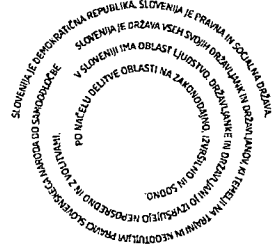




REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Janja Sluga
poslanka

Datum: 19. 6. 2024

REPUBLIKA SLOVENIJA - DRŽAVNI ZBOR

Prejeto:	19-06-2024		
Šifra:	020-02124-4511		
Povezava:			
EPA:	1586-IX	EU:	
Sign. zn.:			
Kratika:			

Mag. Urška Klakočar Zupančič
predsednica Državnega zbora

Spoštovani!

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22) in 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24) vlagamo spodaj podpisane poslanke in poslanci

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVI ZAKONA O POSLANSKIH

ki vam ga pošiljamo v obravnavo in sprejetje po rednem postopku.

Pri obravnavi predloga zakona v Državnem zboru in pri delu njegovih delovnih teles bo sodelovala poslanka Janja Sluga.

Prilogi:

- Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o poslancih
- podpis predlagateljice predloga zakona

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVI ZAKONA O POSLANCIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE ZAKONA

Državni zbor je predstavniško telo, ki šteje 90 poslancev, pri čemer se v skladu s tretjim odstavkom 80. člena Ustave v Državni zbor vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Ustava položaj poslanca kot izvoljenega predstavnika ljudstva ureja v 82. členu. V skladu z drugim odstavkom 82. člena Ustave zakon določa, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca ter nezdružljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Na tej podlagi nezdružljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi urejata Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije kot sistemski predpis in Zakon o poslancih kot specialni predpis. Pri urejanju nezdružljivosti funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi je treba upoštevati sestavo Državnega zbora kot predstavništva splošnih političnih interesov in interesov dveh narodnih skupnosti, italijanske in madžarske.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljevanju ZIntPK) v prvem odstavku 26. člena vsebuje splošno prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti za vse poklicne funkcionarje. V skladu z navedeno določbo poslanec kot poklicni funkcionar ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije pa ni absolutna, ampak zakon določa nekatere izjeme. V drugem odstavku 26. člena ZIntPK je določeno, da lahko poklicni funkcionar ne glede na prepoved opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem, razen če drug zakon ne določa drugače.

V skladu s prvim odstavkom 27. člena ZIntPK poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.

Določbe o nezdružljivosti poslanske funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi vsebuje tudi Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22; v nadaljevanju ZPos). ZPos vsebuje ureditev, ki se nanaša tako na nezdružljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami kot na nezdružljivost funkcije z dejavnostmi. Pri slednjem gre za nezdružljivost funkcij v širšem smislu, ki poleg nezdružljivosti hkratnega opravljanja javnih funkcij, kot posledice ustavnega načela delitve oblasti, zajema tudi nezdružljivosti javnih funkcij z dejavnostmi, zlasti pridobitnimi.

Področje nezdružljivosti poslanske funkcije z dejavnostmi urejata tako ZPos (12. in 13. člen) kot ZIntPK (26. do 29. člen). ZPos v 4. členu in prvem odstavku 12. člena napotuje na ZIntPK, v drugem odstavku 12. člena pa za poslance ureja prepoved članstva v nadzornem odboru gospodarske družbe (kot enega od primerov, zajetem

tudi v prvem odstavku 27. člena ZIntPK). Tudi ZPos dopušča izjeme od splošne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti, in sicer so te urejene v prvem odstavku 13. člena. V skladu z navedeno določbo sme poslanec poleg poslanske funkcije po obvestilu Mandatno-volilni komisiji Državnega zbora samostojno ali v delovnem razmerju opravljati dejavnost, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega oziroma določenega za redno opravljanje dejavnosti, če gre za opravljanje zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del. V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZPos lahko Državni zbor na predlog pristojnega delovnega telesa poslancu odkloni opravljanje dejavnosti ali dela, če to vpliva na izvrševanje funkcije poslanca ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije.

Na področju nezdržljivosti poslanske funkcije z drugimi funkcijami velja za poslance posebna ureditev, vsebovana v ZPos. Glede na 10. člen ZPos poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Prav tako poslanec ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini. Z dnem potrditve poslanskega mandata poslancu preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, oziroma delo v državnem organu (11. člen ZPos). Poslancu mandat miruje, če je izvoljen za predsednika Vlade, imenovan za ministra ali državnega sekretarja (14. člen ZPos).

