



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 214-02/26-22/4

Datum: 21. 9. 2026

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 265. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Zahtevi za oceno ustavnosti prvega odstavka 27. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (U-I-92/26).

Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju vlagatelj zahteve) je na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) vložilo Zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 27. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju ZIntPK), kolikor se prepoved iz te določbe nanaša na članstvo v svetu samoupravne narodne skupnosti kot organu upravljanja osebe javnega prava. Zahtevo je vložilo v postopku odločanja o reviziji, ki ga je zaradi začetka postopka za oceno ustavnosti prekinilo. Revizijski postopek se nanaša na sodno varstvo zoper ugotovitve in opozorilo Komisije za preprečevanje korupcije, s katerimi je bilo ugotovljeno, da sta poklicno opravljanje funkcije župana Občine Lendava in članstvo v Svetu Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti (v nadaljevanju Svet PMSNS) nezdržljiva.

Vlagatelj zahteve izhaja iz stališča, da prvi odstavek 27. člena ZIntPK poklicnemu funkcionarju prepoveduje članstvo oziroma opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega in zasebnega prava, pri čemer izrecno določa izjeme za društva, ustanove in politične stranke. Ker je samoupravna narodna skupnost oseba javnega prava in med zakonsko določenimi izjemami ni navedena, vlagatelj zahteve meni, da se prepoved nanaša tudi na obravnavani položaj. Obenem po njegovi presoji iz drugega odstavka 64. člena Ustave v skladu z logično in namensko razlago ne izhaja le pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti, da ustanovijo svoje samoupravne skupnosti, temveč tudi njihova pravica sodelovati pri njihovem upravljanju. Članstvo v Svetu PMSNS zato pomeni eno od oblik uresničevanja ustavno varovane pravice pripadnika narodne skupnosti, prepoved hkratnega opravljanja te funkcije s poklicnim opravljanjem funkcije župana pa po stališču vlagatelja zahteve pomeni poseg v pravico iz drugega odstavka 64. člena Ustave. Vlagatelj zahteve opozarja tudi na to, da je posameznik postavljen pred izbiro med uresničevanjem te pravice in poklicnim opravljanjem funkcije župana, kar povezuje tudi s pasivno volilno pravico iz 43. člena Ustave.

Vlagatelj zahteve ustavni dopustnosti cilja izpodbijane ureditve ne oporeka in meni, da je prepoved hkratnega opravljanja obeh funkcij primerna za njegovo doseganje. Meni pa, da ukrep ni nujen, ker naj bi bilo isti cilj mogoče doseči z milejšimi ukrepi, zlasti z

določitvijo nezdružljivosti posameznih nalog oziroma odločanja poklicnega župana v konkretnih zadevah, v katerih bi lahko prišlo do nasprotja interesov, ter z obveznostjo njegove izločitve iz obravnave in odločanja v takih primerih. Osrednje ustavnopravno vprašanje očitka je zato, ali je za doseg legitirnega cilja potrebna nezdružljivost obeh funkcij ali pa bi bilo mogoče primerljivo učinkovito varstvo zagotoviti z ukrepi, ki bi posamezniku omogočali hkratno opravljanje obeh funkcij, njegovo delovanje pa omejili v konkretnih primerih.

Državni zbor se strinja z izhodiščem zahteve, da varstvo iz drugega odstavka 64. člena Ustave poleg pravice pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti, da ustanovijo svoje samoupravne skupnosti, zajema tudi njihovo možnost sodelovati pri njihovem upravljanju. Prav tako ni sporna ustavna dopustnost cilja izpodbijane ureditve. Državni zbor pa meni, da iz pravice sodelovati pri upravljanju samoupravne narodne skupnosti še ne izhaja tudi ustavno zagotovljena pravica do njenega neomejenega hkratnega izvrševanja z drugo poklicno javno funkcijo in da ukrepa, ki ju kot milejša navaja vlagatelj zahteve, zagotavljata primerljivo učinkovito varstvo ciljev instituta nezdružljivosti funkcij.

Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost (PMSNS) je v skladu z Zakonom o samoupravnih narodnih skupnostih (v nadaljevanju ZSNS) oseba javnega prava, Svet PMSNS pa njen najvišji organ.¹ Državni zbor pri obravnavani presoji izhaja iz posebnega ustavnega položaja in varstva avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov, ki jo je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998.² Namen tega varstva je ohranjanje njune identitete ter zagotavljanje dejanskega in učinkovitega sodelovanja pri javnih zadevah, pomembna institucionalna oblika njegovega uresničevanja pa so prav samoupravne narodne skupnosti iz drugega odstavka 64. člena Ustave. Državni zbor zato ne oporeka stališču, da je sodelovanje pripadnikov narodne skupnosti pri upravljanju teh skupnosti ustavno varovano. Vendar je treba razlikovati med obstojem in izvrševanjem navedene pravice ter vprašanjem, ali mora biti posamezniku ustavno zagotovljena tudi možnost, da konkretno funkcijo v organu samoupravne narodne skupnosti hkrati opravlja z drugo poklicno javno funkcijo. Takšno upravičenje iz 64. člena Ustave samo po sebi ne izhaja. Tudi če se prepoved sočasnega opravljanja funkcije člana Sveta PMSNS in poklicnega župana šteje za poseg v pravico iz drugega odstavka 64. člena Ustave, je zato odločilno, ali omejitev zasleduje ustavno dopusten cilj in ali glede na njegovo težo prestopa sorazmernosti.

Za obravnavano presojo je posebej pomembna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011, s katero je Ustavno sodišče že presojalo prvi odstavek 27. člena ZIntPK. Poudarilo je, da Ustava preprečevanja korupcije sicer ne določa izrecno kot samostojnega ustavnega načela, vendar zahteva po njenem preprečevanju izhaja iz načela zakonitosti delovanja organov javne oblasti in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave. Ker korupcija ogroža vladavino prava, zmanjšuje zaupanje v državne in druge javne institucije ter ogroža zakonito in nepristransko izvrševanje javne oblasti, je zakonodajalec dolžan sprejeti zakonske ukrepe za njeno preprečevanje. Kot eno od pravnih oblik uresničevanja tega cilja je Ustavno sodišče izrecno opredelilo institut nezdružljivosti funkcij iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK, pri čemer je poudarilo tudi, da je namen prepovedi članstva ter dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja preprečiti koncentracijo različnih funkcij v isti osebi, saj taka koncentracija pomeni povečano tveganje za korupcijo in nastanek navzkrižja interesov. Posebej je opozorilo na širok obseg zakonskih pristojnosti župana in s tem povezano povečano možnost takšnih tveganj.³

¹ Določbe 2. in 7. člena ZSNS.

² Tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006 in št. U-I-380/06 z dne 11. 9. 2008.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10, 11. in 17. točka obrazložitve.

Navedeno je za presojo nujnosti izpodbijane ureditve pomembno zato, ker se njen legitimni cilj ne izčrpa v preprečevanju konkretnega nasprotja interesov pri posamezni odločitvi. Prvi odstavek 27. člena ZIntPK ima širšo preventivno funkcijo: preprečuje že samo koncentracijo različnih pomembnih funkcij v isti osebi ter s tem prispeva k neodvisnemu, nepristranskemu in zakonitemu izvrševanju javne funkcije. Pri presoji, ali je mogoče isti cilj doseči z milejšim ukrepom, zato ni mogoče izhajati samo iz vprašanja, ali bi bilo z omejitvijo sodelovanja pri posamezni zadevi mogoče preprečiti konkretno sporno odločitev. Upoštevati je treba tudi, ali bi tak ukrep primerljivo učinkovito preprečeval tveganja, ki izvirajo iz trajnejšega združevanja različnih javnopravnih funkcij.

V obravnavanem primeru poklicni župan in član Sveta PMSNS nastopata v dveh različnih vlogah. Župan predstavlja in zastopa občino ter izvršuje široka zakonska pooblastila v okviru lokalne samouprave, pri čemer mora zastopati interese vseh občanov, PMSNS pa je od občine pravno ločena oseba javnega prava, ustanovljena zaradi uresničevanja posebnih pravic, potreb in interesov madžarske narodne skupnosti. Čeprav gre na obeh straneh za legitimne javne interese, ti zato niso nujno istovetni. Tudi ZSNS izhaja iz samostojnega pravnega položaja samoupravne narodne skupnosti v razmerju do organov lokalne samouprave in ureja njuno medsebojno sodelovanje. Samoupravna narodna skupnost daje lokalnim organom predloge, pobude in mnenja o vprašanih, ki se nanašajo na položaj narodne skupnosti, razmerja med občino in samoupravno narodno skupnostjo pa se lahko pojavljajo tudi na področju financiranja, zagotavljanja materialnih pogojev, premoženja, ustanavljanja oziroma soustanavljanja zavodov ter na drugih področjih njunega sodelovanja.⁴ Pri tem Državni zbor ne zatruje, da so interesi občine in PMSNS po svoji naravi ali praviloma nasprotni. Takšna ugotovitev za uporabo instituta nezdržljivosti tudi ni nujna. Bistveno je, da gre za dva samostojna javnopravna subjekta, med katerima lahko pri posameznih vprašanih pride do razlik v interesih, ista oseba pa bi pri obeh hkrati opravljala različni javnopravni vlogi.

