



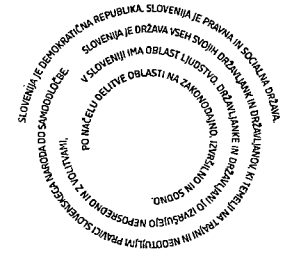
REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNI ZBOR**

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 020-02/18-17/50

Datum: 10. 6. 2021

Mandatno-volilna komisija  
Ivan Hršak, predsednik

**Zadeva: Odgovor na zaprosilo za mnenje v zvezi z opravljanjem dopolnilne dejavnosti poslanca po 13. členu Zakona o poslancih**

Zakonodajno-pravni službi ste 19. 5. 2021 poslali dopis št. 020-02/18-17, da je Mandatno-volilna komisija na 30. seji 13. 5. 2021 obravnavala točko dnevnega reda »Seznanitev z opravljanjem dejavnosti poslanca Gregorja Židana in izvajanjem 13. člena Zakona o poslancih«, k navedeni točki dnevnega reda pa je bilo članicam in članom predloženo delovno gradivo s predlogi odločitev. V delovnem gradivu je izpostavljena širša problematika medsebojne neskladnosti dveh zakonov, ki urejata področje nezdružljivosti za poslance, in sicer Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) kot systemskega predpisa in Zakona o poslancih (ZPos) kot specialnega predpisa. Z vidika poslanca je težava v nejasnih pravnih položajih in dolžnostih, ki izhajajo iz 12. in 13. člena ZPos v razmerju do določb 26. do 29. člena ZIntPK, s tem pa so povezane tudi nejasnosti glede postopka ugotavljanja morebitnih kršitev in sankcij.

Glede na navedeno je bilo na seji dogovorjeno, da poslanske skupine pripravijo vprašanja za Zakonodajno-pravno službo (v nadaljevanju ZPS) v zvezi s pravnimi vidiki konkretnega primera, Mandatno-volilna komisija pa je obravnavo točke prekinila. Vprašanja so posredovale Poslanska skupina Stranke Alenke Bratušek, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Poslanska skupina Nova Slovenija – krščanski demokrati in Poslanska skupina Stranke modernega centra. Vprašanja se nanašajo na naslednje vsebinske sklope:

- na kateri pravni podlagi, upošteva ZPos in ZIntPK, temelji presoja Mandatno-volilne komisije o dovoljenih izjemah od splošne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti;
- ali so pri presoji Mandatno-volilne komisije o dopustnih izjemah od prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti relevantna vprašanja, na kakšni pravni podlagi bo poslanec opravljal dejavnost, kolikšna bo višina dohodka in kako bo izplačan, kakšen bo obseg in čas opravljanja dejavnosti ter ali poslanec izpolnjuje pogoje, ki jih predpisi določajo za opravljanje posamezne dejavnosti; ali kršitve pogojev, opredeljenih v prvem odstavku 13. člena ZPos (dolžnost obvestitve, omejitev na petino polnega delovnega časa, pravna podlaga za opravljanje dopolnilne dejavnosti – samostojno ali v delovnem razmerju) pomenijo, da poslanec opravlja nezdružljivo dejavnost;

- kakšno je razmerje med prvim odstavkom 13. člena ZPos, po katerem se Mandatno-volilna komisija seznanila (ali zavrne seznanitev) z obvestilom poslanca o opravljanju dejavnosti, in drugim odstavkom 13. člena ZPos, po katerem lahko Državni zbor na predlog Mandatno-volilne komisije odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela;
- kakšni pogoji morajo biti izpolnjeni za prenehanje mandata poslanca po peti alineji prvega odstavka 9. člena ZPos, kdo je pristojen organ in kakšen je postopek za ugotavljanje nezdržljive dejavnosti s poslansko funkcijo ter ali je Državni zbor pri ugotavljanju razrešitvenega razloga avtonomen ali pravno vezan na odločitev pristojnega organa.

Na podlagi petega odstavka 66. člena Poslovnika državnega zbora ste ZPS zaprosili za pisno mnenje v zvezi s posredovanimi vprašanji.

## I. Uvod

Ustava položaja poslanca kot izvoljenega predstavnika ljudstva, ki skupaj z drugimi izvoljenimi predstavniki ljudstva tvori Državni zbor, ureja v 82. členu. V skladu z drugim odstavkom 82. člena Ustave zakon določa, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Pri tem Ustava v drugem odstavku 82. člena ne določa funkcij in dejavnosti, ki so nezdržljive s poslansko funkcijo, temveč nalaga zakonu, da določi nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Ustava daje tako zakonodajalcu pooblastilo, da z zakonom uredi način uresničevanja hkratnega opravljanja posameznih voljenih funkcij. To pomeni, da je s tem pooblastilom ustavodajalec zakonodajalcu naložil določitev načina uresničevanja hkratnega opravljanja posameznih voljenih funkcij (gl. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-317/11 z dne 15. 12. 2011, 12. točka obrazložitve in sklep št. U-I-94/99 z dne 15. 3. 2001).