Položaj samoupravnih narodnih skupnosti in njunih pripadnikov urejata Ustava in Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C; v nadaljevanju ZSNS).

Ustava v prvem odstavku 5. člena med drugim določa, da država na svojem ozemlju varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, v drugem odstavku 64. člena pa določa, da na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic svoje samoupravne skupnosti. Tretji odstavek 64. člena Ustave določa še, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru, četrti odstavek istega člena pa nadalje določa, da zakon ureja položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti na območjih, kjer živita, obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti za uresničevanje teh pravic, ter tiste pravice, ki jih pripadniki teh narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj teh območij.

ZSNS v 1. členu določa, da pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti za uresničevanje posebnih pravic, ki jih zagotavlja Ustava, za uveljavljanje svojih potreb in interesov in za organizirano sodelovanje pri javnih zadevah na območjih, kjer avtohtono živijo, ustanovijo samoupravne narodne skupnosti. Njihovo organiziranost ZSNS določa v III. poglavju. V skladu s 6. členom ZSNS pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki avtohtono živijo na narodnostno mešanih območjih, ustanovijo občinske samoupravne narodne skupnosti, te pa se v skladu z 9. členom ZSNS povezujejo v italijansko oziroma madžarsko samoupravno narodno skupnost v Republiki Sloveniji. Navedeni zakon v 5. členu med drugim določa, da samoupravne narodne skupnosti sodelujejo s predstavniki narodnih skupnosti, izvoljenimi v Državni zbor.

Na področju nezdržljivosti poslanske funkcije velja, da je to urejeno s splošnim zakonom (ZIntPK), hkrati pa tudi s specialnim zakonom (ZPos), ki upošteva posebnosti te funkcije. Iz predstavljenih zakonskih določb je razvidno, da normativna ureditev ne vsebuje posebnih določb, ki bi upoštevale poseben ustavni položaj poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki v Državnem zboru neposredno zastopata interese samoupravnih narodnih skupnosti. Članstvo poslanca italijanske in

madžarske narodne skupnosti ali njegovo opravljanje dejavnosti v italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih pa tudi ni posebej opredeljeno kot izjema od prepovedi članstva oziroma opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega ali zasebnega prava. Lahko pa je poklicni funkcionar član politične stranke, društev in ustanov (ter njihovih organov) in v navedenih subjektih brez omejitev opravlja tudi dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja.

Ker so samoupravne narodne skupnosti osebe javnega prava, ki niso izrecno uvrščene med izjeme po prvem odstavku 27. člena ZIntPK, je Komisija za preprečevanje korupcije v dosedanjih konkretnih primerih odločanja hkratno opravljanje funkcije poslanca narodne skupnosti s članstvom in dejavnostmi v samoupravnih narodnih skupnostih opredelila kot nezdružljivo. Pri tem je upoštevala zlasti pravnoorganizacijsko obliko samoupravne narodne skupnosti, ki je oseba javnega prava, članstvo in dejavnosti v teh osebah pa so po določbi prvega odstavka 27. člena ZIntPK nezdružljive. Navedeno nasprotje interesov naj bi tako z abstraktnim pravnim normiranjem prepoznal že zakonodajalec sam, ko je kot edine izjeme opredelil društva, ustanove in politične stranke, mednje pa ni izrecno uvrstil tudi samoupravnih narodnih skupnosti.

Iz 27. člena ZIntPK izhaja, da je članstvo v politični stranki in njenih organih združljivo z opravljanjem poklicne javne funkcije, tudi s poslansko funkcijo. Ker so interesi, ki jih v političnih strankah in v Državnem zboru zastopajo poslanci, izvoljeni na listi politične stranke, medsebojno združljivi, bi morala primerljiva ureditev veljati tudi za poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti. Interesni organizaciji poslancev narodnih skupnosti namreč nista politični stranki, ampak samoupravni narodni skupnosti, interes, ki je zastopan v okviru samoupravnih narodnih skupnosti, pa je z Ustavo povzdignjen na ustavno raven in s tem opredeljen kot javni interes, ki je neposredno zastopan tudi v Državnem zboru.

Upoštevajoč ustavno utemeljeno vlogo italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih in posebnosti, ki veljajo pri opravljanju poslanske funkcije, je treba ZPos ustrezno dopolniti.

