaša opravljanje poslanske funkcije, večja kot prednost opravljanja županske funkcije za ponovno izvolitev poslanca. Za poslanca po drugi strani ne moremo trditi, da bo z veliko verjetnostjo izvoljen za župana, kljub temu, da je delež teh večji kot v nasprotnem primeru. Posledično je nezanemarljivo dejstvo, ali je posameznik že prej opravljal župansko funkcijo. Za volilni uspeh je ključnega pomena poznavanje kandidata med volivci. To pomeni, da za izvolitev župana ne zadostuje uspešno delovanje na državni ravni, ampak je potrebna prepoznavnost in uspešno delo na lokalni ravni (Boh 2004, 147-151).

4.5.1 Ocene in mnenja slovenskih strokovnjakov

Slovenska strokovna javnost je bila enotnega mnenja, in je podpirala uvedbo nezdržljivosti poslanske ter županske funkcije. Po mnenju Zagorca v prid nezdržljivosti priča spoštovanje naslednjih ustavnih načel: načelo delitve in zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti ter decentralizacije oblasti (na katerem temelji samostojnost oziroma neodvisnost lokalne samouprave) ter načelo predstavniške demokracije (to se nanaša na vezanost predstavnikov ljudstva nosilcu suverenih pravic – ljudstvu samemu). Strokovnjaki so v svojih analizah ocenili, da je sočasno opravljanje županske in poslanske funkcije v nasprotju s temeljnimi ustavnimi določili, vendar ni nezakonito. Izpostavljajo pa predvsem interesno nezdržljivost njihovega sočasnega izvajanja (Zagorc 2009, 249). Božidar Vejković meni, da je nekritično združevanje poslanske in županske funkcije posledica dejstva, da je bila spregledana zahteva ustave po uresničevanju načela delitve oblasti, nepotrebne ohranjanja pravne praznine, pomanjkanja politične kulture, presežka pravniške laičnosti, predvsem pri ljudskih izvoljencih (Veljković 2005, 24). Medtem ko se Miloš Senčur osredotoča predvsem na problematičnost obstoječe ureditve in interesno nezdržljivost vlog, ki pa dejansko ni nezakonita (Senčur 2003, 7). Roman Lavtar poleg konflikta interesov izpostavi še neupoštevanje načela delitve oblasti in kršitev načela neodvisnosti posameznih vej, kar povečuje možnost zlorab (Lavtar 2004, 17). Rajko Pirnat opozarja, da morajo biti poslanci predstavniki vsega ljudstva in da posledično ne smejo biti tesno interesno vezani na določene lokalne skupnosti, kar se v praksi dogaja. Iz tega

sledi konflikt interesov ter težava, da poslanec župan obeh funkcij ne more sto odstotno opravljati. Na drugi strani Miloš Senčur izpostavlja, da lokalna samouprava kot del javne uprave sodi v izvršilno vejo oblasti. V tem vidi nezdržljivost s funkcijo poslanca, ki je član zakonodajnega organa. Po mnenju Gregorja Viranta, bi morala biti županska funkcija v večjih občinah po zakonu profesionalna (Siol Slovenija 2009).

4.5.2 Prevladujoče javno mnenje

Podobno kot slovenska strokovna javnost tudi državljani načeloma nasprotujejo sočasnemu izvajanju poslanske in županske funkcije. Kljub temu se je v praksi izkazalo, da – verjetno predvsem zaradi utilitarističnih vzgibov – na volitvah običajno podprejo kandidata, ki že opravlja eno izmed funkcij. Primer v Franciji leta 1997 kaže, da so njihove možnosti za izvolitev večje – da so v prednosti pred ostalimi kandidati (Foucault 2006, 301). Podobno kritičnost glede nezdržljivosti poslanske in županske funkcije je zaslediti tudi v tuji literaturi, ki izhaja iz izkušenj tujih parlamentarnih praks. Izkazalo se je namreč, da je delo županov v parlamentu okrnjeno, saj so županske obveznosti razlog za njihovo odsotnost na sejah parlamenta in njegovih delovnih teles (Depauw in Thomas 2000, 79). Podobno kot v tujini tudi slovenska javnost ni naklonjena sočasnemu opravljanju in podpira nezdržljivost poslanske in županske funkcije. To trditev lahko podpremo z rezultati longitudinalnih raziskav⁵⁶ javnega mnenja, ta pa posredno kaže na kontinuirano nezadovoljstvo volivcev s trenutnim stanjem. Po mnenju javnosti je opravljanje dvojne funkcije izraz lakomnosti po oblasti in pridobivanju družbene moči. Raziskave, opravljene leta 1997, so pokazale, da obstaja nekoliko višja podpora združevanju funkcij poslanca in župana v tistih občinah, ki so imele svojega župana v državnem zboru. Večina vprašanih volivcev (59,9 %) meni, da so občine, ki nimajo svojega župana-poslanca v državnem zboru v primerjavi s tistimi, ki imajo svojega župana za poslanca, v slabšem položaju (Veljković 2005, 28).

⁵⁶ Mnenje volivcev celjske in posavske regije o (ne)združljivosti funkciji poslanca in župana je naslednje: na vprašanje, ali podpirajo sočasno opravljanje poslanske in županske funkcije, jih je leta 1997 pozitivno odgovorilo 22 %, negativno 78 %. Dve leti kasneje je sočasno opravljanje funkcij podpiralo 27 %, proti je bilo 64 %, medtem ko je leta 2004 bilo proti kar 80 %. Raziskava je bila opravljena na reprezentativnem vzorcu 1500 volivcev (več v Veljković 2005).

Raziskava javnega mnenja o koristnosti prepletanja poslanske in županske funkcije, narejena šest let kasneje, je dala podobne rezultate. 74,4 % vprašanih je odgovorilo, da se jim ne zdi primerno, da ena oseba opravlja dve funkciji hkrati; v primeru, ko vprašani živijo v občini, ki jo vodi župan-poslanec je odstotek tistih, ki so proti dvojnim funkcionarjem manjši in znaša 67 %. Vprašani so v odgovorih izpostavili prednost sočasnega opravljanja obeh funkcij v materialnem smislu, ne glede ali je njihov župan tudi poslanec. Kot najpomembnejši razlog proti dvojnemu funkcionarstvu so navedli prezahtevnost in da se bo poslanec posledično premalo časa posvečal županovanju (Boh 2004, 152-154).

Če bi opravili podobno javnomnenjsko raziskavo na celotnem teritoriju Republike Slovenije, bi bil rezultat zaradi negativne publicitete, ki jo je bilo deležno omenjeno vprašanje v medijih, najverjetneje podoben. Slednje je predvsem zanimivo zaradi dejstva, da je bila skoraj večina županov, ki so kandidirali, ponovno izvoljenih, kar pomeni, da volivci dejansko podpirajo sočasno opravljanje funkcije poslanca in župana.

4.5.3 Mnenja aktualnega in nekdanjih dvojnih funkcionarjev

Na podlagi preučitve rezultatov že opravljene analize mnenj nekaterih poslancev-županov glede vprašanja nezdržljivosti županske in poslanske funkcije, ki jo je leta 2004 opravil Tomaž Boh (Boh 2004, 155-160), smo se odločili preveriti mnenja treh pomembnih javnih in političnih oseb v Zasavju, ki so in še vedno sočasno opravljajo funkcijo poslanca in župana. Opravili smo intervjuje s sedaj že nekdanjim županom občine Trbovlje in poslancem SNS Bogdanom Barovičem (Priloga D), sedanjim županom občine Zagorje ob Savi in bivšim poslancem LSD Matjažem Švaganom (Priloga E) ter županom občine Hrastnik in poslancem LDS Miranom Jeričem (Priloga F). Idejo o nezdržljivosti funkcij župana in poslanca podpirata oba aktualna poslanca, medtem ko aktualni župan Zagorja Švagan meni, da ima vsak posameznik pravico sočasnega opravljanja obeh funkcij.

Intervjuji so potrdili Bohovo ugotovitev, da se pri vseh poslancih odraža teritorialna pripadnost, ne glede na to, ali ti hkrati opravljajo tudi župansko funkcijo. Nihče ni kategorično zavrgel trditev glede obstoja navzkrižja interesov, do katerega prihaja pri sočasnem opravljanju županske in poslanske funkcije. Poslanci iz Zasavja so sodelovali,

ne glede na politično opcijo. V nekaterih primerih so se povezovali v korist Zasavja, ne glede na strankarske in druge razlike, pri čemer je župane družilo enotno stališče vezano na dobrobit regije in njenih prebivalcev, čeprav včasih tudi nasprotno od stališča njihove stranke. V vsakem mandatnem obdobju je bil namreč ustanovljen tudi »klub zasavskih poslancev«.

Vsi intervjuvanci so izpostavili, da delo državnega zbora omogoča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov. Prav tako so vsi potrdili, da ima strankarska disciplina premoč nad teritorialno pripadnostjo, kar je delno kontradiktorno z izjavo, da so imeli enotno stališče vezano na dobrobit regije. Pri tem se jasno kaže, da so imeli pri uveljavljanju lokalnih parcialnih interesov omejitve, ki so bile vezane na stališče stranke kateri pripadajo. Zanimiv je tudi odgovor poslanca in župana Hrastnika Jeriča, da delo državnega zbora omogoča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov vsem poslancem, ne samo tistim, ki so ob enem župani. Kljub temu je jasno, da so prvotno dvojni funkcionarji močno vezani na stališča lastne stranke, katerim morajo slediti ne glede na to, ali so v nasprotju z interesi njihove lastne občine. Oba trenutna poslanca sta prav tako potrdila, da sta uspešnost ter učinkovitost delovanja poslanca kot župana v parlamentu odvisni tudi od tega, ali pripada koalicijski ali opozicijski stranki.

Med prednostmi sočasnega opravljanja obeh funkcij so bile v odgovorih izpostavljene sodelovanje pri oblikovanju in sprejemanju zakonov, ki jih kasneje izvajajo, sodelovanje pri sprejemanju proračuna, enostaven dostop do vira informacij/podatkov, do ministrov in državnih sekretarjev. Za slabost pa so vsi vprašani izpostavili obremenjenost, zaradi katere je, po njihovem mnenju izjemno težko oziroma celo nemogoče kvalitetno opravljati obe funkciji hkrati. Aktualna poslanca Barovič in Jerič sta poudarila, da je slednje tudi mogoče z učinkovito organizacijo dela in izborom kvalitetnih sodelavcev na lokalni ravni.

4.5.4 Poskusi sprememb obstoječe zakonodaje

Kritike politikov glede možnosti sočasnega opravljanja poslanske in županske funkcije so bile zelo pogoste. Predvsem so bile vezane na negativne izkušnje dosedanjih parlamentarnih praks, obstoja konflikta interesov, obremenjenosti ter ostalih negativnih posledic, ki se pojavljajo ob sočasnem izvajanju obeh funkcij ter vprašljivo normativno sprejemljivost obstoječega stanja. Posledično je v slovenskem političnem prostoru prevladovalo mnenje, da je nezdržljivost poslanske in županske funkcije nujna ter jo je posledično potrebno uveljaviti. Vprašanje nezdržljivosti poslanske in županske funkcije je bilo izpostavljeno ob skoraj vsaki spremembi ali dopolnitvi ZLS, ZPos in tudi drugih področnih zakonih. Vendar je bilo v osemnajstih letih samostojnosti šest⁵⁷ od sedmih poskusov uveljavitve nezdržljivosti neuspešnih. Bodisi niso dobili zadostne podpore pri medresorskem usklajevanju oziroma pri glasovanju v državnem zboru.

Vlada pod vodstvom premierja Boruta Pahorja, ki je na oblast prišla jeseni 2008, se je v koalicijskem sporazumu v 17. poglavju, ki se nanaša na usklajevanje področij lokalne samouprave in regionalnega razvoja, na 62. strani dotaknila tudi vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Neposredno se koalicijske stranke niso zavezale, da bodo v mandatnem obdobju poskušale uzakoniti nezdržljivost poslanke in županske funkcije, saj slednja v koalicijskem sporazumu ni bila konkretno omenjena, čeprav jo pogosto izpostavljajo tako predstavniki koalicije kot tudi medijev. Relativno splošna dikcija se namreč glasi: »Koalicijski partnerji se zavzemamo za spremembe zakonodaje s področja lokalne samouprave z vidika redefinicije pristojnosti in nezdržljivosti funkcij«.

