



Številka: 05001-36/2026/6

Datum: 10. 9. 2026

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

I. Določbe zakonov, glede katerih vlagatelj zahteva oceno ustavnosti

Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: VSRS) izpodbija ustavnost prvega odstavka 27. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljnjem besedilu: ZIntPK), ker naj bi bil v nasprotju s 64. členom Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava), ker poklicnemu županu, pripadniku italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, prepoveduje članstvo v svetu samoupravne narodne skupnosti kot organu upravljanja pravne osebe javnega prava.

27. člen ZIntPK (prepoved članstva in dejavnosti)

(1) 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.

II. Povzetek vlagateljevih navedb

VSRS je zahtevo za oceno ustavnosti vložil v okviru postopka o reviziji tožeče stranke Janez Magyar zoper toženo stranko Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK), zaradi suma nezdržljivosti funkcij, dejavnosti oziroma članstva.

KPK je v letu 2024 ugotovila, da je glede na 27. člen ZIntPK hkratno opravljanje funkcije poklicnega župana Občine Lendava in članstvo v Svetu Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: PMSNS) nezdržljivo ter županu izrekla opozorilo in mu naložila, da v 15 dneh odpravi nezdržljivost ter jo o tem pisno obvesti. PMSNS ima v skladu z Zakonom o samoupravnih narodnih skupnostih (v nadaljnjem besedilu: ZSNS) status pravne osebe javnega prava. Upravno sodišče je tožbo v upravnem sporu zoper ugotovitve in opozorilo KPK zavrnilo. Pri tem je obravnavalo tudi namen prepovedi nezdržljivosti funkcij, članstva in dejavnosti iz 27. člena ZIntPK, ki za pripadnike narodne skupnosti ne predvideva izjeme, to je preprečevanje korupcijskih tveganj in kopičenje javnih funkcij, ter menilo, da so lahko v določenih primerih interesi vseh prebivalcev občine, za katere mora skrbeti župan, v nasprotju s parcialnimi interesi narodne skupnosti, za uresničevanje katerih skrbijo člani sveta PMSNS.

Vrhovno sodišče je ugodilo predlogu za revizijo, postopek revizije prekinilo in zahtevalo oceno ustavnosti, saj meni, da prvi odstavek 27. člena ZIntPK nesorazmerno posega v pravice predstavnikov narodne skupnosti in možnost njihovega uveljavljanja, kar zagotavljata 64. člen Ustave in ZSNS. Po razlagi VSRS imajo pripadniki narodne skupnosti pravico ne le ustanoviti svojo samoupravno skupnost, ampak tudi sodelovati pri njenem upravljanju, torej biti člani sveta PMSNS, kar velja tudi za župana občine.

III. Mnenje Vlade Republike Slovenije

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v preteklosti že presojalo ustavno skladnost prvega odstavka 27. člena ZIntPK. V odločbi št. U-I-230/10 (Uradni list RS, št. 56/11) je sicer presojalo položaj župana v organih javnega podjetja z vidika 2., 14. in 140. člena Ustave, vendar je v njej že odločilo, da prvi odstavek 27. člena ZIntPK ni v neskladju z Ustavo, in poudarilo pomen preprečevanja koncentracije več funkcij pri županu.

Ne glede na navedeno odločbo Ustavnega sodišča Vlada meni, da je položaj v primeru, ko želi župan sodelovati kot član samoupravne narodne skupnosti, bistveno drugačen. Če je šlo takrat za razmerje med zakonsko določenimi pravili o nezdružljivosti funkcionarjev in ustavnim položajem lokalne samouprave, gre tokrat za vprašanje tehtanja med protikorupcijskim ukrepom in posebnim ustavnim varstvom avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti po 64. členu Ustave. Pri pripadnikih avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti članstvo in dejavnost v organih samoupravnih narodnih skupnosti ne predstavljata običajne oblike sodelovanja v drugi osebi javnega prava, temveč enega od temeljnih načinov izvrševanja ustavno zagotovljenih kolektivnih pravic teh skupnosti.

Takšno izhodišče izhaja tako iz 64. člena Ustave (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji), kot tudi iz načel Evropske listine o lokalni samoupravi, tj. zlasti načelo svobodnega opravljanja funkcij lokalno izvoljenih predstavnikov (prvi odstavek 7. člena), ki poudarja pomen pogojev, ki omogočajo učinkovito opravljanje predstavniških funkcij ter iz zakonske ureditve samoupravnih narodnih skupnosti, ki poudarjajo pomen sodelovanja prebivalcev pri upravljanju lokalnih zadev. Poleg tega tudi ZSNS njihovo delovanje utemeljuje na neposrednem političnem in predstavniškem sodelovanju pripadnikov narodnih skupnosti: občinsko samoupravno narodno skupnost ustanovijo pripadniki narodne skupnosti, njen najvišji organ pa je svet, ki ga ti izvolijo na neposrednih volitvah. Pravica biti voljen v ta svet je zato neposredno povezana z uresničevanjem posebnih ustavno varovanih pravic narodnih skupnosti.

