



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

SLUŽBA ZA LOKALNO SAMOUPRAVO
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 4788 541
F: 01 4788 757
E: gp.mnz@gov.si
www.mnz.gov.si

Redne lokalne volitve 2014

**Pojasnila Ministrstva za notranje zadeve in drugih organov ter odgovori na pogosta
vprašanja**

I. del: pravne podlage za izvedbo volitev in imenovanje volilnih komisij

Ljubljana, 5. marec 2014

KAZALO

| | | |
|------|--|---|
| I. | ZAKON O LOKALNIH VOLITVAH | 3 |
| II. | FINANCIRANJE LOKALNIH VOLITEV | 3 |
| III. | OBČINSKI PREDPISI | 4 |
| 1. | Merila za določanje števila članov občinskega sveta..... | 4 |
| IV. | IMENOVANJE VOLILNIH KOMISIJ | 5 |
| 1. | Stalno prebivališče v občini kot pogoj za imenovanje v volilno komisijo..... | 5 |
| 2. | Nezdružljivost dela v občinski upravi s funkcijo predsednika volilne komisije | 6 |
| 3. | Nezdružljivost članstva v volilni komisiji s članstvom v nadzornem odboru občine | 6 |
| V. | IMENOVANJE OBČINSKE VOLILNE KOMISIJE | 7 |
| 1. | Integriteta članov občinske volilne komisije | 7 |
| 2. | Kandidiranje tajnika občinske volilne komisije..... | 8 |
| 3. | Zbiranje predlogov za člane občinske volilne komisije | 9 |
| 4. | Pravila o sestavi občinske volilne komisije..... | 9 |

I. ZAKON O LOKALNIH VOLITVAH

Redne lokalne volitve se opravijo v skladu z določbami Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, v nadaljevanju: Zakon o lokalnih volitvah). Ta je bil zadnjič spremenjen in dopolnjen v letu 2012, torej po zadnjih rednih lokalnih volitvah. Spremenjeni sta bili določbi 5. člena in prve alineje drugega odstavka 45. a člena.

1. Sprememba 5. člena se nanaša na volilno pravico državljanov drugih držav članic EU z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji oziroma potrdilom o prijavi prebivanja in prijavljenim začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji ter tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Zakon vsebuje tudi prehodno ureditev evidence volilne pravice državljanov drugih držav članic EU in tujcev na lokalnih volitvah.

2. Prva alineja drugega odstavka 45. a člena pa je bila spremenjena tako, da po novem znaša enkratno nadomestilo, ki ga prejme predsednik občinske volilne komisije in tajnik komisije za redne lokalne volitve, to je splošne volitve v občinski svet, volitve v svete ožjih delov občine in volitve župana, 50 % osnovne mesečne plače za poklicno opravljanje funkcije župana v občini. Višina nagrade za volilne odbore ostaja nespremenjena.

Na rednih lokalnih volitvah 2014 bo po preteku prehodnega obdobja v celoti uveljavljen 70. a člen ZLV, ki določa oblikovanje kandidatnih list tako, da pripada vsakemu od obeh spolov najmanj 40% kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter so kandidatke oziroma kandidati na prvi polovici kandidatne liste razporejeni izmenično po spolu. Če pa so na kandidatni listi le tri kandidatke oziroma kandidati, pa mora biti najmanj en predstavnik vsakega od spolov.

II. FINANCIRANJE LOKALNIH VOLITEV

Vse stroške za izvedbo lokalnih volitev krijejo občine (3. člen Zakona o lokalnih volitvah). Med stroške za izvedbo lokalnih volitev spadajo stroški za izvedbo volitev v občinske svete, tudi volitev članov občinskih svetov – predstavnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti in romske skupnosti, volitev županov in volitev v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. V občinah, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost štejejo med te stroške tudi stroški za izvedbo volitev v svet občinske samoupravne narodne

skupnosti (Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94; v nadaljevanju ZSNS).

III. OBČINSKI PREDPISI

Konkretna pravna podlaga, pomembna za izvedbo lokalnih volitev, so tudi določbe občinskih splošnih aktov, na katere opozarjamo v nadaljevanju.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 - ZUJF; v nadaljevanju Zakon o lokalni samoupravi) v 38. členu določa, da občinski svet šteje od 7 do 45 članov. Število članov občinskega sveta je določeno z občinskim statutom. S statutom občine se določi tudi število članov občinskega sveta - predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti.

Od števila članov občinskega sveta je odvisno ali se člani volijo po večinskem načelu ali po proporcionalnem načelu. Zakon o lokalnih volitvah v 9. členu določa, da se po večinskem načelu volijo člani občinskega sveta, ki šteje manj kot 12 članov (to pomeni od 7 do vključno 11 članov), po proporcionalnem načelu pa člani občinskega sveta, ki šteje 12 ali več članov (največ 45), pri čemer se v to število ne štejejo člani občinskega sveta – predstavniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti.