V mandatu sedanje vlade so bili izvedeni trije poskusi uveljavitve nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. V nadaljevanju bomo vse poskuse podrobno opisali in pokomentirali.

Prvi poskus uvedbe nezdržljivosti je bil preko predloga Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, njegova pobudnika pa sta bila Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije in Komisija Republike Slovenije za preprečevanje korupcije – eden izmed zagovornikov nezdržljivosti funkcij. Osnutek zakona je Ministrstvo za javno

⁵⁷ (Delo 2010, 2).

upravo predstavilo že marca 2009, iz njega pa so po dolgotrajnem medresorskem usklajevanju umaknili določbo o nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Razlog so bili pomisleki koalicije in vladne službe za zakonodajo, da določba ni primerna za zakon, ki ureja področje protikorupcijskega delovanja. Kljub temu je z vstopom v veljavo (junija 2010) Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije uvedel nekatere omejitve za župane, ki ne smejo opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v javnem sektorju.

Drugi poskus uveljavitve nezdržljivosti poslanske in županske funkcije predstavlja predlog spremembe Zakona o poslancih, predvsem sprememba njegovega 10. člena, da poslanci ne bi mogli več hkrati opravljati funkcije poslanca in župana ter podžupana v lokalnih skupnostih. Omenjeni predlog so vložili v drugi polovici leta 2009 vodje koalicijskih poslanskih skupin Zares, LDS, SD in DeSUS. K predlogu zakona je pozitivno mnenje podala tudi Vlada Republike Slovenije, in sicer na 48. seji, 8. oktobra 2009. S sprejetjem tega predloga naj bi bila odpravljena interesna nezdržljivost ter preprečen konflikt interesov med državnim in lokalnim nivojem. Vlada je stališče utemeljila tudi z nujno ločitvijo državnega in lokalnega nivoja oblastnega urejanja tako po funkcionalni, organizacijski, kot tudi personalni plati. Kot glavni razlog za podporo pa je vlada navedla predvsem upoštevanje in spoštovanje ustavnih načel delitve in decentralizacije oblasti, vezane na samostojnost in neodvisnost lokalne samouprave, ter načelo predstavniške demokracije. Deklarativno je predlog zakona in nezdržljivost podprla tudi večina parlamentarnih strank, katerih stališča so povzeta v nadaljevanju. SD je bila mnenja, da je v interesu zaščite lokalne samouprave treba opredeliti nezdržljivost funkcij na državni in lokalni ravni, kljub temu pa je med poslanci prevladovala neenotnost glede vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Tudi SDS se je zavzemala za celovito urejanje področja nezdržljivosti, vendar so vložili dopolnilo, s katerim bi slednjo omejili na župane mestnih občin, in na to vezali tudi podporo poslancev SDS predlogu zakona. DeSUS je sicer soglašal s konceptom, vendar pa so jasno povedali, da v poslanski skupini predlog nima večinske podpore ter da bodo njihovi poslanci glasovali po svoji vesti. Podobno so ocenili tudi v poslanski skupini LDS in dodali, da se strinjajo z ločevanjem državne in lokalne ravni. SNS se je popolnoma strinjala s predlogom zakona in tudi zagotovila, da ga bodo podprli vsi poslanci. Le SLS se s konceptom uvedbe nezdržljivosti funkcije poslanca in župana ni strinjala, saj so menili, da so župani-poslanci ena izmed najbolj učinkovitih vezi med državno in lokalno upravo, upoštevajoč

šibko vlogo državnega sveta. Zavzeli so se za obstoječe stanje, vsaj do uvedbe pokrajin (Iussoftware 2009).

Kot zanimivost naj navedemo, da Komisija državnega sveta za državno ureditev predloga zakona o poslancih ni podprla. Prav tako državni zbor na 11. seji⁵⁸, 19. novembra 2009, ni podprl predloga, ki bi uzakonil nezdržljivost poslanske in županske oziroma katerekoli funkcije na lokalni ravni. Predlog je podprlo 34 poslancev, medtem ko ji je bilo 46 proti (Priloga C). Kljub načelni podpori večine parlamentarnih strank, so poslanci glasovali po svoji vesti. Neuradno pa se krivda za nesprejetje zakona pripisuje večinski vladajoči stranski, ki je v okviru koalicijskega usklajevanja predlog spremembe zakona podprla. Na podlagi analize glasovanja je mogoče ugotoviti, da večina poslancev, ki je glasovala proti predlogu, prihaja iz vrst SDS, sledi ji pa SD.

Od 24 poslancev, ki so hkrati župani, jih je uvedbo nezdržljivosti funkcij podprlo 6, eden se je vzdržal, ostali so bili proti. Razen enega poslanca, ki je hkrati župan iz vrst LDS, sta preostala dva predlog podprla. Predlog je podprl tudi poslanec SNS in trboveljski župan Bogdan Barovič, poslanec Zares in kranjski župan Damjan Perne, ter nepovezan poslanec in župan Ruš Vili Rezman. Kljub temu, da so preostali strankarski kolegi in župani iz vrst SD zavrnil predlog, ga je župan Nove Gorice Mirko Brulc podprl. Poslanec stranke Zares, ki je bila pobudnica uvedbe nezdržljivosti, in župan občine Žalec Alojz Posedel predloga lastne stranke ni podprl.

Tretji poskus

Dne 22. marca 2011 je skupina štiriinštiridesetih poslancev s prvopodpisanim poslancem stranke Zares (Francijem Kekom) vložila predlog za spremembo Zakona o poslancih z namenom uvedbe nezdržljivosti poslanske in županske funkcije. Predlog je predvideval spremembo drugega stavka 10. člena Zakona o poslancih, ki naj bi se glasil: »Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini.«. Poslanke in poslanci so o predlogu spremembe zakona glasovali na 28. redni seji, ki je potekala 17. maja 2011. Predlog je bil podprlo 48 od 84 navzočih poslancev. Nezdržljivost se bo pričela uporabljati z dnem konstituiranja državnega zbora po opravljenih prvih volitvah, po uveljavitvi tega zakona, ki bodo leta 2012.

⁵⁸ (RTVSLO 2009).

Uzakonitev nezdržljivosti je bila kljub temu, da je predlog podpisalo štiriinštirideset poslancev, dokaj presenetljiva. Glede na pretekle neuspele poskuse in močni županski lobi je bil izid glasovanja negotov (Roglič 2011). Spremembo zakona je podprla večina poslancev SD, Zares, LDS, SNS, DeSUS, nepovezani poslanci ter poslanca narodnih skupnosti. Proti predlogu so v večini glasovali poslanci SDS, SLS. Poleg tega večina⁵⁹ poslancev, ki so hkrati župani predloga spremembe zakona niso podprli (glej Prilogo G).

V kolikor primerjamo izide glasovanja s drugim poskusom uvedbe nezdržljivosti funkcij v tem mandatu je mogoče sklepati, da je bila nezdržljivost uzakonjena zaradi političnega dogovora koalicijskih strank.

⁵⁹ Proti spremembi zakona so glasovali: župan Krškega Franc Bogovič (SLS), županja Metlike Renata Brunskole (SD), župan Radelj o Dravi Alan Bukovnik (SD), župan Gornje vasi-Poljan Milan Čadež (SDS), župan Benedikta Milan Gumzar (LDS), župan Radeč Matjaž Han (SD), župan Bovca Danijel Krivec (SDS), župan Mirne Peči Zvonko Lah (SDS), župan Jesenic Tomaž Mencinger (SD), župan Destrnika Franc Pukšič (SLS), župan Dupleka Janez Ribič (SLS), župan Grosuplja Peter Verlič (SDS). Uvedbo nezdržljivosti poslanske in županske funkcije so podprli: župan Hrastnika Miran Jerič (LDS), župan Velenja Bojan Kontič (SD), župan Tržiča Borut Sajovic (LDS), vzdržal se je župan Gornje Radgone Anton Kampuš (SD) in župan Slovenj Gradca (DeSUS). Odsoten je bil župan Šoštanj Darko Menih (SDS) (Pogljajen 2011).

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Na podlagi analize pravne podlage smo ugotovili, da združljivost funkcij, trenutno ni v nasprotju z obstoječo zakonodajo, oziroma je legalna. Trenutno lahko posameznik v skladu z veljavnim 10. členom Zakona o poslancih opravlja hkrati poslansko in župansko ali katerokoli funkcijo na lokalni ravni, v kolikor jo seveda opravlja nepoklicno. Omenjeno stanje, oziroma prestopno obdobje velja do naslednjih državnozborskih volitev, ki bodo jeseni leta 2012, ko se bo udejanjila spremenjena določba Zakona o poslancih, ki uvaja nezdružljivost poslanske funkcije z župansko, oziroma podžupansko. Pri tem je potrebno opozoriti, da omenjena sprememba zakona ni uvedla nezdružljivosti poslanske in funkcije občinskega svetnika.

Po mnenju slovenskih pravnih strokovnjakov združljivost poslanske in županske funkcije kljub legalnosti ni bila povsem v skladu z ustavnimi načeli delitve in decentralizacije oblasti oziroma neodvisnosti in samostojnosti lokalne samouprave ter predstavniške demokracije. V večini so si bili enotni, da je potrebno institucionalno uvesti nezdružljivost funkcij ter s tem udejanjiti ustavna načela, ki so ena pomembnejših temeljev demokratičnih držav. Republika Slovenija bi kot članica skupnosti demokratičnih držav Evropske unije načelno morala spoštovati oziroma celo upoštevati stališče Sveta Evrope. Slednje pravi, da naj bi bila nezdružljivost upravičena v primeru opravljanja izvršilnih funkcij na lokalni ter nadzornih na državni ravni in kadar se v primeru ene funkcije lahko izvršujejo pooblastila, ki imajo odločilen vpliv na lokalne skupnosti. S tem se poslanec, ki je hkrati župan, tako rekoč dnevno srečuje pri opravljanju poslanske funkcije. Prav neupoštevanje ustavnih načel ter stališč Evropske unije pri preteklem oblikovanju zakonodaje, je razlog, da je bilo potrebno skoraj dvajset let, da je bil vzpostavljen učinkovit sistem zavor in ravnovesij med nosilci različnih oblastnih funkcij na državni in lokalni ravni.