Glede na navedeno Vlada ne vidi ustavnopravnih zadržkov glede splošne ureditve iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK, ki zasleduje ustavno dopusten cilj preprečevanja korupcijskih tveganj in koncentracije funkcij. Obenem pa meni, da ni mogoče prezreti, da lahko njegova uporaba v posameznih primerih povzroči ustavno nesorazmerne posledice za uresničevanje pravic iz 64. člena Ustave. Po svoji naravi je sodelovanje v organih samoupravnih narodnih skupnosti na lokalni ravni primerljivo z izjemami, ki jih zakon že dopušča za članstvo in dejavnosti v društvih, ustanovah in političnih strankah, saj gre prvenstveno za obliko predstavniškega in interesnega povezovanja pripadnikov skupnosti.

V primeru odločitve Ustavnega sodišča, da 27. člen ZIntPK prekomerno posega v temeljne pravice in svoboščine pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji, je prvi odstavek 27. člena ZIntPK mogoče dopolniti tako, da se med izjeme, za katere nezdružljivost ne velja, poleg društev, ustanov in političnih strank vključijo tudi samoupravne narodne skupnosti, ki imajo neposredni ustavnopravni temelj ter so osebe javnega prava, prek katerih pripadniki

avtohtonih narodnih skupnosti institucionalno uresničujejo del svojih ustavno varovanih kolektivnih pravic.

Ne glede na odločitev Ustavnega sodišča v predmetni zadevi lahko zakonodajalec upravičene izjeme od splošne določbe 27. člena ZIntPK pravno sistemsko ustrezneje in natančneje opredeli v področni zakonodaji. Določba o nezdružljivosti funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti v skladu s 3. členom ZIntPK velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače.

V preteklosti se je podobno vprašanje glede prepovedi članstva funkcionarja in uresničevanja pravic pripadnika narodne skupnosti že zastavilo v primeru poslanca madžarske narodne skupnosti, ki je sodeloval v organih samouprave narodne skupnosti. Zakonodajalec je to vprašanje razrešil z novelo Zakona o poslancih (v nadaljevanju: ZPos-G; Uradni list RS, št. 95/24), s katero je bila v novem drugem odstavku 10. člena ZPos dodana določba, ki je omogočila združljivost funkcij poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti 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.

Čeprav je položaj poslanca narodne skupnosti v določeni meri različen od položaja župana, ki bi kot pripadnik narodne skupnosti želel sodelovati v svetu samouprave narodne skupnosti, pa bi bilo vprašanje združljivosti funkcije občinskih funkcionarjev, ki so pripadniki avtohtone italijanske ali madžarske narodne skupnosti, s članstvom in dejavnostmi v njihovih samoupravnih narodnih skupnostih sistemsko primerno urediti v npr. ZSNS kot področnem zakonu. Ta bi moral ob upoštevanju posebnega ustavnega položaja narodnih skupnosti jasno določiti obseg in meje takšne izjeme ter s tem ustrezno uravnotežiti zahteve po integriteti javnih funkcij in učinkovitem uresničevanju posebnih pravic narodnih skupnosti.

IV. Zaključno

Vlada meni, da prvi odstavek 27. člena ZIntPK zasleduje legitimen in ustavno skladen cilj preprečevanja korupcijskih tveganj in kopičenja funkcij. Hkrati meni, da je treba zaradi posebnega ustavnopravnega pomena in dolžnosti varstva pravic in svoboščin pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti upoštevati, da lahko uporaba splošne določbe o nezdružljivosti v primeru župana, ki se želi udeleževati tudi v okviru samouprave narodne skupnosti, povzroči nesorazmeren poseg v pravice iz 64. člena Ustave.

V primeru ugotovitve neustavnosti prvega odstavka 27. člena ZIntPK s strani Ustavnega sodišča bi bilo zato med izjeme, za katere nezdružljivost ne velja, poleg društev, ustanov in političnih strank ustrezno vključiti tudi samoupravne narodne skupnosti kot osebe javnega prava, prek katerih se institucionalno uresničujejo posebne pravice avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Ne glede na odločitev Ustavnega sodišča pa lahko zakonodajalec v področnem zakonu, npr. v ZSNS, za župane, ki so pripadniki avtohtonih narodnih skupnosti, določi obseg in meje izjeme od 27. člena ZIntPK ter s tem zagotovi jasno in sistemsko ureditev razmerja med pravili o integriteti in nezdružljivosti funkcij ter posebnim ustavnopravnim položajem narodnih skupnosti.