Za večinske volitve se v občini oblikujejo volilne enote razen v primeru, če občinski svet ne šteje več kot 7 članov, ko se ti lahko volijo v občini kot eni volilni enoti (19. člen Zakona o lokalnih volitvah). Za proporcionalne volitve se lahko oblikujejo volilne enote. Volilne enote je treba oblikovati z občinskim odlokom ob upoštevanju načel in pravil za oblikovanje volilnih enot, določenih z Zakonom o lokalnih volitvah.

S statutom občine se ustanovijo ožji deli občine, to je krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Statut lahko določi, da imajo te skupnosti svet, ki ga volijo prebivalci v skladu z zakonom o lokalnih volitvah.

Statuta občine in odloka o volilnih enotah se v letu rednih lokalnih volitev praviloma ne spreminja, če pa postopki že potekajo jih je treba končati pred prvim rokom za razpis rednih lokalnih volitev.

1. Merila za določanje števila članov občinskega sveta

Številčni okvir, ki ga določa 116. člen zakona o lokalnih volitvah, ureja merila za določitev števila članov prvega občinskega sveta po ustanovitvi. Glede na umestitev tega člena v prehodne določbe zakona in v kontekstu časa, v katerem je bil sprejet, je bil njegov namen urediti merila za prve volitve občinskih svetov po sprejetju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v letu 1994. Vendar pa je bil uporabljen še za vse novele tega zakona, s katerimi so bile ustanovljene nove občine. Sicer pa je za določanje števila članov občinskega sveta pravna podlaga podana v 38. členu Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da ima občinski svet od 7 do 45 članov. Ta člen daje občinam popolnoma suvereno pravico, da določijo število članov občinskega sveta s statutom v zakonskem okviru.

IV. IMENOVANJE VOLILNIH KOMISIJ

V okviru priprav občine na redne lokalne volitve je treba preveriti in poskrbeti, da bodo sposobne opraviti delo, ki jim ga predpisuje Zakon o lokalnih volitvah:

- občinska volilna komisija,
- posebne volilne komisije za volitve članov občinskega sveta – predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti, če živijo na območju občine in
- volilne komisije ožjih delov občine, če imajo neposredno voljene svete.

Člane volilnih komisij imenuje občinski svet. Če bo kateri od volilnih komisij v občini mandat potekel pred prvim rokom za razpis rednih lokalnih volitev (v letu 2014 je to 7. julij), je treba izvesti postopek za imenovanje nove volilne komisije. Če mandat poteče kasneje, pa je treba izvesti postopek za imenovanja, ki so potrebna za popolnitev sestave zaradi predčasnega prenehanja mandata posameznega člana.

Če so v občini za volitve članov občinskega sveta po proporcionalnem načelu oblikovane volilne enote, lahko občinski svet imenuje tudi volilne komisije volilnih enot. Glede na to, da državni organi zagotavljajo informacijsko podporo za izvedbo rednih lokalnih volitev 2014 za kandidacijski postopek, potrjevanje kandidatnih list in kandidatur, štetje glasov in objavo rezultatov, Ministrstvo za notranje zadeve ocenjuje, da ti volilni organi niso nujni. Še več, povečujejo stroške volitev in povečujejo možnost napak.

1. Stalno prebivališče v občini kot pogoj za imenovanje v volilno komisijo

Lokalno samoupravo uresničujejo prebivalci občine, torej občani. Načelo je, da so člani občinskih organov, torej tudi volilnih komisij, imenovani izmed občanov. Vendar pa je od tega

načelo mogoče odstopiti, kadar gre za imenovanje nosilcev sodne veje oblasti v volilne komisije in oseb z zahtevano smerjo izobrazbe, ki jih v občini ni mogoče najti.

Mnogo občin ne samo da nima med občani sodnika, nekatere tudi nimajo možnost imenovati drugega diplomiranega pravnika izmed občanov, ker ga preprosto ni. Ker zakon o lokalnih volitvah izrecno določa, da mora biti predsednik komisije sodnik ali diplomiran pravnik, se pri njegovem imenovanju lahko imenuje tudi oseba, ki ne uresničuje volilne pravice v občini, v kateri bo imenovana za predsednika ali namestnika volilne komisije. Tako stališče je zavzela tudi Državna volilna komisija.

2. Nezdržljivost dela v občinski upravi s funkcijo predsednika volilne komisije

Odločitev občinskega sveta, da za predsednika občinske volilne komisije imenuje javnega uslužbenca, zaposlenega v občinski upravi, ni v neskladju z zakonom, je pa neustrezna.