V šestih neuspešnih poskusih kljub načelni podpori vseh parlamentarnih političnih strank, razen SLS in SDS, pa uvedba nezdružljivosti nikoli ni dobila zadostne podpore; zaradi strankarskih in hkrati individualnih interesov poslancev-županov. To trditev lahko podkrepimo z izjavo enega od intervjuvancev v neformalnem pogovoru po intervjuju. Dejal je, da politične stranke svojim predstavnikom pred glasovanjem dajo navodila o tem

kako naj glasujejo pri posameznem predlogu ter da glede tega obstaja dokaj stroga strankarska disciplina. Prav zaradi te strankarske discipline je bila nazadnje le uzakonjena nezdržljivost funkcij, pri čemer je očitno, da šlo za dogovor koalicijskih strank. Politične stranke je v preteklih poskusih očitno na koncu vedno premamila želja po čim večji podpori na volitvah, bodisi parlamentarnih ali lokalnih. Omenjeno trditev potrdijo tudi metode izbire kandidatov za volitve pri slovenskih političnih strankah. Politične stranke so dopuščale in celo spodbujale kandidiranje kandidatov na volitvah, ki že opravljajo funkcijo javnega funkcionarja na lokalni in državni ravni. Glede na omenjeno stanje se zato s politološkega vidika pojavlja vprašanje ustreznosti izbire kandidatov za poslansko ali župansko funkcijo izmed posameznikov, ki opravljajo eno od omenjenih funkcijo. V tem primeru gre za neupoštevanja temeljnega načela demokratičnosti, ki zapoveduje, da morata ostati državna in lokalna raven demokracije ločeni. Posledično je izbira kandidatov med člani stranke, ki že opravljajo neko funkcijo, bodisi na lokalni ali državni ravni, povsem neustrezna. Pojavlja se vprašanje kriterijev za kandidaturo in selekcijo kandidatov za parlamentarne volitve. V večini zahodnoevropskih držav so osnovni in najpogostejši kriteriji za izbiro posameznega kandidata za kandidiranje na parlamentarnih volitvah dolgoletno aktivno delo v stranki, zanesljivost, spoštovanje temeljnih strankarskih dokumentov (statuta in programa), lojalnost stranki in odločitev stranke. Poleg tega so zahtevane tudi izkušnje na nižjih ravneh političnega delovanja – na regionalni in lokalni ravni. Posledično so zahodnoevropske politične stranke v večini primerov izoblikovale ustaljeno pot, ki jo morajo prehoditi njihovi člani, preden lahko na državni ravni kandidirajo za predstavniška mesta (Krašovec 2003, 76). Večina slovenskih političnih strank takšne ustaljene oziroma postopne poti nima, zato tudi kandidati nimajo ustreznih izkušenj in znanj. V večini slovenskih političnih strank o kandidatnih listah dokončno odločajo centralni organi strank oziroma so procesi selekcije kandidatov v skoraj izključni pristojnosti nacionalnih strankarskih elit. Slednje procese selekcije kandidatov lahko uporabljajo kot orodje za nagrajevanje ali kaznovanje možnih kandidatov na volitvah ter mehanizem za vzpostavitev lojalnosti posameznikov do strank (Krašovec 2003, 83). Poleg tega v praksi selekcija kandidatov v slovenskih političnih strankah zaradi omejenega nabora primernih kandidatov, ne temelji vedno na izkušnjah iz nižjih ravni političnega delovanja, ampak je ključno vodilo predvsem izvoljivost. Po tem merilu stranke na kandidatne liste uvrščajo predvsem svoje vidnejše člane (ob njihovem predhodnem soglasju), kar v praksi pomeni, da ti kandidati na državni ali lokalni ravni že zasedajo pomembnejše funkcije. Zaradi svoje razpoznavnosti imajo večje možnosti, da so na

volitvah izvoljeni in stranki zagotovijo boljši volilni rezultat ter posledično tudi večjo moč in vpliv. Takšno oportunistično razmišljanje slovenskih političnih strank ima po našem mnenju negativne posledice za demokracijo v Republiki Sloveniji, saj se tako - na račun skupnega dobrega državljanek in državljanov Republike Slovenije - lahko uveljavljajo parcialni strankarski in lokalni interesi.

Posameznik, ki nastopa v funkciji poslanca in župana (enako velja tudi za podžupana in občinskega svetnika) hkrati, se prav zaradi njegove dvojne vloge na državni in lokalni ravni, po našem mnenju, pri svojem delu ne more izogniti konfliktu interesov, saj parlament omogoča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov, konkretno posamezne občine. Slednjo trditev so poleg že opravljenih raziskav potrdili tudi funkcionarji s katerimi smo opravili intervjuje. Pri tem moramo poudariti, da so intervjuvanci izpostavili, da vsi poslanci delujejo lokalno in to ni izključno v domeni poslancev, ki so hkrati župani. Pri poslancih-županih pa je delovanje v interesu občine, katere župani so, še toliko bolj intenzivno, zaradi česar je posledično tudi konflikt interesov v njihovem primeru toliko večji, posledično pa obstaja tudi toliko večja nevarnost za obstoj določenih oblik koruptivnosti. Sami namreč sodelujejo pri oblikovanju in potrjevanju zakonodaje, ki jo nato kot župani tudi izvršujejo. Pri sprejemanju državnega proračuna⁶⁰, imajo možnost določanja višine sredstev občinskih proračunov, s katerimi nato razpolagajo in jih upravljajo.

Konflikt interesov je pri sočasnem opravljanju poslanske in županske funkcije eden temeljnih problemov ter po našem mnenju hkrati glavni razlog za uveljavitev nezdržljivosti sočasnega opravljanja obeh funkcij. Velik pomen izogibanju konfliktov je izpostavilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije s sprejetjem sklepa leta 1997, da je pomembno nepristransko in neodvisno opravljanje nadzorstvene funkcije. V tem kontekstu je za nepristransko in neodvisno opravljanje nadzorstvene funkcije ključno, da nadzor opravlja oseba, ki hkrati ne opravlja funkcije na lokalni ravni. Konflikt interesov je običajno tesno povezan oziroma je pogoj za korupcijo in druga protipravna dejanja, povezana z različnimi oblikami okoriščanj. Zato naj omenimo še enega od nacionalnih strateških dokumentov ter hkrati opozorimo na potrebo uresničevanju njegovih določil.

⁶⁰ Pri oblikovanju proračuna naj bi imeli, glede na izjavo enega od intervjuvancev, večjo moč koalicijski župani, ki so hkrati poslanci, saj naj bi slednjim uspelo zagotoviti več finančnih sredstev za lastno občino.

Gre za Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki kot enega od ukrepov predvideva tudi uzakonitev konkretne nezdržljivosti poslanske in županske funkcije, z namenom predhodnega preprečevanja nasprotja oziroma konflikta interesov med družbenimi in lokalnimi interesi.

Dejstvo je, da si župan z izvolitvijo v državni zbor pridobi večjo moč za uveljavljanje lokalnih interesov v prid svoje občine. Prav zaradi tega občine niso enakovredno obravnavane oziroma so občine, katerih župan je hkrati poslanec, v določenih pogledih v privilegiranem položaju. Župani občin in hkrati poslanci imajo namreč zaradi svoje razpoznavnosti ter večje politične moči olajšan dostop do relevantnih informacij in do ministrov ter ostalih javnih funkcionarjev, zaradi česa lahko po neformalnih kanalih uveljavljajo interese lastne občine. To so v svojih odgovorih neposredno in posredno potrdili tudi intervjuvanci.

Na podlagi odgovorov intervjuvancev lahko s precejšnjo gotovostjo trdimo, da je sočasno izvajanje obeh funkcij vsebinsko in fizično zelo zahtevno, zaradi česar je kakovostno izvajanje obeh funkcij vprašljivo. Posameznik se mora nenazadnje odločiti, koliko časa ter energije bo namenil izvajanju posamezne funkcije, povsem verjetno je, da se med dvema funkcijama tudi prioriteto odloča. Zaradi večjega pomena, statusa moči, prestiža ter obvezne prisotnosti na sejah delovnih teles in plenarnih sejah, je običajno prioriteta poslanska funkcija, kar je bilo razvidno tudi iz odgovorov intervjuvancev. Funkcija župana, čeprav jo opravljajo nepoklicno in večino projektov v občini vodijo poklicni podžupani, je bolj reprezentativna, podžupani pa so odgovorni za uspešno delovanje občine in njen razvoj. Dejansko je vodenje občine skoraj v celoti prepuščeno podžupanom in ne izvoljenim županom, katerim so volivci (občani) namenili svoj glas. Kljub zgoraj omenjenim prednostim, ki jih imajo lahko občine, katerih župani so tudi poslanci, je to za občino in njene občane po našem mnenju tudi slabost. Sočasno opravljane poslanske in županske funkcije po našem mnenju vpliva tudi na razvoj sistema lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in delno omogoča neenakomeren razvoj slovenskih občin.

Zgornjo trditev je skoraj nemogoče preveriti. Zato smo poskušali preveriti ali so občine, katerih župan je hkrati poslanec, bolj razvite in ali imajo večji dostop do državnih proračunskih sredstev, kot je v pogovoru navedel eden od intervjuvancev. Glede na delitev občin po kriteriju koeficienta razvitosti (glej Prilogo B) nismo odkrili povezave, ki bi našo

hipotezo potrjeval. Smo pa ugotovili, da je sistem financiranja občin zelo kompleksen in povezan z gospodarsko razvitostjo občine, ki je delno pogojena tudi z njeno umestitvijo v slovenski geografski prostor. Kljub temu smo preverili še en vidik, vezan na financiranje občin, in sicer finančno izravnavo. Če občine ne razpolagajo z dovolj prihodki, ki bi omogočili njihovo normalno delovanje, preostanek sredstev preko finančne izravnave, določene s strani državnega zbora na podlagi določenih kriterijev, zagotovi država. Dejansko po opravljenem laičnem pregledu prihodkov občin⁶¹ iz državnega proračuna ugotovimo, da občine, katerih župani so hkrati poslanci, niso prejele občutno več proračunskih sredstev. V kolikor bi želeli potrditi ali zavreči hipotezo, bi bilo potrebno izvesti obsežno raziskavo s področja financiranja občin in dodeljevanja proračunskih sredstev, ki presega to magistrsko delo.

Potrebno je omeniti, da občine, kadar obstaja poseben interes za njihov razvoj, od države prejmejo tudi sredstva za sofinanciranje določenih investicij, ki jih mora občina uporabiti le za namene, za katere so ji bila dodeljena. Prav tako pri preučitvi dokumenta⁶², ki navaja deleže sredstev občin za sofinanciranje investicij ter prihodkov občin iz državnih proračunskih sredstev v letu 2009, občine, katerih župani so tudi poslanci, niso izstopale.

Eden izmed glavnih razlogov za sočasno opravljanje poslanske in županske funkcije je lažje uveljavljanje lokalnih interesov, torej občin na državni ravni. Kot zanimivost bi naj izpostavimo, da poleg Državnega sveta Republike Slovenije obstajata še dve združenji, ki naj bi zastopali lokalne interese na državni ravni, in sicer Skupnost občin⁶³ ter Združenje

⁶¹ Dostopno na spletni strani Ministrstva za finance Republike Slovenije.

⁶² Dostopno prek spletne strani Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

⁶³ Skupnost občin Slovenije je največje reprezentativno združenje lokalnih skupnosti v Sloveniji, ki šteje 131 občin članic. Število prebivalk in prebivalcev, ki jih skupnost skozi občine članice pokriva je že 1.699.749. Občine članice prihajajo iz vseh področij Slovenije, županje in župani pa so vseh političnih prepričanj. Združuje jih prepričanje, da je za razreševanje mnogih problemov, s katerimi se občine srečujejo potrebno sodelovati, izmenjavati izkušnje, širiti vedenje in znanje ter združevati moči, saj so le tako lahko močnejše. Status reprezentativnosti, ki ga je skupnost prejela konec leta 2002 je pomemben dosežek, saj status pomeni, da je Skupnost občin Slovenije sedaj tudi "uradno" zastopnik interesov občin v odnosu do državnih institucij.

slovenskih občin⁶⁴. Njihov uradni zastopnik je sicer državni svet, kot nepopolni drugi dom parlamenta, ki ima določene pristojnosti, katere so vezane na zakonodajni postopek. Najpomembnejše med njimi so zakonodajna iniciativa, podajanje mnenj, odločilni veto, zahteva za razpis zakonodajnega referendumu in preiskavo o zadevah javnega pomena. Kljub omenjenim pristojnostim sta njegova moč in domet za učinkovito uveljavljanje lokalnih interesov očitno omejena oziroma nezadostna. To trditev so v pogovorih načelno potrdili vsi intervjuvanci ter dodali, da je državni svet najbolj poznan po vetu, kar je tudi edini ukrep s katerim lahko dejansko konkretno vpliva na zakonodajni postopek. V obdobju od leta 2007 do 2010 je državni svet podal 18 odločilnih vetov, vendar samo v dveh primerih, zakon na katerega je bil veto podan, ni bil sprejet. V enakem obdobju je svet podal devet zakonodajnih pobud, od katerih je državni zbor sprejel le dve. Težko je sicer trditi, da dopuščanje sočasnega opravljanja poslanske in županske funkcije dodatno zmanjšuje vlogo, pomen in vpliv državnega sveta kot predstavnika lokalnih interesov na državni ravni, saj jih slednji zaradi omejenih pristojnosti tudi težko uveljavlja. Zaradi omejenega vpliva državnega sveta so se našle druge, bolj učinkovite poti za dejansko uveljavljanje lokalnih interesov. Na državni ravni preko poslancev, ki so hkrati župani.