S predlagano dopolnitvijo ZPos, ki kot specialni predpis že ureja vprašanja o nezdružljivosti poslanske funkcije, se tako želi za poslanca, ki v Državnem zboru predstavljata italijansko in madžarsko narodno skupnost, ustrezno zakonsko določiti združljivost njune poslanske funkcije s članstvom in opravljanjem dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih, tako v občinskih samoupravnih narodnih skupnostih kot v obeh krovnih organizacijah, v kateri se te povezujejo.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Pri izvajanju zakonske ureditve področja nezdružljivosti, ki velja za poslance, se je izkazalo, da institut nezdružljivosti funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti za poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti ni jasno in nedvoumno urejen na način, ki bi tema poslancema zagotavljal uresničevanje ustavnih pravic do zastopanosti v Državnem zboru in njihovih interesnih organizacijah (krovnih in občinskih samoupravnih narodnih skupnostih). Zato je poglobitni cilj predloga zakona v uresničevanju in zagotavljanju ustavno določenega položaja in pravic predstavnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Državnem zboru. Predlagana ureditev tako upošteva ustavno ureditev, ki med drugim določa, da sta narodni

skupnosti neposredno zastopani v Državnem zboru, ter ZSNS, ki določa, da samoupravne narodne skupnosti sodelujejo s predstavniki narodnih skupnosti, izvoljenimi v organe samoupravnih lokalnih skupnosti in Državni zbor, z organi samoupravnih lokalnih skupnosti in državnimi organi.

2.2 Načela

Predlog zakona sledi ustavnim načelom varovanja in zagotavljanja pravic avtohtone italijanske in madžarske skupnosti, položaja poslancev, ki predstavljata avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost v Sloveniji, v okviru njenega izvajanja zakonodajne oblasti in sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter drugim načelom veljavnega zakona.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlog zakona posega v ureditev (ne)združljivosti funkcije poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti s članstvom in dejavnostmi v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja v italijanski in madžarski samoupravni narodni skupnosti.

ZPos ureja nezdružljivost v III. poglavju, sicer pa v 4. in prvem odstavku 12. člena vsebuje izrecno napotilo (tudi) na ZIntPK, s tem ko določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. Poslanci torej niso izvzeti iz sistemske ureditve po ZIntPK, katere namen je bil prav v uveljavitvi enotnega in celovitega pravnega okvirja za vse funkcionarje tudi na področju nezdružljivosti.

ZIntPK je kot kasnejši in splošni zakon uredil vprašanja, ki z ZPos kot prejšnjim specialnim zakonom niso urejena. V ta okvir sodi tudi prvi odstavek 27. člena, ki celovito ureja prepoved članstva in dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v osebah javnega in zasebnega prava. Ureditev, zajeto v prvem odstavku 27. člena ZIntPK, pa bi bilo z vidika ustavnega položaja poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti potrebno dopolniti s specialno ureditvijo.

Ustava italijanski in madžarski narodni skupnosti ter njunim pripadnikom poleg vseh ostalih pravic, ki izhajajo iz poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, in veljajo za vse, zagotavlja tudi posebne pravice, ki varujejo njihovo manjšinsko identiteto. Ustanovitev samoupravnih narodnih skupnosti, njihove naloge, organiziranost in njihovo razmerje do organov lokalnih skupnosti in do državnih organov je na podlagi pooblastila iz četrtega odstavka 64. člena Ustave uredil ZSNS.

Iz ustavne ureditve ter ureditve v ZSNS izhajata med seboj neločljivo povezani pravici pripadnikov narodnih skupnosti, in sicer do neposredne zastopanosti v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru. Nadalje se pomen interesov samoupravnih narodnih skupnosti, zastopanih v Državnem zboru, kaže tudi skozi določbo petega odstavka 64. člena Ustave, ki določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti. Interesi samoupravnih narodnih skupnosti ter interesi poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti torej po naravi in namenu ne morejo biti v medsebojnem nasprotju, kar je potrebno v normativni ureditvi jasno določiti. Predlagana dopolnitev tako v okviru instituta nezdružljivosti poslanske funkcije poslancema, ki v Državnem zboru predstavljata italijansko in madžarsko narodno skupnost, izrecno dopušča članstvo in dejavnosti v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja v italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih,

organiziranih tako na občinski ravni kot v krovnih organizacijah obeh samoupravnih narodnih skupnostih.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATEREGA JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev za njegovo izvedbo.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

– Prikaz ureditve v pravnem redu EU:

Predlagana dopolnitev zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

– Prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU¹:

Nemčija

Določbe o nezdružljivosti vsebuje Zakon o poslancih Bundestaga (Abgeordnetengesetz). Poslanci načeloma lahko opravljajo dopolnilno dejavnost, vendar pa mora predstavljati izvrševanje poslanske funkcije glavino njihove dejavnosti. Skladno z zakonom morajo poslanci poročati in objaviti podatke o vsaki poklicni in poslovni dejavnosti, kar zajema tudi morebitno lastništvo v podjetjih ali deležev v podjetjih.