V primeru, da je predsednik OVK zaposlen v občinski upravi iste občine, v kateri je bil imenovan, se postavlja vprašanje jasne ločitve razmerij med izvoljenimi in imenovanimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Do potrditve mandata novih funkcionarjev je župan kot predstojnik uprave neposredno nadrejen javnemu uslužbencu - predsedniku OVK, kar zbuja dvom o nepristranskosti odločanja predsednika OVK. Takšen dvom bi bil še posebej utemeljen v primerih preverjanja zakonitosti kandidatur ali morebitnih pritožb zaradi domnevnih kršitev volilnih opravil na dan glasovanja, nepravilnosti na voliščih, spornih mandatih in podobno. Tudi določbo drugega odstavka 35. člena Zakona o lokalnih volitvah, da morata biti predsednik in namestnik OVK imenovana izmed diplomiranih pravnikov ali sodnikov, je treba razumeti ne le kot zahtevo po poznavanju pravnih norm, ki se nanašajo na izvedbo volitev, ampak tudi v kontekstu zagotavljanja neodvisnosti volilnih organov.

3. Nezdržljivost članstva v volilni komisiji s članstvom v nadzornem odboru občine

Članstvo v volilni komisiji in nadzornem odboru občine je nezdržljivo.,

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 - ZUJF; v nadaljevanju ZLS) določa v tretjem odstavku 32. a člena, da člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave ter člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Ne glede na to, da v tej

konkretni zakonski določbi o nezdržljivosti funkcij občinska volilna komisija ni navedena, je volilna komisija, tako kot občinski svet in drugi organi občine po posebnih zakonih neposredni uporabnik proračunskih sredstev. Praviloma sta predsednik OVK in njegov namestnik celo odredbodajalca za postavko volilne komisije v proračunu občine, kar dodatno utemeljuje naše stališče, da sta funkciji nezdržljivi.

V. IMENOVANJE OBČINSKE VOLILNE KOMISIJE

1. Integriteta članov občinske volilne komisije

Ni v neposrednem nasprotju z zakonom, če je predsednik ali član občinske volilne komisije zakonec, oče, mati, otrok, sestra ali brat, posvojitelj ali posvojenec kandidata oziroma s kandidatom živi v zunajzakonski skupnosti ali registrirani istospolni partnerski skupnosti, vendar pa je treba v vsakem posameznem primeru presoditi ali gre za okoliščine, ki bi v očeh zunanjega opazovalca lahko predstavljale videz nasprotja interesov in s tem obremenile postopek ali odločitev z etičnimi vprašanji.

Zakon o lokalnih volitvah opredeljuje volilne organe za lokalne volitve v 45.a členu kot samostojne in neodvisne organe občin, pri čemer je funkcija članov volilnih odborov častna.

V prvem odstavku 35. členu istega zakona je določeno, da občinsko volilno komisijo in volilno komisijo volilne enote sestavljajo predsednik in trije člani ter njihovi namestniki, v drugem odstavku pa je opredeljeno, da se predsednik volilne komisije in njegov namestnik imenujeta izmed sodnikov ali izmed drugih diplomiranih pravnikov; ostali člani volilne komisije in njihovi namestniki se imenujejo po predlogih političnih strank, drugih organizacij občanov v občini ter občanov.

Člani volilnih komisij ne morejo hkrati kandidirati na volitvah, ki jih vodijo (25. člen Zakona o volitvah v Državni zbor, ki se smiselno uporablja za lokalne volitve v skladu s 4. členom Zakona o lokalnih volitvah). Sicer pa Zakon o lokalnih volitvah ne določa omejitev za imenovanje ali opravljanje funkcije članov volilnih komisij. Ne glede na to pa je nezdržljivost funkcij na splošni ravni opredeljena v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 - uradno prečiščeno besedilo), pristojnost podaje mnenja o tem pa spada v pristojnost Komisije za preprečevanje korupcije, ki je glede te teme sprejela sistemsko načelno mnenje št. 06211-9/2012/23 z dne 3. 7. 2012, ki je dostopno na njihovi spletni strani. Komisija za preprečevanje korupcije je podala v tem mnenju preprosta navodila za ustrezno ravnanje zunanjih članov organov javnega sektorja in sicer:

- vsak posameznik, ki se znajde v nasprotju interesov, se mora takoj izločiti iz obravnave in ali odločanja v konkretni zadevi;
- vsak posameznik, ki oceni, da bi lahko njegovo sodelovanje pri obravnavi ali odločanju v konkretni zadevi v očeh zunanjega opazovalca predstavljalo (pa čeprav po njegovem neutemeljen) videz nasprotja interesov in obremenilo postopek ali odločitev z etičnimi vprašanji, mora te okoliščine razkriti ostalim članom in jim prepustiti odločitev o izločitvi iz odločanja;
- izločitev iz obravnave ali odločanja v konkretnem primeru ne sme biti zgolj formalna oziroma tehnična; na osebi in drugih članov kolektivnih organov je, da z ustreznimi ukrepi – če so potrebni – zagotovijo, da je oseba tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločena iz odločanja oziroma možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve;
- zavedati se je potrebno, da je najboljši ukrep za zaščito integritete delovanja določenega javnega subjekta, funkcije ali službe proaktivna transparentnost (vnaprejšnje razkritje povezav in interesov ali njihovega videza, ki bi lahko obremenili postopek).