Kljub vsemu dvojni funkcionarji, kot se je izrazil eden od intervjuvancev, »prinašajo realno sliko s terena«. S to trditvijo se strinjamo in menimo, da na državni ravni opozarjajo na težave, probleme, izzive, s katerimi se soočajo občine, ter jih poskušajo reševati. Čeprav pot (konkretno sočasno opravljanje županske in poslanske funkcije), ki so jo ubrale politične stranke ni najbolj primerna, je pa očitno najbolj učinkovita. To sicer ne

⁶⁴ Združenje občin Slovenije s sedežem v Ljubljani je interesno združenje slovenskih občin, ki ima status reprezentativnega zastopnika lokalnih interesov. Združenje je oseba javnega prava, ki deluje v pravnem, gospodarskem in političnem interesu občin-članic ter drugih slovenskih občin. Zastopa interese slovenskih občin na državni in mednarodni ravni ter se povezuje s sorodnimi institucijami in organizacijami doma kot tudi v tujini. Prav tako sodeluje z drugimi pravnimi osebami, ki lahko združenju nudijo strokovna znanja in izkušnje s področja lokalne samouprave in gospodarskih javnih služb. Svoje cilje dosega s pomočjo tajništva in strokovnih odborov tako, da organizira različne prireditve, strokovne posvete, seminarje, delavnice, oblikuje predloge oziroma rešitve na področju lokalne samouprave in jih posreduje državnim organom. Združenje deluje kot informacijsko središče, občinam svetuje v pravnih, davčnih in gospodarskih vprašanjih ter skrbi za izdajo glasila in različnih strokovnih gradiv. Občinam nudi tudi strokovno podporo v procesu prilagajanja pravnemu redu Evropske unije, usposablja zaposlene v občinskih upravah in javnih podjetjih (zapolnjevanje kadrovske vrzeli) ter nudi druge konkretne projekte s ciljem modernizacije in profesionalizacije zaposlenih v občinskih upravah in javnih podjetjih.

pomeni, da se župani načrtno odločajo za kandidiranje na državnozborskih volitvah, izključno z namenom zagotavljanja večje koristi občine. Menimo, da za to odločitvijo stoji predvsem želja po dodatni moči in vplivu ter vidnosti posameznika, kot tudi stranke, kateri pripada. Eden od intervjuvancev je poudaril, da se stranka odloča, kdo bo kandidiral na volitvah, glede na verjetnost, kdo od kandidatov bo prinesel več glasov na volitvah. Zato zadnjo hipotezo, da je za uspešnega župana kandidiranje na parlamentarnih volitvah najbolj smiselno nadaljevanje politične kariere, lahko le delno potrdimo. Pri preučevanju politične kariere dvojnih funkcionarjev po lokalnih volitvah oktobra 2010, na katerih je 18 poslancev postalo tudi županov, smo ugotovili, da jih je pet⁶⁵ svojo politično kariero pričelo v državnem zboru. V kolikor bi se omejili na stanje po zadnjih lokalnih volitvah, bi lahko hipotezo, da je načeloma nadaljevanje uspešne županske kariere v parlamentu smiselno, potrdili. Raziskava, ki jo je opravil Boh je pokazala tudi, da kandidira več županov za poslance kot obratno. Prednost, ki jo prinaša opravljanje poslanske funkcije pa je večja od prednosti opravljanja županske funkcije za ponovno izvolitev poslanca. Vendar to še ne pomeni, da bo poslanec z veliko verjetnostjo izvoljen za župana (Boh 2004, 147-151).

Vrnimo se k temeljnemu raziskovalnemu vprašanju, ki je bilo hkrati tudi vodilo našega preučevanja: Ali je trenutno stanje, ki dopušča združljivost poslanske in županske funkcije, primerno? Na podlagi celovite analize smo prišli do zaključka, da je bilo omenjeno stanje, ki je dopuščalo združljivost poslanske in županske funkcije, neprimerno, kar je potrdila tudi sprememba zakonodaje, ki je uvedla nezdružljivost poslanske in županske funkcije. Neprimerno je bilo zaradi nespoštovanja ustavnih načel, očitnega konflikta interesov, nezmožnosti uspešnega in učinkovitega opravljanja obeh funkcij hkrati, ter nenazadnje dejstva, da dvojni funkcionarji dodatno obremenjujejo državni proračun. Zaradi navedenih razlogov pozdravljamo, da se je po skoraj dvajsetih letih pravna praznina sanirala z uvedbo nezdružljivosti. Ne moremo in ne smemo pa ignorirati razlogov za tako pogost pojav dvojnih funkcionarjev, seveda poleg tekmovanja političnih strank za moč in prevlado na državni in lokalni slovenski politični sceni. Dvojni funkcionarji so namreč tudi poskrbeli in omogočili občinam, da so bile slišane in spodbujali reševanje problemov, s katerimi so se soočale, ker državni svet zaradi

⁶⁵ Matjaž Han (SD, Radeče), Bojan Kontič (SD, Velenje), Peter Verlič (SDS, Grosuplje), Miran Jerič (LDS, Hrastnik) in mag. Borut Sajovic (LDS, Trzič).

neenakovrednega položaja nasproti državnemu zboru, lokalnih interesov na državni ravni ni mogel učinkovito uveljavljati.

Magistrsko nalogo bi posledično želeli zaključiti s priporočilom, da kljub uvedbi nezdržljivosti poslanske in županske funkcije s spremembo Zakona o poslancih, je potrebno uvesti mehanizme, ki bodo omogočali primerno in uravnoteženo zagotavljanje lokalnih interesov, konkretno interesov občin, na državni ravni.

6 LITERATURA

Bibič, Adolf. 1997. *Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.

Brezovšek, Marjan, ur. 1996. *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

--- 2005. *Lokalna demokracija v Republiki Sloveniji: končno poročilo ciljnega raziskovalnega poročila*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološka raziskovanja. Dostopno prek: http://www.e-participacija.si/files/koncno_porocilo-ldrs-2005.pdf (4. september 2009).

--- in Miro Haček, ur. 2005. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009. Lokalna demokracija in politična participacija: primer Slovenije. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Haček, Miro, 25-49. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro in Krašovec, Alenka, 138-136. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje-seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cerar, Miro. 1995. *Državni zbor Republike Slovenije*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Cijan, Rafael in ostali. 2006. *Državna ureditev Republike Slovenije: zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja.

Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

--- 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Delo. 2010. Poskusi ločitev funkcij županov in poslancev, 3. november. Dostopno prek: http://www.delo.si/assets/media/other/20101103//1102__2STRAN__LocitevZupanov.pdf (3. november 2010).

Depauw, Sam in Thomas, Inge. The Prologues without a play? Quantitative approach to the significance of the Belgian individual Parliamentary member 1991-1995 V *Parliamentary members and leaders: the delicate balance*, ur. Longley, Lawrence D in ur. Zajc, Drago in ur. Ágh, Atila, 69-80. Appleton: Lawrence University.

Dnevnik. 2011a. *Zemljevid slovenskih občin glede na njihovo razvitost*, 8. februar. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/uploads/articles/sloobcineinfografika.jpg> (8. februar 2011).

--- 2011b. Nezdružljivost poslanske in županske funkcije: sedmi poskus spremembe zakona, a tokrat naj bi uspelo, 22. marec. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042432658> (12. junij 2011).

--- 2011c. Poslanska in županska funkcija odslej nezdružljivi, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042445429> (12. junij 2011).

Državni svet Republike Slovenije. 2008. *Poslovník Državnega sveta*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=87578&part=&highlight=Poslovník+dr%C5%BEavnega+sveta> (26. april 2010).

--- 2010a. *Seznam članov Državnega sveta Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/clani/ (25. april 2010).

--- 2010b. *Shema Državnega sveta Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/strokovna_sluzba (25. april 2010).

--- 2010c. *Strokovna služba Državnega sveta*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/strokovna_sluzba (25. april 2010).

--- 2011. *Uresničevanje pristojnosti 2007-2010*. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/?q=dejavnost/uresnicevanje_pristojnosti (12. februar 2011).

Državni zbor Republike Slovenije. 2007. *Poslovnik Državnega zbora- uradno prečiščeno besedilo*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=31&showdoc=1> (26. april 2010).

--- 11. redna seja. 2009. *Magnetogram seje Državnega zbora republike Slovenije: zakon o poslancih*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&st=m&o=20&showdoc=1&unid=MDZ%7CC398B0669D318347C1257673002CB7B7> (1. november 2010).

--- 28. redna seja. 2011. *Magnetogram seje Državnega zbora republike Slovenije: predlog zakona o spremembah zakona o poslancih*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=97&cs=1&vt=1&unid=MDZ|6BFA08EFA5E55C46C1257893002C21FA&showdoc=1> (12. junij 2011).

--- 2010a. *Delovna telesa Državnega zbora Republike Slovenije in njihove funkcije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=59> (4. julij 2010).

--- 2010b. *Seznam obstoječih delovnih teles*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90> (4. julij 2010).

--- 2011. *Seznam poslancev županov*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=537#3994> (7. februar 2011).

Evropska listina o lokalni samoupravi. 1985. Dostopno prek: http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/ (2. november 2010).

Fink-Hafner, Danica in Krašovec Alenka. 2000. Dejavniki strankarske podpore kandidatkam na lokalni in nacionalni ravni političnega sistema. *Teorija in praksa* 16 (34-35): 141-165.

--- 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Boh Tomaž ur. 2002. *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

--- ur. 2004. *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

--- 2007. *Lobiranje in njegove regulacija*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

Foucault, Martial. 2006. How usefull is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997- French Legislative Elections V *French Politics* 4. Palgrave, Macmillan: 292-311.

Gaber, Slavko. 1996. *Volilni sistemi*. Krtina: Knjižna zbirka Krt; 96.

Grad, Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril, Kristan Ivan. 1996. *Državna ureditev Slovenije-druga spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2002. Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije V *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*. Pezelj, Janez ur., 119-149. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialne in organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.

Haček, Miro. 2004. Lokalne volitve zgolj kot indikator za parlamentarne? V *Lokalna demokracija 1: Analiza lokalnih volitev 2002, Politični procesi in institucije*, ur. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro in Krašovec, Alenka, 22-35. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro Brezovšek Marjan in Bačlija Irena. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Iussoftware. 2009. *Stališča parlamentarnih strank glede predloga uvedbe nezdružljivosti poslanske in županske funkcije*, 13. november. Dostopno prek: <http://www.iussoftware.si/DnevneVsebine/Novice.aspx?month=11&year=2009> (16. december 2009).

Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kocjančič, Rudi, ur. Ciril Ribičič, Grad Franc, Kaučič Igor. 2003. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Komisija za preprečevanje korupcije. *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS št. 85/04. Dostopno prek: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=30> (11. februar 2011).

Krašovec, Alenka. 2000. *Moč v političnih strankah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2003. Mehanizma vzpostavitve lojalnosti v slovenskih parlamentarnih strankah: selekcija kandidatov za parlamentarne volitve in vrsta poslanskega mandata. *Teorija in praksa* 1 (40): 74-89.

--- 2007. *Volilne študije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Krašovec, Tatjana, Dušan Benko in Igor Zobavnik, ur. 2007. *Državni zbor 1997-2007*. Ljubljana: Nacionalna univerzitetna knjižnica.

Kristan, Ivan. 1996. Dvodomnost slovenskega parlamenta V *Slovenski parlament- izkušnje in perspektive*, ur. Brezovšek, Marjan, 1-13. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Lavtar, Roman. 2004. Medsebojna nezdržljivost župana in poslanca. *Pravna praksa* (42/2004): 16-17.

Lukšič, Igor. 1996. Korporativni državni svet V *Slovenski parlament- izkušnje in perspektive*, ur. Brezovšek, Marjan, 13-27. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Milbrath, Lester W. 1965. *Political participation: how and why do people get involved in politics?*. Chicago: Rand McNally.

Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2011. *Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_posebnega_dela_proracuna/ (12. februar 2011).

Ministrstvo za javno upravo. 2006. *Rezultati lokalnih volitev 2006*. Dostopno prek: <http://www.volitve.gov.si/lv2006/> (19. marec 2011).

--- 2010. *Rezultati lokalnih volitev 2010*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/lv2010>

(19. marec 2011).

Nared, Marjetka. 2010. Volilna zakonodaja in župani poslanci: misija nemogoče? *RTVSLO*, 21. februar. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/volilna-zakonodaja-in-zupani-poslanci-misiji-nemogoce/224130> (9. julij 2010).