Poslanci Bundestaga niso dolžni opustiti poslovne ali poklicne dejavnosti, ki so jo opravljali do nastopa mandata. Predsednika Bundestaga morajo obvestiti o vrsti poklicne dejavnosti, ki so jo nazadnje opravljali, tudi če so jo ob nastopu mandata prenehali opravljati. Če imajo po koncu mandata pravico do nadaljevanja dejavnosti, ki so jo nazadnje opravljali, morajo tudi to sporočiti predsedniku Bundestaga. Ti podatki se objavijo na spletni strani Bundestaga. Podatkov o morebitnem članstvu v upravah, nadzornih svetih, upravnih odborih, svetovalnih odborih ali v drugem organu družbe ali podjetja iz obdobja pred njihovim nastopom funkcije v Bundestagu ni treba objaviti, vendar jih je treba prav tako sporočiti predsedniku Bundestaga.

Poslanci morajo poročati tudi o plačanih dejavnostih, ki jih opravljajo poleg poslanske funkcije, ne glede na to, ali so jih opravljali že pred nastopom mandata ali ne. Enako

¹ Vir: ECPRD request 5167 – Public officials and business activities – conflict of interest.

velja za dejavnosti, ki jih opravljajo kot člani uprav, nadzornih svetov, upravnih odborov, svetovalnih odborov ali drugih organov družb ali podjetij. Razkriti morajo tudi dohodke, ki so jih ustvaril s temi dejavnostmi. Vsi ti podatki se objavijo na spletni strani Bundestaga.

Kršitev obveznosti poročanja lahko predsedstvo Bundestaga sankcionira z izrekom upravne kazni.

Poslanci Bundestaga so načeloma lahko v času trajanja svojega mandata tudi v upravah, nadzornih svetih ali drugih organih družb, vendar pri svojem poklicnem in poslovnem delovanju ne smejo izkoriščati politične funkcije v Bundestagu z namenom pridobitve ugodnejšega položaja. Za svoje delo ne smejo sprejeti neprimerno visokega plačila. Njihova poslanska funkcija prav tako praviloma ni združljiva s plačanim zastopanjem interesov tretjih oseb v nemškem Bundestagu ali zvezni vladi ter z opravljanjem plačanih svetovalnih dejavnosti, ki so neposredno povezane z njihovo funkcijo. Poleg tega morajo v zvezi s temi dejavnostmi upoštevati tudi dolžnost poročanja in objavljanja podatkov.

Poslancem Bundestaga se v času trajanja mandata ni treba odpovedati deležem v podjetjih ali jih prenesti na tretje osebe. Vendar pa morajo o morebitnih deležih v podjetjih poročati, če ti znašajo več kot pet odstotkov, razen če je to poslovno razmerje omejeno izključno na oddajanje v najem in zakup zasebne lastnine. Poslanec Bundestaga mora razkriti tudi višino dohodkov od svojih deležev. Vsi ti podatki se objavijo na spletni strani Bundestaga.

Belgija

Belgijska zakonodaja nima posebnih pravil o nezdružljivosti funkcij z opravljanjem pridobitne dejavnosti. Obstajajo etična pravila o nasprotju interesov, ki veljajo le za poslance, ne pa za člane vlade.

Etični kodeks poslancev nasprotje interesov opredeljuje na splošno, in sicer kot »osebni interes, ki lahko neželeno vpliva na način opravljanja nalog poslanca«. Nadalje določa, da »navzkrižje interesov ne obstaja, če poslanec zagovarja korist določene skupine ljudi, vključno s poklicnimi skupinami«. Podobne določbe vsebuje tudi Etični kodeks članov senata.

V skladu z omenjenima etičnima kodeksoma morajo člani predstavniškega doma ali senatorji, ki ugotovijo, da pri njih obstaja nevarnost nasprotja interesov, pred ustim ali pisnim nastopom in pred glasovanjem na odboru ali na plenarnem zasedanju o tem podati ustno obvestilo.