Državni zbor meni, da ukrepa, ki ju kot milejša navaja vlagatelj zahteve, ne zagotavljata primerljivega preventivnega učinka kot nezdržljivost iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK. Nezdržljivost funkcij in nesodelovanje pri obravnavi oziroma odločanju v posamezni zadevi sicer služita širšemu cilju zagotavljanja integritete javnega delovanja, vendar učinkujeta na različnih ravneh. Nezdržljivost učinkuje preventivno, saj vnaprej preprečuje položaj, v katerem ista oseba ves čas mandata sočasno opravlja dve različni funkciji in s tem koncentrira pomembne javnopravne vloge. Nesodelovanje pri obravnavi oziroma odločanju pa učinkuje posamično in predpostavlja konkretno zadevo ter pravočasno prepoznano okoliščino, zaradi katere posameznik pri njenem obravnavanju ali odločanju ne sme sodelovati. S takšnim ukrepom bi bilo zato mogoče preprečiti sodelovanje poklicnega župana pri posamezni konkretni odločitvi, ne pa odpraviti trajnega položaja, v katerem ista oseba hkrati opravlja funkcijo poklicnega župana in člana najvišjega organa PMSNS.

Dvojnost teh vlog poleg tega ni omejena na trenutek končnega formalnega odločanja. Član Sveta PMSNS sodeluje pri obravnavanju in oblikovanju odločitev o statutu, finančnih vprašanih, premoženju, ustanavljanju pravnih oseb, kadrovskih vprašanih in nadzoru nad vodstvom PMSNS⁵, funkcija župana pa prav tako ni omejena na sprejem posameznih formalnih odločitev, temveč vključuje pripravo in predlaganje aktov, zastopanje občine ter skrb za izvrševanje njenih odločitev. Da bi bil sistem omejevanja sodelovanja v konkretnih zadevah primerljivo učinkovit, bi moral zato zajeti širok krog različnih ravnanj in faz postopkov ter bi bil odvisen od vsakokratne pravočasne prepoznavne položaja, v katerem se obe funkciji prepletata. Hkrati institut nasprotja interesov po ZIntPK ni popolno nadomestilo institutu nezdržljivosti, saj je zakonsko

⁴ Določbe 12. - 14. člena ZSNS.

⁵ Določbe 10. člen ZSNS in 16. člen Statuta PMSNS.

opredeljen predvsem v povezavi z zasebnim interesom uradne osebe. Pri obravnavani kombinaciji funkcij pa tveganje, ki ga zasleduje institut nezdržljivosti, ni nujno povezano z zasebnim interesom funkcionarja, temveč lahko izvira že iz hkratnega opravljanja dveh različnih javnopravnih funkcij.

Pri presoji nujnosti zato ni odločilno že samo dejstvo, da si je mogoče zamisliti ureditev, ki bi posamezniku omogočila hkratno opravljanje obeh funkcij in bi ga omejevala le v določenih zadevah. Milejši ukrep mora biti za dosego istega legitimnega cilja tudi primerljivo učinkovit. Glede na pristojnosti poklicnega župana in Sveta PMSNS ukrepa, ki ju navaja vlagatelj zahteve, po mnenju Državnega zbora ne zagotavljata primerljivega varstva, saj ne odpravljata tveganj, povezanih s trajnejšim združevanjem obeh vlog, njuna učinkovitost pa bi bila odvisna od prepoznavanja in ustreznega omejevanja sodelovanja v posameznih primerih. Pri tem presoja ustavnosti veljavne ureditve ni presoja vprašanja, ali je ta ureditev edina mogoča ali najprimernejša. Ustavno sodišče je že poudarilo, da ima zakonodajalec pri urejanju preventivnega protikorupcijskega delovanja široko polje proste presoje, pri čemer mora spoštovati ustavne omejitve.⁶ Zakonodajalcu je v okviru Ustave prepuščeno, da razmerje med različnimi javnimi funkcijami uredi tudi drugače, če pri tem zagotovi ustrezno varstvo integritete javnih funkcij. Sam obstoj drugačne mogoče zakonodajne rešitve pa še ne pomeni, da je veljavna ureditev zaradi tega ustavno nedopustna.