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pezelj, Janez, ur. 2002. *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Pogljajen, Jože. 2011. Parlament se je otresel dvojnih funkcionarjev. *Dnevnik* (18. maj).

Ragin, Charles. 1987. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Repe, Božo. 2002. Od prvih zborov Slovanov do Državnega zbora Republike Slovenije V *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*. Pezelj, Janez ur., 91-119. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

RTVSLO. 2009. Koalicija sama pokopala nezdržljivost funkcij. Dostopno prek: http://www.rtv slo.si/pda/?&c_mod=pda&op=view&id=217540&sec_id=1 (9. julij 2010).

Rupnik, Janko, Cijan Rafael in Božo Grafenauer. 1996. *Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del*. Maribor: Studio Linea.

Roglič, Meta. 2011. Sedmi poskus »selitve« županov iz parlamenta. *Dnevnik* (17. maj).

Senčur, Miloš. 2003. (Ne)zdržljivost županske in poslanske funkcije. *Pravna praksa* (35/2003): 6-7.

Siol Slovenija. 2009. Pirnat: Nezdržljivost županske in poslanske funkcije poseg v eno od ustavnih pravic, 5. april. Dostopno prek: <http://www.siol.net/slovenija/aktualno/2009/04/>

neustavna_nezdruzljivost_funkcij.aspx (10. september 2009).

Skupnost občin. Dostopno prek: <http://www.skupnostobcin.si/> (12. februar 2011).

Služba Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009. *Deleži sredstev občin za sofinanciranje investicij v letu 2009*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/delez-sredstva-obcin-sofinanc-investicij-2009.pdf> (11. februar 2011).

--- 2010. *Zemljevid slovenskih občin*. Dostopno preko: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (17. julij 2010).

--- 2010. *Katalog pristojnosti in nalog slovenskih občin*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/katalog_pristojnosti_obcin/ (17. julij 2010).

Sporazum koalicijskih partnerjev o medsebojnem sodelovanju in o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije in Državnem zboru. 2008. Dostopno prek: <http://www.socialnidemokrati.si/file.php?id=471> (8. september 2010).

Statistični urad Republike Slovenije. 2010. *Brošura lokalne volitve 1996-2006*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/doc/pub/06-RP-078-0701.pdf> (6. november 2010).

--- 2011. *Rezultati lokalnih volitev za leto 2002*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=850 (19. marec 2011).

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Testen, Petra. 2005. Teoretični razmisleki o parlamentarizmu moderne dobe in njihove navezave s preteklostjo V *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*, ur. Vogrinec, Barbara, 10 – 45. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.

Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS/I, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (8. september 2009).

Ustavno sodišče Republike Slovenije. 1997. *Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-44/97 z dne 27.2.1997*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/20374DCE98E129C5C12571720028F326> (8. november 2010).

--- 1998. *Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-39/95 z dne 23.9.1998 (5)*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/DB065F21642C3543C125717200280DFA> (8. november 2010).

Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vlada Republike Slovenije. 2009. *Mnenje Vlade Republike Slovenije glede predloga novele zakona o poslancih*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/sevl48.doc (27. december 2009).

Veljkovič, Božidar. 2005. Nezdržljivost javnih funkcij. *Pravna praksa* (16/2005): 24-30.

Vogrinc, Barbara ur. 2005. *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.

Zagorc, Saša. 2008a. Nezdržljivost poslanske funkcije s funkcijama župana in podžupana. *Revija za evropsko ustavnost- REVUS* 7: 11-22.

--- 2008b. Dvojni mandat poslanca in župana. *Lex Localis- Revija za lokalno samoupravo* Let. 6 (Št. 4): 445 – 457. Dostopno preko: http://pub.lex-localis.info/files/415547a9-c3b84776a15c579bbbc2d6fc/1267206285826662500_S.%20Zagorc_Dvojni%20mandat%20poslanca%20in%20zupana.pdf (6. september 2009).

--- 2009. *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.

Zajc, Drago. 2000a. Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji V *Demokratski prehodi I*, ur. Fink-Hafner Danica in Haček Miro, 135-154. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

--- 2000b. *Parlamentarno odločanje : (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi : funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2000c. Slovenski parlament in učinkovitost slovenskega parlamenta. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma*, 93-114. Ljubljana : Državni zbor Republike Slovenije.

--- 2001. *Slovenska država ob deseti obletnici*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2002. Četrte demokratične volitve v Sloveniji in tretje volitve v Državni zbor Republike Slovenije leta 2000. V *Parlamentarne volitve 2000*, ur. Fink-Hafner, Danica in Boh Tomaž, 71-92. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zakon o Državnem svetu (ZDSve-UPB1). Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4343> (25. april 2010).

Zakon o financiranju občin (ZFO-UPB1). Ur. l. RS 32/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72507&part=&highlight=Zakon+o+financiranju+ob%C4%8Din+%28ZFO-UPB1%29> (11. februar 2011).

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Ur.l. RS 45/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226> (15. februar 2011).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradnilist.si/1/content?id=82670&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi+%28ZLS-UPB2%29> (7. september 2009).

Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB2). Ur. l. RS 22/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200794&objava=4693> (13. september 2009).

Zakon o poslancih (ZPos-UPB1). Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=7&cl=P&mandate=1&o=20&unid=UPB|5F6512C34484D39AC12575130043E50D&showdoc=1> (7. september 2009).

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> (12. junij 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R). Ur.l. RS 51/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201051&stevilka=2763> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-P) Ur.l. RS 79/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200979&stevilka=3437> (20. marec 2011).

Zakon o dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-O) Ur.l. RS 76/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200876&stevilka=3347> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N) Ur.l. RS 60/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200760&stevilka=3208> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M) Ur.l. RS 72/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200572&stevilka=3216> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L) Ur.l. RS 51/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200251&stevilka=2484> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K)
Ur.l. RS 70/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200070&stevilka=3308> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J)
Ur.l. RS 74/1998. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199874&stevilka=3725> (20. marec 2011).

Zakon o spremembi zakona o lokalni samoupravi (ZLS-I)
Ur.l. RS 10/1998. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199810&stevilka=437> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H)
Ur.l. RS 70/1997. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199770&stevilka=3373> (20. marec 2011).

Zakon o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi (ZLS-G)
Ur.l. RS 26/1997. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199726&stevilka=1562> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-B)
Ur.l. RS 14/1995. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199514&stevilka=677> (20. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-A)
Ur.l. RS 57/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199457&stevilka=2035> (20. marec 2011).

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-UPB1). Ur. l. RS 108/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75979&part=&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+obmo%C4%8Din+ter+o+dolo%C4%8Ditvi+njihovih+obmo%C4%8Dij+%28ZUODNO-UPB1%29%2C+> (11. februar 2011).

Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ-UPB1). Ur.l. RS 109/2006. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+volitvah+v+dr%C5%BEvni+zbor&mandate=1&unid=UPB|34BAE06413BC02E6C12571DB00455026&showdoc=1> (13. september 2009).

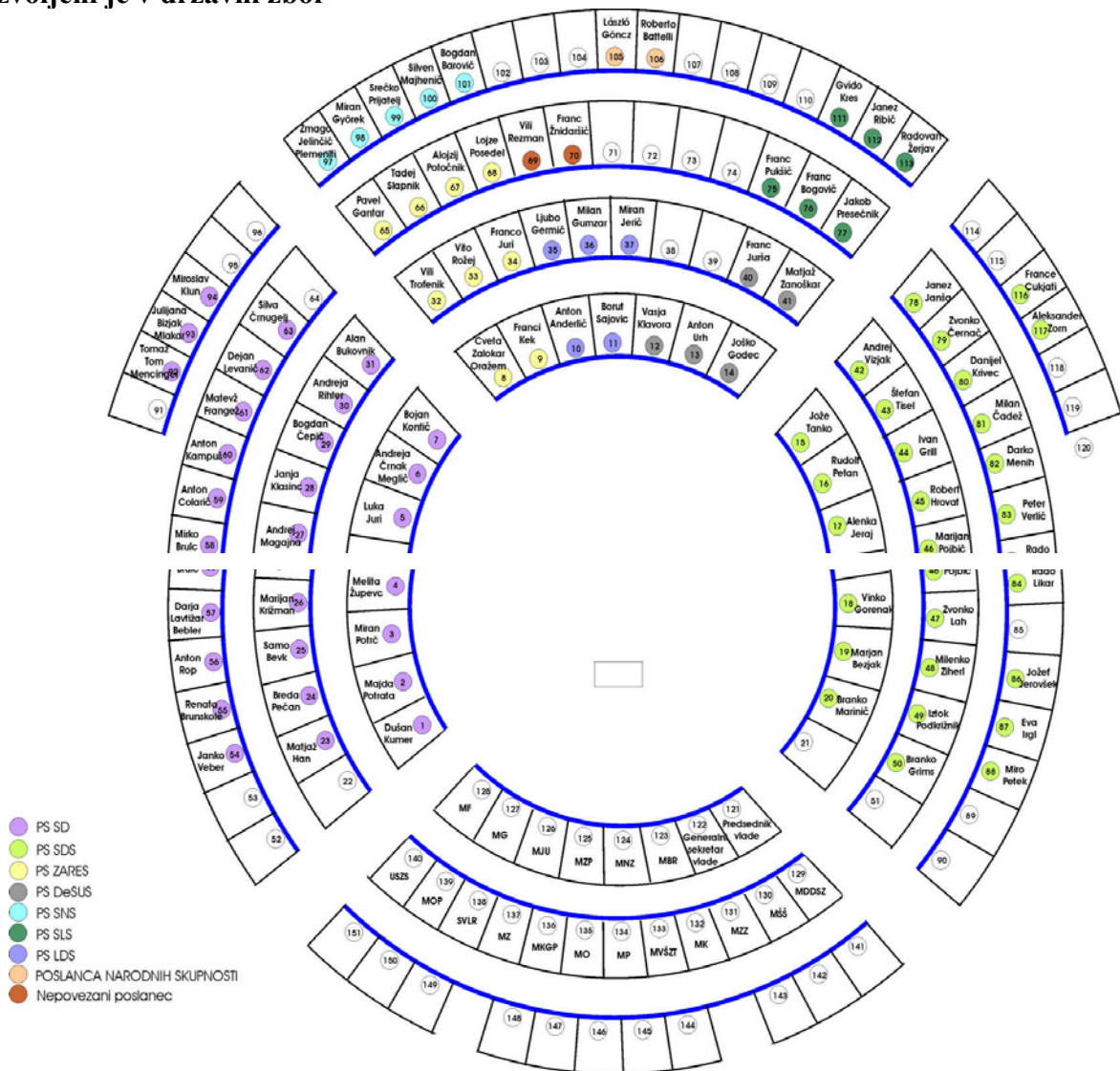
Združenje občin Slovenije. Dostopno prek: http://www.zdruzenjeobcin.si/index.php?page=vsebina&page_id=8 (12. februar 2011).

Zorko, Mojca. 2011. Koeficienti razvitosti občin: Najbolj razvit je Trzin, najmanj Solčava. *Dnevnik*, 7. februar. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/uploads/articles/sloobcineinfografika.jpg> (8. februar 2011).

INTERVJU

1. Bogdan, Barovič. Intervju z avtorjem. Trbovlje, 11. januar 2011.
2. Matjaž, Švagan. Intervju z avtorjem. Zagorje ob Savi, 2. februar 2011.
3. Miran, Jerič. Intervju z avtorjem. Hrastnik. 30. november 2010.

Priloga A: Poimenski seznam poslancev naveden glede na volilne okraje v katerih so bili izvoljeni je v državni zbor



Priloga B: Zemljevid slovenskih občin glede na njihovo razvitost

Zemljevid občin glede na njihovo razvitost



- podpovprečno razvite občine, ki od države za svoje naložbe lahko dobijo 90 ali 100 odstotkov sredstev.
- povprečno razvite občine, ki od države za svoje naložbe lahko dobijo 70 ali 80 odstotkov sredstev.
- nadpovprečno razvite občine, ki od države za svoje naložbe lahko dobijo 50 ali 60 odstotkov sredstev.