Tako imajo lahko poslanci in senatorji med opravljanjem svojega mandata še naprej lastniške deleže v gospodarskih družbah ali opravljajo pridobitno dejavnost, pri čemer morajo upoštevati splošna etična pravila o nasprotju interesov.

Francija

Vsak poslanec mora v dveh mesecih po izvolitvi Visokemu organu za transparentnost v javnem življenju (HATV – Haute autorité pour la transparence de la vie publique) in predsedstvu nacionalne skupščine predložiti izjavo o interesih in dejavnostih. V izjavi mora poslanec navesti vse interese, povezane z njegovim osebnim položajem ter preteklimi in trenutnimi poklicnimi dejavnostmi, pa tudi interese njegovih staršev, otrok

in zakonca, zaradi katerih bi se lahko znašel v navzkrižju interesov. To izjavo je treba sproti posodabljati.

Izjava mora vključevati sledeče:

- poklicne dejavnosti, za katere se prejema nadomestilo ali nagrada, ki jih oseba opravlja na dan izvolitve;
- poklicne dejavnosti, za katere je oseba v zadnjih petih letih prejela plačilo ali nagrado;
- svetovalne storitve, ki jih je oseba nudila na dan izvolitve in v zadnjih petih letih;
- članstvo v upravnih organih javnega ali zasebnega organa ali družbe na dan izvolitve in v zadnjih petih letih;
- neposredne finančne deleže v kapitalu družbe na dan izvolitve ter neposredne ali posredne deleže, ki omogočajo nadzor nad organom, katerega dejavnost je predvsem opravljanje svetovalnih storitev;
- poklicne dejavnosti, ki jih na dan izbire opravlja zakonec, partner v partnerski zvezi ali zunajzakonski partner;
- opravljanje prostovoljnih dejavnosti, ki bi lahko povzročile navzkrižje interesov;
- opravljanje drugih voljenih funkcij na dan izvolitve;
- imena parlamentarnih sodelavcev;
- vse poklicne dejavnosti ali dejavnosti splošnega interesa, tudi če so neplačane, ki jih namerava poslanec opravljati v času svojega mandata.

V izjavi je treba navesti tudi znesek vseh prejemkov, nadomestil ali nagrad, ki jih je poslanec prejel za prijavljene dejavnosti.

Zakon poslancem prepoveduje hkratno opravljanje vodstvenih funkcij v državnih podjetjih ali državnih javnih zavodih, razen če so bili poslanci imenovani za člane upravnega odbora v skladu z določili o organizaciji državnih podjetij ali javnih zavodov.

Poslanci tudi ne morejo biti člani neodvisnega upravnega ali javnega organa, razen če so bili imenovani kot poslanci. Poleg tega so funkcije predsednika takega organa nezdružljive s poslansko funkcijo.

Poslanska funkcija ni združljiva z delom v nekaterih zasebnih družbah ali podjetjih, ki prejemajo subvencije ali ugodnosti, ki jih dodeljujejo država ali javni organi v skladu z državnimi predpisi, in v tistih organizacijah, ki opravljajo finančne storitve ali izvajajo javno ponudbo vrednostnih papirjev. Prav tako poslanska funkcija ni združljiva z delom v podjetjih, ki opravljajo dela ali storitve za državo, lokalne skupnosti ali javne zavode ter podjetjih, ki opravljajo nekatere pridobitne nepremičninske dejavnosti. Nezdružljivost velja tudi za družbe, ki izvajajo nadzor nad zgoraj navedenimi družbami ali svetovalne storitve za te družbe.

Poslanci ne smejo delovati kot zastopniki parcialnih interesov samostojno ali v okviru pravnih oseb, ustanov, združenj ali organov, vpisanih v register lobistov, ki ga objavi Visoki organ za transparentnost v javnem življenju (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique).

Sistemeski zakon iz leta 2017 o zaupanju v politično življenje je uvedel dodatne omejitve hkratnega opravljanja poslanske funkcije z dejavnostmi svetovalca in odvetnika.

Predsedstvo Državnega zbora izvaja nadzor nad prijavljenimi interesi in dejavnostmi.