Tudi pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu je treba upoštevati tako posebno ustavno težo pravice pripadnika madžarske narodne skupnosti do sodelovanja pri upravljanju njene samoupravne skupnosti kot težo cilja, ki ga zasleduje ureditev nezdržljivosti funkcij. Izpodbijana ureditev posamezniku, ki poklicno opravlja funkcijo župana, preprečuje, da bi v istem obdobju opravljal tudi funkcijo člana Sveta PMSNS, in s tem omejuje eno od oblik njegovega individualnega sodelovanja pri upravljanju samoupravne narodne skupnosti. Vendar je omejitev vezana na obdobje hkratnega opravljanja obeh funkcij in posamezniku trajno ne odvzema možnosti sodelovanja pri upravljanju PMSNS. Prav tako ne spreminja obstoja in pristojnosti PMSNS, njene zakonske organizacijske ureditve ali posebne ustavne zastopanosti narodne skupnosti ter drugim pripadnikom ne preprečuje sodelovanja pri njenem upravljanju. Učinkovito delovanje PMSNS kot institucionalne oblike uresničevanja posebnih pravic narodne skupnosti zato ostaja zagotovljeno. Na drugi strani je preprečevanje korupcije in koncentracije različnih javnopravnih funkcij ustavnopravno pomemben cilj, katerega podlago je Ustavno sodišče izpeljalo iz načel pravne države. Glede na širino pristojnosti poklicnega župana, pristojnosti Sveta PMSNS ter časovno omejenost prepovedi na obdobje hkratnega izvrševanja obeh funkcij Državni zbor meni, da teža posega ni v nesorazmerju s težo varovanega cilja.

Kolikor vlagatelj zahteve izpodbijano ureditev povezuje tudi s pasivno volilno pravico iz 43. člena Ustave, Državni zbor ne oporeka temu, da pasivna volilna pravica poleg pravice kandidirati in biti izvoljen varuje tudi izvrševanje na volitvah pridobljenega mandata.⁷ Pri tem je treba upoštevati, da je funkcija župana pridobljena na neposrednih volitvah, medtem ko člani Sveta PMSNS niso neposredno izvoljeni na volitvah pripadnikov narodne skupnosti, temveč jih izvolijo sveti občinskih madžarskih samoupravnih narodnih skupnosti.⁸ Vendar iz varstva izvrševanja posameznega mandata še ne izhaja, da Ustava zagotavlja tudi neomejeno pravico do njegovega sočasnega opravljanja z drugo javno funkcijo.⁹ Tudi če se šteje, da zakonska ureditev

⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 21. točka obrazložitve.

⁷ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-317/11 z dne 15. 12. 2011, 7. točka obrazložitve.

⁸ Določbe 9. člen Statuta PMSNS. Članstva v Svetu PMSNS zato z vidika 43. člena Ustave ni mogoče brez nadaljnje enačiti z neposredno na volitvah pridobljenim mandatom.

⁹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-317/11, zlasti 11. in 12. točko obrazložitve. Ustavno sodišče je pri presoji nezdržljivosti poslanske in županske funkcije poudarilo, da ureditev ne preprečuje kandidiranja, izvolitve ali opravljanja posamezne funkcije, temveč le njuno hkratno opravljanje, odločitev o tem, katero bo posameznik opravljal, pa prepušča njegovi svobodni izbiri. Navedeno stališče je bilo sprejeto ob

zaradi zahteve, da posameznik izbere med obema funkcijama, posega v izvrševanje pravice iz 43. člena Ustave, je treba tak poseg presoјati glede na njegov namen in sorazmernost. Iz razlogov, navedenih pri presoјi pravice iz 64. člena Ustave, Državni zbor meni, da ima omejitev ustavno dopusten in dovolj tehten cilj ter da glede na konkretno naravo obeh funkcij ne presega meja sorazmernosti. Za obravnavano presoјo tako ni odločilno, ali ima posameznik pravico kandidirati oziroma pridobiti določeno funkcijo, temveč ali je ustavno dopustno omejiti njeno hkratno opravljanje z drugo poklicno javno funkcijo. Državni zbor meni, da je izpodbijana omejitev iz navedenih razlogov ustavno dopustna.

Glede na navedeno Državni zbor meni, da prvi odstavek 27. člena ZIntPK v izpodbijanem obsegu zasleduje ustavno legitimen cilj, je za njegovo doseganje primeren in potreben ter glede na težo varovanega interesa tudi sorazmeren v ožjem smislu. Zato mani, da ni v neskladju s 64. oziroma 43. členom Ustave, in Ustavnemu sodišču predlaga, naj zahtevo za oceno ustavnosti zavrne.

Janja Sosič l.r.
sekretarka

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

- Odboru za pravosodje