Opomba: Razvitost občine je določena na podlagi koeficienta razvitosti, ki se izračuna na podlagi kazalnikov razvitosti (bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, osnova za dohodnino na prebivalca občine in število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva občine), kazalnikov ogroženosti (indeks staranja prebivalstva občine, stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja delovne aktivnosti na območju občine) in kazalnikov razvojnih možnosti občine (oskrbljenost z dobrinami in storitvami javnih komunalnih služb, opremljenost s kulturno infrastrukturo, delež območij Natura 2000 v občini in posejlenost občine). Na zemljevidu so občine razporejene glede na koeficient, ki je izračunan za leti 2011 in 2012.

Vir: Ministrstvo za finance

Priloga C: Poimenski seznam glasovanja o Zakonu o spremembah zakona o poslancih leta 2009

DRŽAVNI ZBOR

Glasovanje dne, 19.11.2009 ob 20:47:39
11. Redna seja

Kvorum: 84

EPA: 589 - V

Za: 34

Faza druga obravnava DZ - skrajšani postopek

Proti: 46

postopka:

Dokument: Uradni zaznamek

Naslov: Zakon o spremembah zakona o poslancih

ANDERLIČ ANTON	K	-	KRIVEC DANIJEL (SDS)	K	P
BAROVIČ BOGDAN (SNS)	K	Z	KRIŽMAN MARIJAN	K	Z
BATTELLI ROBERTO	K	-	KUMER DUŠAN	K	Z
BEVK SAMO	K	Z	LAH ZVONKO (SDS)	K	P
BEZJAK MARJAN	-	-	LAVTIŽAR BEBLER DARJA	K	Z
BIZJAK MLAKAR JULIJANA	K	-	LEVANIČ DEJAN	K	Z
BOGOVIČ FRANC (SLS)	K	P	LIKAR RADO	K	P
BRULC MIRKO (SD)	K	Z	MAGAJNA ANDREJ	K	P
BRUNSKOLE RENATA (SD)	K	P	MAJHENIČ SILVEN	K	Z
BUKOVNIK ALAN (SD)	K	P	MARINIČ BRANKO	K	P
COLARIČ ANTON	K	P	MENCINGER TOMAŽ TOM (SD)	K	P
CUKJATI FRANCE	K	P	MENIH DARKO (SDS)	K	P
ČADEŽ MILAN (SDS)	K	P	PEČAN BREDA	-	-
ČEPIČ BOGDAN	K	Z	PERNE DAMIJAN (Zares)	K	Z
ČERNAČ ZVONKO	K	P	PETAN RUDOLF	K	P
ČRNAK MEGLIČ ANDREJA	K	P	PETEK MIRO	K	P
ČRNUGELJ SILVA	K	P	PODKRIŽNIK IZTOK	K	P
FRANGEŽ MATEVŽ	K	Z	POJBIČ MARIJAN	K	P
GANTAR PAVEL	K	Z	POSEDEL LOJZE (Zares)	K	P
GERMIČ LJUBO	-	-	POTRATA MAJDA	K	Z
GODEC JOŠKO	K	Z	POTRČ MIRAN	K	Z
GÖNCZ LASZLO	K	Z	PRESEČNIK JAKOB	K	P
GORENAK VINKO	K	P	PRIJATELJ SREČKO	K	Z
GRILL IVAN	K	P	PUKŠIČ FRANC (SD)	K	P
GRIMS BRANKO	K	P	REZMAN VILI (nepovezani)	K	Z
GUMZAR MILAN (LDS)	K	-	RIBIČ JANEZ (SLS)	K	P
GYÖREK MIRAN	K	Z	RIHTER ANDREJA	K	P
HAN MATJAŽ (SD)	K	P	ROP ANTON	K	Z
HROVAT ROBERT	K	P	ROŽEJ VITO	K	Z
IRGL EVA	-	-	SAJOVIC BORUT (LDS)	K	Z
JANŠA JANEZ	-	-	SLAPNIK TADEJ	K	Z
JELINČIČ P. ZMAGO	K	Z	TANKO JOŽE	K	P
JERAJ ALENKA	K	P	TISEL ŠTEFAN (SDS)	K	P
JERIČ MIRAN (LDS)	K	Z	TROFENIK VILI	-	-
JEROVŠEK JOŽEF	K	P	URH ANTON	K	P
JURI FRANCO	K	Z	VEBER JANKO (SD)	K	P
JURI LUKA	K	Z	VERLIČ PETER	K	P
JURŠA FRANC (Desus)	K	P	VIZJAK ANDREJ	K	P
KAMPUŠ ANTON (SD)	K	P	ZALOKAR ORAŽEM CVETKA	K	Z
KEK FRANCI	K	Z	ZANOŠKAR MATJAŽ (Desus)	K	P
KLASINC JANJA	K	P	ZIHERL MILENKO	K	P
KLAVORA VASJA	K	Z	ZORN ALEKSANDER	K	P
KLUN MIROSLAV	K	Z	ŽERJAV RADOVAN	K	P
KONTIČ BOJAN	K	Z	ŽNIDARŠIČ FRANC	K	Z
KRES GVIDO	K	P	ŽUPEVC MELITA	K	Z

Priloga D: Intervju z nekdanjim županom občine Trbovlje in poslancem SNS Bogdanom Barovičem

Bogdan Barovič je prvič kandidiral na državnozborskih volitvah 2000 in bil izvoljen na listi stranke SNS. Dve leti kasneje, leta 2002, je kandidiral in bil izvoljen na listi iste stranke za župana občine Trbovlje. Intervju je bil opravljen 11. 1. 2011 v prostorih poslanske pisarne Bogdana Baroviča v Trbovljah.

Glede na vaše izkušnje, kakšno je vaše osebno stališče, glede vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije?

Stranka SNS je bila prva, ki je predlagala spremembo zakonodaje in uvedbo nezdržljivosti. Podlaga za uvedbo nezdržljivosti predstavlja ustava gre za delitev oblasti na zakonodajno izvršno in sodno. V koliko pobližje pogledamo, lahko vidimo, da je poslanec predstavnik zakonodajne veje oblasti in če ista oseba hkrati opravlja župansko funkcijo je predstavnik izvršilne veje oblasti. Glede na to, da to velja, to pomeni, da bi lahko bil minister v vladi hkrati poslanec, pa to ne sme biti. Bistvo nezdržljivosti je v tem, da sta zakonodajna in izvršilna veja oblasti ločene. Poleg tega je ds predstavnik lokalnih interesov na državni ravni, kot drugi dom parlamenta. To je bilo pravno stališče. V praksi so stvari sledeče. Nemogoče je vestno in kvalitetno opravljat obe funkciji brez podpore, če si župan občine več kot 10 000 ali vsaj do 15 000 prebivalcev. Po mojem mnenju bi morala biti tukaj določena vsaj neka ločnica. V manjših občinah je po mojem mnenju lažje opravljati obe funkciji hkrati, v mestnih občin pa je to absolutno nemogoče. V najslabšem primeru vsaj župani mestnih občin ne bi smeli biti poslanci, če se že nezdržljivost ne bi uvedla v celoti. To bi bilo najbolj prav.

Kateri so po vašem mnenju glavni razlogi za tako visok odstotek dvojnih funkcionarjev v parlamentu?

Bistven razlog je glede na izkušnje je v tem, da imaš prednost na volitvah, kar pomeni, da vsakdo, ki je bil župan, je imel večjo podporo na parlamentarnih volitvah. Empirično. Drug razlog je, da imaš neposredni stik z ministri in državnimi sekretarji, moraš odpreti manj vrat, da dosežeš nekaj za lokalno skupnost. Če si poslanec, si predstavnik vsega ljudstva in ne smeš zastopati lokalnih, ampak interese vsega ljudstva. V kolikor je poslanec hkrati župan, bo prednost pri obravnavi dal lastnemu okolju. To pravico ima, čeprav je predstavnik celotnega ljudstva. Včasih zaradi tega pride do konflikta interesov,

primer: TET3 poslanci so bili v vladajoči koaliciji, ki je bila proti izgradnji tet 3, ampak slednji se je moral zato ker je bil poslanec in župan iz Zasavja izločit iz koalicijske odločitve: ali ga ni bilo na seji ali pa je dobil dovoljenje, da glasuje v nasprotju stališči koalicij, zaradi njegove lokalne obarvanosti. Seveda so pred tem preverili, ali imajo kljub temu dovolj glasov, ker so se prešteli.

Drugi razlog je lažje neposredno reševanje problemov. Poleg tega, če bi bilo delo županov pravično nagrajeno, da bi bile njihove plače večje, se najbrž ne bi odločali za sočasno opravljanje obeh funkcij. Denar igra dovolj veliko vlogo.

Ali pri delu prihaja do navzkrižja interesov in kako ste jih/jih še vedno rešujete? Ali se jim je možno ogniti?

Rešujejo se zelo nepravilno. Preštejejo so in če vidijo, da je zadostna podpora poslancu, ki je hkrati župan dovoljujejo, da je njegovo mnenje drugačno. Druga opcija je, da poslanca, ki je župan in je interes njegove stranke drugačen od interesa njegove občine, ni na glasovanje (zboli, je na službeni poti, itd.). Načelo, da vsak poslanec lahko vedno odloča po svoji vesti, v praksi ne drži, ker v ozadju tiho navodilo, da ne smeš drugače odločati. Spoštovati moraš pravila igre, oziroma strankarsko disciplino.

Katere so po vašem mnenju prednosti in slabosti sočasnega opravljanja poslanske in županske funkcije?

Odločaš o predlogu zakona, ki ga boš sam tudi na koncu izvrševal. To pomeni, da odločaš tako, da boš lažje izvrševal. To je prednost, poleg neposrednih stikov z ministri, državnimi sekretarji. Hkrati pa so vsi naštetih elementi tudi slabosti, poleg tega, da ne moreš opravljati dobro svojega dela, navzkrižje interesov, poseganje v zasebne sfere. Ravnaš se po nekaterih ožjih interesih ampak glede na interese celotnega ljudstva. Marsikaj sem dosegel za občino kot poslanec, ki jo drugače ne bi, več projektov se je realiziralo.

Ali je v mandatnem obdobju od 2000 do 2008, ko ste bili župani treh zasavskih občin tudi poslanci, prihajalo do sodelovanja med vami? Ste v tem obdobju realizirali kakšen skupen projekt?

Seveda smo veliko sodelovali v ključnih vprašanjih vsekakor je prišlo do kolizije interesov. Ko se je odločalo o interesu regije, glede katerega smo imeli kot župani enotno stališče, ki je bilo nasprotno od stališča strank. Smo sodeloval pri vseh skupnih vprašanjih

in smo skušali skupaj obiskat pristojne ministre in reševati problemov, tako da niso šli v škodo Zasavja.

Ali prihaja oziroma je prihajalo do povezav med poslanci različnih strank, na osnovi županstva?

Da, poslanci različnih strank govorijo isti jezik, ko gre za njihovo regijo.

Ali je uspešnost in učinkovitost delovanja župana, ki je poslanec odvisna tudi od tega ali pripada koalicijski ali opozicijski stranki?

Absolutno, koalicijske stranke imajo večjo prednost. Hitrejše in učinkovitejše reševanje, ki se začne že pri amandmajih na državni proračun, kjer so amandmaji koalicijskih strank načeloma vedno sprejeti. Vsa leta sem bil v odboru za finance in vsi amandmaji opozicijskih strank danih na državnih proračun, ki se največkrat tičejo občinskih zadev – cest, vodovod), so bili načelno zavrženi. To je bistvena razlika če si župan in hkrati poslanec, iz koalicije ali opozicije.

Ali lahko zaradi velike obremenjenosti poslanec-župan kvalitetno opravlja obe funkciji?

To je vprašanje morale in organizacije dela, je pa izjemno težko. Imaš lahko poklicne podžupane, ki morajo biti kvalitetni in strokovni, vendar nenazadnje odgovarjaš na koncu ti sam, ne glede ali funkcijo opravljaš poklicno ali nepoklicno. To je po mojem mnenju stvar osebne integritete in moralnega stališča do tega vprašanja.

Ali po vašem mnenju predhodno opravljanje ene funkcije pripomore k izvolitvi v drugo funkcijo oziroma predstavlja prednost?