V primeru dvoma ali spora glede (ne)združljivosti predsedstvo zadevo predloži v presojo Ustavnemu svetu. Če Ustavni svet ugotovi, da je funkcija nezdružljiva, jo mora poslanec v tridesetih dneh odpraviti. Če tega ne stori, Ustavni svet razglasi prenehanje mandata poslancu.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

Sprejetje zakona ne bo imelo drugih posledic.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22) se v 10. členu doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»Funkcija poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti je združljiva s članstvom in dejavnostmi upravljanja, nadzora ali zastopanja v občinskih italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih ter v italijanski in madžarski samoupravni narodni skupnosti v Republiki Sloveniji, v kateri se te povezujejo.«

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Zakon o poslancih (ZPos) v splošni določbi 4. člena določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. Navedena določba napotuje na posebno poglavje o nezdružljivosti poslanske funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi v ZPos (členi od 10 do 14), glede vprašanj, ki v njem niso urejena, pa na ureditev nezdružljivosti v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ki to področje sistemsko ureja (poglavje IV. 1. Nezdružljivost).

Predlog zakona dopolnjuje specialno ureditev nezdružljivosti funkcij poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi, in sicer tako, da na tem področju uvaja posebno ureditev za poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Ustava v prvem odstavku 5. člena med drugim določa, da država na svojem ozemlju varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, te posebne pravice pa nato podrobno ureja 64. člen Ustave, ki v drugem odstavku določa, da na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic svoje samoupravne skupnosti.

Veljavna ureditev ZPos v 10. členu ureja nezdružljivost funkcije poslanca s funkcijami v državnih organih in lokalnih skupnostih, pri čemer je nezdružljivost poslanske funkcije omejena le na funkcijo župana in podžupana v občini, ne razteza pa se na opravljanje drugih funkcij v lokalni skupnosti. Ta določba pa se v ničemer ne nanaša na opravljanje funkcij in dejavnosti v samoupravnih narodnih skupnostih, ki jih ustanavljajo pripadniki narodnih skupnosti v skladu s 64. členom Ustave in Zakonom o samoupravnih narodnih skupnostih (ZSNS), zato se to vprašanje obravnava z vidika določb ZIntPK.

12. člen ZPos poslancu prepoveduje opravljanje pridobitne dejavnosti ter hkrati napotuje na ureditev v ZIntPK, zato se tudi na tem področju uporabljajo določbe ZIntPK.

ZIntPK s 26. členom za poklicne funkcionarje predvideva načelno prepoved opravljanja vsake pridobitne dejavnosti, razen izrecno določenih izjem ali izjem, ki jih funkcionarju dovoli Komisija za preprečevanje korupcije ob presoji možnega nastanka konflikta interesov v posameznem konkretnem primeru. Nekateri področni zakoni za funkcionarje izjeme posebej urejajo. Za poslance so tako izjeme določene v prvem odstavku 13. člena ZPos, ob upoštevanju razlagalnih pravil pa se ob tem upoštevajo tudi izjeme, določene v drugem odstavku 26. člena ZIntPK, ki na sistemski ravni veljajo za poklicne funkcionarje.

ZIntPK v prvem odstavku 27. člena poklicnim funkcionarjem prepoveduje članstvo in dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega in zasebnega prava. Navedena določba za pravne subjekte, na katere se prepoved nanaša, uporablja metodo naštevanja, in sicer gre za prepoved članstva in dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah, hkrati pa določba širi prepoved tudi na vse druge osebe javnega in zasebnega prava. Te so po svoji vsebini, ciljih in namenih delovanja zelo različne, zato mora biti zakonodajalec pri vnaprejšnjem in abstraktnem normiranju področja nezdržljivosti pozoren, da s prepovednimi neutemeljeno ne posega v druge človekove pravice, kot npr. v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave in posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji iz 64. člena Ustave. Osnovni namen normativnega urejanja nezdržljivosti določenih funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi je namreč zlasti vnaprejšnje preprečevanje konflikta interesov, pa tudi odpravljanje in preprečevanje tveganja za korupcijo ter vzpostavitev integritete ravnanja javnega funkcionarja.

V tem okviru je razumeti tudi namen 27. člena ZIntPK in prepovedi, vsebovane v tem členu, ki so usmerjene predvsem v preprečevanje nasprotja interesov, kar izhaja že iz umestitve člena v poglavje IV: »Preprečevanje nasprotja interesov in nadzor nad sprejemanjem daril«. Zakonodajalec je ob sprejetju 27. člena ZIntPK presodil, da vnaprejšnje nasprotje interesov poklicne javne funkcije s članstvom ali dejavnostmi v osebah javnega in zasebnega prava ni podano, če gre za društva, ustanove in politične stranke, zato je te organizacije navedel kot izjeme.