2. Kandidiranje tajnika občinske volilne komisije

Naloge tajnika občinske volilne komisije so neposredno povezane s pristojnostmi občinske volilne komisije, zato tajnik ne sme kandidirati na volitvah.

Ob smiselni uporabi 25. člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo), ki določa, da član volilnega organa ne more hkrati kandidirati na volitvah, je Služba za lokalno samoupravo mnenja, da tajnik občinske volilne komisije ne more biti hkrati tudi kandidat na lokalnih volitvah. Zakon sicer ne zapoveduje neposredne nezdržljivosti, vendar je pri iskanju odgovora treba upoštevati dejstvo, da tajnika občinske volilne komisije imenuje volilni organ, za katerega pa zakon izrecno določa nezdržljivost s položajem kandidata na volitvah. Ta nezdržljivost temelji na pristojnosti volilnega organa za vodenje volitev. Občinska volilna komisija v skladu z 39. členom Zakona o lokalnih volitvah imenuje tajnika na predlog občinske uprave. Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo) pa v 36. členu določa, da volilna komisija tajnika in njegovega namestnika imenuje izmed uradnikov. Pri tajniku gre za poseben položaj in naloge, predvsem pa odgovornost za brehibno pripravo vseh potrebnih predlogov za odločanje, skrb za spoštovanje rokov, izvajanje in nadziranje postopkov predvolilnih opravil, preizkušanje zakonitosti kandidatnih list in podobno. V primeru, da bi se tajnik občinske volilne komisije odločil za kandidaturo na istih volitvah, pri katerih opravlja svojo funkcijo, bi bilo utemeljeno, da občinska volilna komisija tajnika razreši in imenuje drugega. Glede na to,

da tajniku občinske volilne komisije zakon ne določa mandata, ima občinska volilna komisija diskrecijsko pravico, da tajnika poljubno imenuje ali razreši. Nenazadnje bi bil tajnik volilnega organa neposredno obremenjen s kandidaturo, kar bi vsekakor vplivalo na opravljanje nalog tajnika, v primeru odločanja o pritožbi pa pripeljalo tudi v interesni konflikt.

3. Zbiranje predlogov za člane občinske volilne komisije

Postopek oblikovanja občinske volilne komisije se izvede tako, da Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja najprej pripravi enotni javni poziv za vložitev predlogov za predsednika in njegovega namestnika, pri čemer mora v pozivu izrecno navesti, da je pri njiju podan poseben strokovni pogoj, in sicer da morata biti predsednik in njegov namestnik sodnik ali drug diplomirani pravnik, in za vložitev predlogov za ostale člane volilne komisije in njihove namestnike.

Predloge za predsednika, namestnika predsednika, člane in namestnike članov lahko podajo politične stranke, druge interesne organizacije in občani.

4. Pravila o sestavi občinske volilne komisije

Priporočljivo je, da predsednik in namestnik predsednika občinske volilne komisije nista člana političnih strank oziroma da se ne ukvarjata s politiko, kar naj bi občinski svet upošteval pri sprejemanju sklepa o imenovanju občinske volilne komisije. Glede ostalih članov občinske volilne komisije in njihovih namestnikov pa je treba upoštevati sorazmerno zastopanost po političnih strankah.

Pri tem se smiselno uporabi določba iz petega odstavka 34. člena Zakona o volitvah v državni zbor, ki se glasi: »Pri imenovanju članov okrajnih volilnih komisij in njihovih namestnikov po prejšnjem odstavku se najprej upoštevajo predlogi političnih strank, s katerih list kandidatov so bili na zadnjih volitvah v državni zbor izvoljeni kandidati, in sicer po vrstnem redu glede na število izvoljenih kandidatov pri čemer v primeru enakega števila odloči žreb, nato pa predlogi drugih političnih strank in lokalnih skupnosti, tako da je zagotovljena politično pluralna sestava volilnih komisij. Če predlogov ni ali jih je premalo, se za manjkajoče člane in njihove namestnike določijo uradniki, zaposleni v organih državne uprave ali upravi lokalne skupnosti.«.

Na podlagi prejetih predlogov Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja pripravi predlog za imenovanje občinske volilne komisije tako, da upošteva pravilo o sestavi občinske

volilne komisije, pri članih in njihovih namestnikih pa tudi pravilo o sorazmerni zastopanosti političnih strank.