Sigurno in to močno. Pri meni je bilo obratno, to je izjema. Lažja je pot župan in nato poslanec, možno je sicer tudi obratno.

Ali delovanje parlamenta dopušča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov, konkretno posamezne občine?

Smel jih ne bi ampak jih dopušča.

Kako potem lahko vrednotimo vlogo Državnega sveta Republike Slovenije, kot predstavnika in zagovornika lokalnih interesov na državni ravni?

Državni svet je dvoživka in po mnenju SNS ni pravi drugi dom parlamenta. Naj bi predstavljal lokalno raven, vendar ima premalo moči, da bi jih učinkovito zastopal. Največkrat so njegove poteze znane kot dajanje veta na posamezen predlog zakona, ki ga mora državni zbor ponovno obravnavati in sprejeti z dvotretinsko večino, drugače pa je potrebno za njegovo ponovno obravnavo počakati eno leto. To je vprašljiva vloga državnega sveta. Menim, da bi imel slednji večjo vlogo, če bi imeli regije. Državni svet bi bilo potrebno ukiniti ali pa narediti dvodomni sistem po vzoru drugih držav, da bi bil to tako imenovan senat. Ker državni svet nima take moči kot državni zbor, se lokalnim interesom lažje zadosti prek državnega zbora. Sicer državni svet lahko tudi predlaga zakone, vendar jaz še nisem slišal za kak primer. Zato naj se ukine, ali naj postane del parlamenta kot predstavnik regij-senat.

Menim, da nezdružljivost ni bila sprejeta s spremembo zakona o poslancih, ker so nekateri počakali, da ponovno zasedejo županska mesta, za vsak slučaj, v kolikor na naslednjih državnozborskih volitvah ne bodo izvoljeni. Koalicijske stranke naj bi obljubliale, da bodo ponovno vložile predlog zakona in ga podprle. Vendar ta zakon ne bo nikoli sprejet po mojem mnenju. Problem je različno obdobje parlamentarnih in lokalnih volitev. Težko ocenimo koliko lahko narediš v 4 letih, zato bi bilo smiselno podaljšati mandat poslancem. Neizpodbitno dejstvo je, da je politična polarizacija močnejša od interesov ljudstva.

Razlike med poklicnim in nepoklicnim opravljanjem županske funkcije:

- statusna
- finančna
- vsebinska (nujnost biti prisoten in na razpolago če si župan občine z vsaj 15 000 prebivalci). V preteklosti je zakon o lokalni samoupravi določal, da ima lahko vsak župan največ 3 podžupane. Sprejeti zakon o integriteti v javnem sektorju pa dovoljuje neomejeno število podžupanov, kar je velika neumnost. Bolje bi bilo, da sta funkciji ločeni in župan opravlja funkcijo poklicno, saj je občina manjša organizacijska enota, demografska in gospodarska enota kot je, je le omejena na manjši teritorij kot država.

Priloga E: Intervju z županom občine Zagorje ob Savi in nekdanjim poslancem LDS Matjažem Švaganom

Matjaž Švagan je bil leta 1994 prvič izvoljen za župana občine Zagorje ob Savi, omenjeno funkcijo pa opravlja še danes. Na vseh lokalnih volitvah, vključno z zadnjimi, so mu občanke in občani izkazali veliko podporo in mu zagotovili župansko mesto. V mandatnima obdobjema od 2000 do 2004 in od 2004 do 2008 je opravljal funkcijo poslanca v državnem zboru, izvoljenem na listi LDS. Po izstopu iz LDS, maja 2010, je nekaj mesecev kasneje ustanovil lastno stranko z naslovom Zagorje gre naprej - Združenje za napredek Zasavja. Intervju je bil opravljen v sredo, 2. 2. 2011, v prostorih občine Zagorje ob Savi, v pisarni župana.

Glede na vaše izkušnje, kakšno je vaše osebno stališče glede vprašanja nezdržljivosti poslanske in županske funkcije?

Kar se tiče vprašanja nezdržljivosti menim, da je to ustavna pravica vsakega posameznika oziroma posameznice. Kajti vprašanje nezdržljivosti funkcij je zakonsko določeno. Vendar glede na moje izkušnje je težko biti dober poslanec in dober župan hkrati. S samega političnega vidika je sicer veliko boljše za občino, če je župan hkrati poslanec. Je vsekakor večja možnost za pridobivanje državnih sredstev ter s tem zagotavljanje realizacije občinskih projektov.

Kateri so po vašem mnenju glavni razlogi za tako visok odstotek dvojnih funkcionarjev v parlamentu?

V primeru lokalnih volitev je glavna prepoznavnost v lokalni skupnosti, še vedno namreč nad stranko prevladuje oseba. Seveda na parlamentarnih volitvah igra večjo vlogo sama stranka. Vsekakor je na prvem mestu oseba, ki kandidira na županskih volitvah, šele potem sama stranka, ker gre bolj za lokalni značaj volivke ali volivca, ki se opredeli na volitvah.

Ali pri delu prihaja do navzkrižja interesov in kako ste jih reševali? Ali se jim je možno ogniti?

Vsekakor pri sprejemanju zakonodaje prihaja do navzkrižja interesov, kajti nekaj predstavlja osebno mnenje, nekaj mnenje liderja, predsedstva in sveta stranke. Lahko

rečem, da je glede na moje izkušnje, največkrat prihajalo do razhajanja med občinskimi in republiški interesi pri razvojnih vprašanjih v sami stranki. Na žalost je šlo bolj za sprejemanje odločitev po načelu ali si z nami ali si proti nam, v stranki in koaliciji. Namreč največja omejitev pri sočasnem opravljanju županske ali poslanske funkcije je bilo predvsem vprašanje osebne prepričanosti, zaradi česa je nato prišlo do razhajanj in različnih pogledov in posledično tudi do osebnih šikaniranj in izločevanj. Ko je prihajalo v državnem zboru do glasovanj je vodja poslanske skupine pred glasovanjem o posameznem predlogu svojim kolegom iz poslanske skupine s palcem nakazal kako naj glasujejo (dvignjen za, spuščen proti). Na lastni koži sem občutil ukrepe strankarske discipline, ki je v mojem primeru šla tako daleč, da kolegi v poslanski skupini niso komunicirali z mano in hujšega ukrepa kot je to, ni. Večina volivcev se sigurno vpraša zakaj večina poslancev razmišlja kot vodstvo in organi stranke kateri pripadajo. Vendar predvsem ta enoumje je največji problem s katerim se sooča poslanka ali poslanec, oziroma župan in poslanec. Vsekakor pri sočasnem opravljanju funkcij poslanca in župana prihaja do navzkrižja interesov, nenazadnje je to lepo vidno pri sprejemanju proračuna, kjer vsak poslanec najprej pogleda svojo občino, kje je vključena, šele potem pridejo na vrsto ostale občine. Poslanec vedno preveri kje je njegova občina vključena v republiških razvojnih programih.

Katere so po vašem mnenju prednosti in slabosti sočasnega opravljanja poslanske in županske funkcije?

Izjemno pozitivno je to, da lahko veliko več sredstev pridobiš za občino s tem ko opravljaš obe funkciji hkrati, seveda je minus za občino ta, ker nima župana, ki bi delal večji del časa v interesu občank in občanov lastne občine. Za sebe lahko rečem, da mi je bolj občina uhajala iz rok, kajti sam sem bil zelo vpet v republiško politiko. In s tem, ko sedaj opravljam samo župansko funkcijo sem uspešnejši in bolj predan občini. Zelo sem vesel, da nisem več v dvojni funkciji.

Ali je v mandatnem obdobju od 2000 do 2008, ko ste bili župani treh zasavskih občin tudi poslanci, prihajalo do sodelovanja med vami? Ste v tem obdobju realizirali kakšen skupen projekt?

Da mislim, da je prišlo do sodelovanja med nami, da smo veliko projektov skupaj razvojno podprli in tukaj ni prišlo do razhajanja pri posameznih občinskih projektih, ki smo jih tudi poslanke in župani sosednih občin vedno podprli in moram reči, da ni nikoli

prišlo do sporov med nami. Poudariti moram, da je bila največja prednost za Zagorje ta, da je bil naš sokrajan predsednik vlade in kasneje države pokojni dr. Janez Drnovšek, ki nikoli ni pozabil svojega rojstnega kraja.

Ali prihaja oziroma je prihajalo do povezav med poslanci različnih strank, na osnovi županstva?

Z večino poslank in poslancev smo dobro sodelovali, smo se povezovali osebno tako iz leve, kot sredinske in desne opcije, vsekakor je prednost koalicije v tem, da si prvi, ki dobiš proračun, kot tudi vse zakone, ki se pripravljajo, oziroma imaš večjo možnost vplivanja pri posameznih postavkah. V zadnjih 6 letih pa slabih izkušenj nimam glede na svojo politično opredelitev. Vedno imam odprta vrata za razvojne programe občine in nikoli nisem imel občutka, da bi me nekdo ocenjeval glede na mojo politično pot ali preteklo delo.

Ali je uspešnost in učinkovitost delovanja župana, ki je poslanec odvisna tudi od tega ali pripada koalicijski ali opozicijski stranki?

Zависи od predsednika vlade, same koalicije, iz osebnih izkušenj pa poudarjam, da v zadnjih šestih letih nimam osebno slabih izkušenj ne pri prejšnji kot sedanji politični opciji.

Ali lahko zaradi velike obremenjenosti poslanec-župan kakovostno opravlja obe funkciji?
Nemogoče.

Ali po vašem mnenju predhodno opravljanje ene funkcije pripomore k izvolitvi v drugo funkcijo oziroma predstavlja prednost?

Vsekakor prednost parlamenta je na prvem mestu ta, da so župani tudi poslanci in imajo bolj realno sliko o tem kaj se dogaja v slovenskem političnem prostoru in če bi se ta stik zgubil, bo pomenilo korak nazaj pri delu parlamenta. Menim namreč, da je župani kot poslanci vnašajo realno sliko in zahteve s terena, ne glede na politično opcijo. Sam osebno smatram, da se mora posameznik odločiti kako bo opravljal funkcijo, ne pa politika. Saj poslanec lahko sočasno opravlja ne samo župansko ampak tudi ostale funkcije. Župani vnašajo pozitivno sliko s terena in probleme s širšega slovenskega prostora.

Ali delovanje parlamenta dopušča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov, konkretno posamezne občine?

Vsekakor.

Kako potem lahko vrednotimo vlogo Državnega sveta Republike Slovenije, kot predstavnika in zagovornika lokalnih interesov na državni ravni?

Če bi prišlo do uvedbe nezdružljivosti sočasnega opravljanja županske in poslanske funkcije mislim, da bi morali uvesti zelo restriktivni zakon pri oblikovanju državnega sveta in njegovih pristojnosti. Slednji po mojem mnenju nima velikega vpliva pri spreminjanju zakonodaje razen z veti. Skratka moral upoštevati večji lokalni interes tako, da se dodeli večje pristojnosti drugemu domu parlamenta, ga ukiniti ali postaviti v drugačno funkcijo oziroma mu pripisati večje pristojnosti, kompetencami pri sprejemanju razvojnih programov in proračunov, ki se sprejemajo v parlamentu.

Priloga F: Intervju z županom občine Hrastnik in poslancem LDS Miranom Jeričem

Miran Jerič je od leta 1992 poslanec državnega zbora, leta 2002 pa je bil prvič izvoljen za župana občine Hrastnik. Funkcijo župana, izvoljenega na listi LDS, opravlja tudi po zadnjih lokalnih volitvah. Intervju je bil opravljen 30. 11. 2010 v prostorih občine Hrastnik.

Glede na vaše izkušnje, kakšno je vaše osebno stališče, glede vprašanja nezdružljivosti poslanske in županske funkcije?

Veste, da je bilo v parlamentarni razpravi v zakonodajni postopek vložen predlog spremembe zakona o poslancih, ki bi dokončno uvedel nezdružljivost. Jaz sem osebno predlog podprl, vendar ne zaradi mešanja pristojnosti državne in lokalne ravno oblasti. Zdi se mi, da je težko opravljati na dolgi rok obe funkciji hkrati.