Opredelitev izjem v 27. členu ZIntPK je ustrezna z vidika poslancev, izvoljenih na listah političnih strank, z vidika poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki za uresničevanje svojih posebnih pravic in interesov ne ustanavljajo političnih strank, temveč samoupravne narodne skupnosti, pa je potrebna dopolnitev ureditve, ki bo navedenima poslancema, izhajajoč iz ustavne ureditve, zagotovila jasen ustavnoskladen položaj ter s tem pravno varnost in predvidljivost. Ob tem je upoštevano tudi stališče Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 170/2021, ki navaja, da v primerih samoupravnih narodnih skupnosti ne gre za obliko združevanja interesov, sorodnim političnim strankam, zato te skupnosti ni mogoče uvrstiti pod to izjemo, kar terja posebno zakonsko ureditev.

V Državnem zboru kot predstavniškem telesu se uveljavljajo in usklajujejo različni politični pogledi, organizirani v političnih strankah. S tega vidika je izjema, po kateri so poslanci lahko hkrati zastopani v organih političnih strank, zanje povsem utemeljena. Poleg splošnega predstavništva pa v Državnem zboru obstaja še posebno predstavništvo, namreč predstavništvo obeh narodnih skupnosti. Obe ustavno zavarovani narodni skupnosti, italijanska in madžarska, sta v Državnem zboru posebej zastopani, vsaka s svojim poslancem. Državni zbor je tako zastopstvo različnih

političnih interesov kot tudi interesov obeh narodnih skupnosti, kar se mora odražati tudi v normativni ureditvi nezdružljivosti. Prvi odstavek 27. člena ZIntPK kot splošna določba zajema prepovedi in izjeme od teh prepovedi, ki zavezujejo vse poklicne funkcionarje, odstopi od te ureditve, utemeljeni na naravi posamezne javne funkcije, pa se urejajo v področnih zakonih. Z dopolnitvijo določbe 10. člena ZPos je taka posebna ureditev predlagana za poslanca narodne skupnosti. Zgolj gramatikalna razlaga prvega odstavka 27. člena ZIntPK bi namreč lahko vodila do zaključka, da pripadnik narodne skupnosti ob poslanski funkciji ne sme opravljati funkcije v samoupravni narodni skupnosti, kar bi bilo sporno z vidika 64. člena Ustave. Namen zakonodajalca ob sprejetju določbe 27. člena ZIntPK pa tudi nikakor ni bil v tem, da bi poslanca narodne skupnosti postavil v manj ugoden položaj kot mu ga daje Ustava.

Tretji odstavek 64. člena Ustave določa, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru, četrti odstavek istega člena pa nadalje določa, da zakon ureja položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti na območjih, kjer živita, obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti za uresničevanje teh pravic, ter tiste pravice, ki jih pripadniki teh narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj teh območij.

Položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti tako ureja ZSNS. Ta v 1. členu določa, da pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti za uresničevanje posebnih pravic, ki jih zagotavlja Ustava, za uveljavljanje svojih potreb in interesov in za organizirano sodelovanje pri javnih zadevah na območjih, kjer avtohtono živijo, ustanovijo samoupravne narodne skupnosti. Pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti ustanovijo občinske samoupravne narodne skupnosti, te pa se povezujejo v italijansko oziroma madžarsko samoupravno narodno skupnost v Republiki Sloveniji kot krovno organizacijo (6. in 9. člen ZSNS). Samoupravne narodne skupnosti sodelujejo s predstavniki narodnih skupnosti, izvoljenimi v organe samoupravnih lokalnih skupnosti in Državni zbor, z organi samoupravnih lokalnih skupnosti in državnimi organi (5. člen ZSNS).

ZSNS v 2. členu določa, da so samoupravne narodne skupnosti osebe javnega prava. V dosednji praksi izvajanja 27. člena ZIntPK je Komisija za preprečevanje korupcije zavzela stališče, da je hkratno opravljanje funkcije poslanca ter opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v samoupravnih narodnih skupnosti, ki imajo status pravne osebe javnega prava, nezdružljivo. Pri tem je izhajala že iz same normativne ureditve, ki funkcionarju prepoveduje opravljanje javne funkcije (v konkretnem primeru funkcije poslanca) in dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v pravnih osebah javnega prava, brez presoje in utemeljevanja obstoja nasprotja interesov, saj naj bi nasprotje interesov z abstraktnim normiranjem prepoznal že zakonodajalec sam, kó je kot edine izjeme opredelil društva, ustanove in politične stranke, ni pa med izjeme izrecno uvrstil tudi samoupravnih narodnih skupnosti.

Ustava v tretjem odstavku 64. člena pripadnikom narodnih skupnosti zagotavlja med seboj neločljivo povezani pravici: pravico do neposredne zastopanosti v predstavniških organih lokalne samouprave in pravico do po enega poslanca v Državnem zboru. Glede na navedeno ne gre za nezdružljivost funkcij v subjektih javnega prava, ki opravljajo samoupravne, interesne in druge politične dejavnosti za pripadnike narodnih skupnosti s funkcijo poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki te iste interese zastopa v Državnem zboru.

Nasprotje interesov je opredeljeno v 11. točki 4. člena ZIntPK, in sicer kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Zasebni interes osebe pa v skladu z 12. točko 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist

zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.

Pri opredelitvi dovoljenih oziroma (ne)združljivih dejavnosti se zato zlasti upošteva, ali gre za dejavnost v zasebnem ali javnem interesu ter stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Interes, ki ga zastopa poslanec narodne skupnosti v Državnem zboru, je prav tisti, ki ga zastopa samoupravna narodna skupnost, navedeni interes pa je Ustava povzdignila na ustavno raven in ga s tem opredelila kot javni interes.² Dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v samoupravni narodni skupnosti, ki uresničuje javni interes, in dejavnost poslanca narodne skupnosti se zato ne izključujeta in nista v nasprotju interesov.

Vse navedeno so razlogi, ki narekujejo vzpostavitev posebne ureditve za poslanca narodne skupnosti na področju nezdružljivosti. V ZPos kot specialnem zakonu, ki ureja položaj poslancev, se zato ureja primer združljive dejavnosti poslancev narodne skupnosti, in sicer je njuna poslanska funkcija združljiva s članstvom oziroma funkcijo v samoupravni narodni skupnosti (kot osebi javnega prava) in njenih organih.

Upoštevanje zakonsko določeno organiziranost narodnih skupnosti, je funkcija poslanca narodne skupnosti združljiva s članstvom in dejavnostmi tako v občinskih italijanskih in madžarskih samoupravnih narodnih skupnostih kot v obeh krovnih organizacijah samoupravnih narodnih skupnosti. ZSNS namreč v 6. členu določa, da pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki avtohtono živijo na narodnostno mešanih območjih, ustanovijo občinske samoupravne narodne skupnosti, 9. člen ZSNS pa nadalje določa, da se občinske samoupravne narodne skupnosti povezujejo v italijansko oziroma madžarsko samoupravno narodno skupnost v Republiki Sloveniji. V skladu z navedenim delujeta v Republiki Sloveniji Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti (ki jo sestavljajo samoupravne skupnosti občin Ankaran, Koper, Izola in Piran) ter Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost (ki jo sestavljajo samoupravne skupnosti občin Lendava, Dobrovnik, Moravske Toplice, Hodoš in Šalovci). Združljivost funkcij, opredeljena v novem drugem odstavku 10. člena, se nanaša zgolj na navedene samoupravne narodne skupnosti, ne razteza pa se na organizacije in javne zavode, ki jih te ustanavljajo v skladu s 4. členom ZSNS. Nezdružljivost v teh subjektih se presoja v skladu z veljavno sistemsko ureditvijo, vsebovano v prvem odstavku 27. člena ZIntPK. Tako bo za poslanca narodnih skupnosti poleg prepovedi in izjem iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK veljala tudi specialna določba v ZPos. Ureditvi predlaganega novega drugega odstavka 10. člena ZPos in prvega odstavka 27. člena ZIntPK se bosta za poslanca narodnih skupnosti uporabljali komplementarno.

K 2. členu

Končna določba določa začetek veljavnosti zakona, ki je petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

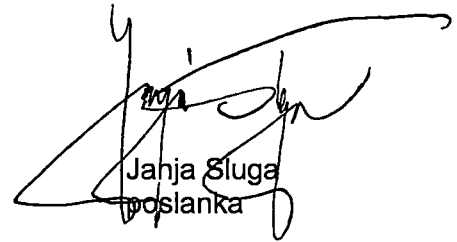
² Mnenje Ministrstva za pravosodje št. 007-56/2021/21 z dne 30. 11. 2021, na katerega se sklicuje Sodba št. II U 3/2022-20 z dne 17. 6. 2022.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE DOPOLNJUJE**10. člen**

Poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini.

V. PRILOGA

PODPIS PREDLAGATELJICE PREDLOGA ZAKONA



Janja Sluga
poslanka