Kateri so po vašem mnenju glavni razlogi za tako visok odstotek dvojnih funkcionarjev v parlamentu?

Stranke vedno iščejo kandidate, ki jim prinesejo volilne glasove in župani smo po tej plati idealni kandidati in smo v primerjavi z ostalimi kandidati, ki se prvič podajajo na volitve v prednosti. To je osnovni razlog, da se stranke odločijo, da na njihovi listi kandidirajo župani. Zaradi prepoznavnosti. Volilna kampanja traja, od takrat ko se posameznik odloči za kandidaturo, župan pa je med ljudmi cel mandatno obdobje. Ljudje slednjega bolje poznajo in če mu zaupajo, mu bodo namenili svoj glas tudi takrat, ko se bo odločil za državnozborske volitve.

Ali pri delu prihaja do navzkrižja interesov in kako ste jih/jih še vedno rešujete? Ali se jim je možno ogniti?

Ne. Mislim, da bi morali poslanci zastopati vse državljanke in državljane. Vedno si malo lokalno obarvan in boš poskušal več narediti za okolje iz katerega izhajaš. To poskušajo narediti tudi ostali poslanci. Tudi ostali poslanci bodo poskušal za njihov volilni okraj, tudi če niso župani postorit več. Če si istočasno župan in poslanec imaš neko prednost, saj sprejemaš skozi zakonodajni postopek zakonodajo, ki se sicer tiče vseh državljanek in državljanov, ampak tudi lokalne skupnosti. Imaš vpliv in sodeluješ pri oblikovanju teh zakonov, sprejemanju državnega proračuna. Skozi državni proračun se zagotavljajo

sredstva za projekte, ki jih izvajamo v regiji, občini. Župani, ki smo hkrati poslanci lažje pridemo do ministrov in dobimo podporo za kakšen projekt kot ostali župani, ki niso poslanci. Glede navzkrižja interesov pa je neizpodbitno dejstvo, da vsi poslanci poslušajo delovati tudi v interesu lokalne skupnosti iz katere prihajajo.

Katere so po vašem mnenju prednosti in slabosti sočasnega opravljanja poslanske in županske funkcije?

Prednosti sočasnega opravljanja obeh funkcij so bile izpostavljene v predhodnem vprašanju. Kar se slabosti tiče, da je sočasno opravljanje obeh funkcij predvsem naporno. Vsako jutro grem na občino ob 7h in poskušam uredit tisto kar je potrebno, mogoče. Nadaljujem pot v Ljubljano, kjer me čaka veliko dela, ker smo majhna poslanska skupina. Težko je to zdržati, kot poslanec bi si lahko vsaj vikende vzel zase in za družino, takrat pa nastopijo županske obveznosti. Zdi se mi, da je predvsem naporno usklajevati časovnico med županskimi in poslanskimi obveznostmi. Da se posvetiš eni funkciji 100 %, če imaš dobro ekipo, kar jo jaz imam na občinski upravi, znamo delat dobro v korist občanov in občank, znamo pripravljat dobre projekte, s katerimi počrpamo veliko državnega in evropskega denarja in jaz mislim, da se to da dokazat. To terja veliko odrekovanja, ni prostega časa, družina najbolj trpi.

Ali je v mandatnem obdobju od 2000 do 2008, ko ste bili župani treh zasavskih občin tudi poslanci, prihajalo do sodelovanja med vami? Ste v tem obdobju realizirali kakšen skupen projekt?

Mislim, da smo dobro sodelovali kot župani in kot župani in poslanci tudi sedaj sodelujemo. V tem mandatu g. Barovič ni več župan, vendar kljub temu sodelujemo in se poskušamo povezati. Vedno smo ustanovili klub zasavskih poslancev, tudi v tem mandatu ga imamo. V primerih, ko se je potrebno povezati in premagati strankarske in druge razlike v korist Zasavja, smo vedno znali to postorit in zapirat skupne projekte. Tako pri zasavskem zakonu, s katerim zapiramo rudnik Trbovlje-Hrastnik, izgradnja čistilnih naprav na spodnji Savi, regijski center za odpadke, itd. Dobro smo sodeloval in verjamem, da bo tako tudi v prihodnje. Veliko stvari imamo skupnih tako na infrastrukturi, okoljskem področju in se znamo povezovati in premestiti razlike, ki jih imamo tako znotraj strankarskih programov ali kaj drugega.

Ali prihaja oziroma je prihajalo do povezav med poslanci različnih strank, na osnovi županstva?

Da.

Ali je uspešnost in učinkovitost delovanja župana, ki je poslanec odvisna tudi od tega ali pripada koalicijski ali opozicijski stranki?

Lažje je če si član koalicij, vendar je osnova vedno dober projekt. Zanj lažje uspeš pridobiti evropska in državna sredstva, če si v poziciji in ne v opoziciji. Predvsem pa to velja tudi za pridobivanje sredstev iz posameznih postavk, znotraj državnega proračuna, ki so povezani tudi z občinskimi proračuni. Seveda so župani poslanci, ki so del koalicije, so v prednosti.

Ali lahko zaradi velike obremenjenosti poslanec-župan kvalitetno opravlja obe funkciji?

Mislim, da je mogoče. Kandidiral sem na skupaj enajstih volitvah, prvič leta 1990 za trodomno republiško skupščino, nato sem kandidiral vsaki 2 leti. V lokalni skupnosti delujem od leta 1990 oziroma 1994, ko je občina postala lokalna skupnost po novem zakonu o lokalni skupnosti. Glede na moje izkušnje, če si uspeš pravilno razporediti čas, izbrati dobre sodelavce, je možno učinkovito in uspešno opravljanje obeh funkcij hkrati. Če temu ne bi bilo tako, mislim, da mi volivke in volivci, ne bi zaupal in me podprl. Če se politik zlaže in izneveri, prelomi besedo, ga to slej ko prej kaznuje, če ne prej takrat ko se zopet pojaviš na volitvah.

Ali po vašem mnenju predhodno opravljanje ene funkcije pripomore k izvolitvi v drugo funkcijo oziroma predstavlja prednost?

Da, imaš prednost. Državnozborske in lokalne volitve se povsem ne morejo primerjati. Lokalne so predvsem volitve ljudi, oziroma osebnosti. Ni toliko pomembno katero stranko zastopaš, ampak kakšen si kot človek. To je seveda ob predpostavki, da ti ljudje zaupajo. Ali si vreden zaupanja. Državnozborske, so volitve strank, kljub temu je pomembno katerega kandidata ima stranka v posameznem volilnem okraju. Dober kandidat mora vedno dobiti več glasov kot stranka, tako na državnozborskih kot tudi lokalnih volitvah. Vedno sem dobival podporo volivcev drugih strank. LDS je dobil na zadnjih državnozborskih volitvah 5 in nekaj odstotno podporo. Jaz sem jih imel skoraj 26 % v Hrastniku. Na zadnjih lokalnih volitvah sem prejel 60 % podporo. Če je župan pošten in

izvaja volilni program, ne dela napak, mu bodo volivci zaupali na državnozborskih in lokalnih volitvah.

Ali delovanje parlamenta dopušča uveljavljanje parcialnih lokalnih interesov, konkretno posamezne občine?

Da. Zaradi številnih županov v državnem zboru, se morda to celo prevečkrat dogaja. Dejstvo pa je, da vsi poslanci, pri vseh projektih delujejo lokalno. Velika večina, ne pa vsi.

Kako potem lahko vrednotimo vlogo Državnega sveta Republike Slovenije, kot predstavnika in zagovornika lokalnih interesov na državni ravni?

V državnem svetu kot predstavniku lokalnih interesov oziroma tisti, ki naj bi zagovarjal lokalne interese. Mislim, da se bo potrebno v kratkem izvesti poglobljeno razpravo o vlogi državnega sveta. Ter o tem ali ne bi bilo bolje, da bi se povečalo število poslancev in ta drugi dom parlamenta, mogoče ukiniti. Državni zbor poznamo najbolj po vetu, čeprav ima prav tako zakonodajno pobudo. Ali dela dobro ali slabo, težko sodim. Če ugotovimo, da je bila storjena napaka v zakonodajnem postopku, ni potrebe, da se zadrži celotni zakon, bolje bi bilo ga brez veta potrditi. Bolje bi bilo, da državni svet v tem primeru vloži spremembo ali dopolnitev člena, ki je sporen, ne pa da z vetom zadrži cel zakon.

Priloga G: Poimenski seznam glasovanja o Zakonu o spremembah zakona o poslancih leta 2011

DRŽAVNI ZBOR	Glasovanje dne, 17.5.2011 ob 20:47:39 28. Redna seja
---------------------	---

Naslov: Zakon o spremembah zakona o poslancih

Kvorum: 84

EPA: 589 - V

Za: 48

Faza skrajšani postopek

postopka:

Proti: 36

Dokument: Uradni zaznamek

ANDERLIČ ANTON	Z	KRIVEC DANIJEL	P
BAROVIČ BOGDAN	Z	KRIŽMAN MARIJAN	Z
BATTELLI ROBERTO	Z	KUMER DUŠAN	Z
BEVK SAMO	Z	LAH ZVONKO	P
BEZJAK MARJAN	P	LAVTIŽAR BEBLER DARJA	Z
BIZJAK MLAKAR JULIJANA	Z	LEVANIČ DEJAN	Z
BOGOVIČ FRANC	P	LIKAR RADO	P
BRULC MIRKO	Z	MAGAJNA ANDREJ	Z
BRUNSKOLE RENATA	P	MAJHENIČ SILVEN	Z
BUKOVNIK ALAN	P	MARINIČ BRANKO	P
COLARIČ ANTON	Z	MENCINGER TOMAŽ TOM	P
CUKJATI FRANCE	P	MENIH DARKO	-
ČADEŽ MILAN	P	PEČAN BREDA	Z
ČEPIČ BOGDAN	Z	(PERNE DAMIJAN) ALOJZIJ POTOČNIK	Z
ČERNAČ ZVONKO	P	PETAN RUDOLF	P
ČRNAK MEGLIČ ANDREJA	Z	PETEK MIRO	P
ČRNUGELJ SILVA	Z	PODKRIŽNIK IZTOK	P
FRANGEŽ MATEVŽ	Z	POJBIČ MARIJAN	P
GANTAR PAVEL	Z	POSEDEL LOJZE	P
GERMIČ LJUBO	Z	POTRATA MAJDA	Z
GODEC JOŠKO	Z	POTRČ MIRAN	Z
GÖNCZ LASZLO	Z	PRESEČNIK JAKOB	P
GORENAK VINKO	-	(PRIJATELJ SREČKO) SARA VILNER	Z
GRILL IVAN	P	PUKŠIČ FRANC	P
GRIMS BRANKO	P	REZMAN VILI	Z
GUMZAR MILAN	P	RIBIČ JANEZ	P
GYÖREK MIRAN	Z	RIHTER ANDREJA	Z
HAN MATJAŽ	P	(ROP ANTON) JANEZ KIKELJ	Z
HROVAT ROBERT	P	ROŽEJ VITO	Z
IRGL EVA	P	SAJOVIC BORUT	Z
JANŠA JANEZ	-	SLAPNIK TADEJ	Z
JELINČIČ P. ZMAGO	Z	TANKO JOŽE	P
JERAJ ALENKA	P	TISEL ŠTEFAN	P
JERIČ MIRAN	Z	TROFENIK VILI	Z
JEROVŠEK JOŽEF	P	URH ANTON	Z
JURI FRANCO	Z	VEBER JANKO	Z
JURI LUKA	-	VERLIČ PETER	P
JURŠA FRANC	Z	VIZJAK ANDREJ	P
KAMPUŠ ANTON	-	ZALOKAR ORAŽEM CVETKA	Z
KEK FRANCI	Z	ZANOŠKAR MATJAŽ	-
KLASINC JANJA	Z	ZIHERL MILENKO	P
KLAVORA VASJA	Z	ZORN ALEKSANDER	P
KLUN MIROSLAV	Z	ŽERJAV RADOVAN	P
KONTIČ BOJAN	Z	ŽNIDARŠIČ FRANC	Z
KRES GVIDO	P	ŽUPEVC MELITA	Z