Ustavna podlaga za nezdržljivost funkcij je načelo suverenosti ljudstva in s tem povezano načelo delitve oblasti. V odločbi št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994 je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da je ob načelu ljudske suverenosti določeno načelo delitve oblasti. S tem je poudarjeno, da načelo delitve oblasti ni uveljavljeno zaradi oblasti, ampak zaradi ljudstva, kajti načelo delitve oblasti je tisto načelo, ki naj prepreči zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika. Zato ima načelo delitve oblasti dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti in obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element – ločitev funkcij – zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni drug od drugega oziroma niso isti. Načelo delitve oblasti sestavljajo organizacijski in funkcionalni ter s tem povezan personalni vidik. Organizacijski se nanaša na organ, ki mora biti neodvisen in samostojen nosilec državne funkcije, ločen od drugih organov, funkcionalni vidik opredeljuje državno funkcijo (zakonodajno, izvršilno ali sodno) oziroma pristojnost, ki jo ima državni organ, delitvi oblasti pa je imanenten tudi personalni vidik (institut nezdržljivosti funkcije), ki prepoveduje, da bi ista oseba smela opravljati več funkcij hkrati. Poleg ustavnega načela delitve oblasti predstavlja podlago za nezdržljivost tudi preprečevanje konflikta interesov, do katerega pride, če bi poslanec predstavljal posebne interese namesto splošnih, ki jih zahteva reprezentativni mandat (prvi odstavek 82. člena Ustave). Ta vidik je najbolj izražen v zvezi z nezdržljivostjo poslanske funkcije z opravljanjem pridobitnih dejavnosti.

Nezdržljivost funkcij poslanca je tako logična posledica načela delitve oblasti in s tem povezane zahteve po organizacijski in funkcionalni samostojnosti in neodvisnosti nosilcev treh vej oblasti. Pomeni, da ista oseba ne more hkrati opravljati funkcij v različnih državnih organih. Nezdržljivost funkcij v širšem smislu poleg tega zajema tudi

nezdružljivost hkratnega opravljanja javnih funkcij z drugimi, zlasti pridobitnimi dejavnostmi.<sup>1</sup> Pomemben namen nezdružljivosti je tudi zagotovitev čim bolj optimalnega opravljanja parlamentarnih nalog tako, da ne prihaja do neučinkovitega opravljanja več funkcij hkrati. S tem se želi zagotoviti nemoteno delovanje predstavniškega telesa kot celote, utrditi pravnoformalni položaj poslanca in zaokrožiti njegove pravice in obveznosti ter, nenazadnje, simbolično poudariti pomen predstavniškega telesa tako v razmerju do drugih oblastnih organov kot tudi do javnosti.<sup>2</sup>

Pri določitvi funkcij, ki niso združljive s funkcijo poslanca, mora zakonska ureditev izhajati iz ustavnih načel o delitvi oblasti ter o položaju Državnega zbora in poslanca, znotraj tega pa tudi iz pravne opredelitve, da opravlja poslanec svojo funkcijo poklicno, zato so po mnenju ZPS to nosilni pravni elementi, ki jih je treba upoštevati pri razlagi nezdružljivosti funkcije poslanca.

Ustava v drugem odstavku 82. člena določa, da je za poslance nezdružljivost funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi določena z zakonom. V pravnem sistemu Republike Slovenije, ki predstavlja celoto, je nezdružljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi določena z več zakoni, pri čemer je treba opozoriti na dve pomembni izhodišči:

1. pri obravnavi nezdružljivosti funkcije je treba ločiti med nezdružljivostjo funkcije z drugimi funkcijami in med nezdružljivostjo funkcije z dejavnostjo;
2. pri obravnavi nezdružljivosti funkcije z dejavnostjo je treba upoštevati, da je področje nezdružljivosti funkcije z dejavnostjo že od začetka, od vzpostavitve pravnega sistema, urejeno s sistemskim zakonom (najprej z ZNOJF<sup>3</sup>, nato z ZPKor<sup>4</sup>, nato ZNOJF-1<sup>5</sup>, in nato z ZIntPK<sup>6</sup>), hkrati pa tudi s specialnimi zakoni, ki naj bi za vsako funkcijo upoštevali posebnosti te funkcije (dvostranost).

Namen razmerja med splošnim zakonom, ki ureja nezdružljivost funkcij z opravljanjem dejavnosti in posebnim zakonom, ki ureja položaj poslancev, ni v tem, da bi bili vzpostavljeni dve različni pravni ureditvi, ki bi bili ločeni in nepovezani ali da bi poseben zakon splošnega v celoti izključil, ampak je razmerje komplementarno in medsebojno povezano. Za poslance nezdružljivost funkcije s pridobitnimi dejavnostmi določata ZIntPK kot sistemski predpis in ZPos kot specialni predpis. Takšno razmerje je določeno v 4. členu in prvem odstavku 12. člena ZPos, ki določa, da poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije. Pri tem ZPos usmerja na zakon, kar pomeni, da področja nezdružljivosti funkcije in pridobitne dejavnosti za poslance ne ureja le ZPos, temveč tudi drug zakon, to je ZIntPK. Takšno razmerje potrjuje tudi ZIntPK (prvi odstavek 3. člena, 5. točka 4. člena in 5. člen).

Razmerje med ZPos in ZIntPK je opredeljeno z njunimi zakonskimi določbami. S tem, ko določbi 4. člena in prvega odstavka 12. člena ZPos določata, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca, vsebujeta izrecno napolnilo na ZIntPK, ki to področje ureja sistemsko. Določbe 4. in prvega odstavka 12. člena ZPos po vsebini zahtevajo, da se za presojo vprašanj v zvezi z nezdružljivostjo poslanske funkcije ne uporabljajo zgolj določbe ZPos, temveč tudi ZIntPK, zato je treba upoštevati tudi ureditev v ZIntPK. Ob upoštevanju razlagalnih metod ter razmerja med

<sup>1</sup> F. Grad, Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1996, str. 345; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 15. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> S. Zagorc, Poslanski mandat in nezdružljivost poslanske funkcije, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor 2009, str. 308.

<sup>3</sup> ZNOJF – Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 49/92, 50/92 – popr. in 2/04 – ZPKor).

<sup>4</sup> ZPKor – Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, 97/05 – odl. US, 20/06 – ZNOJF-1 in 33/07 – odl. US).

<sup>5</sup> ZNOJF-1 – Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06, 33/07 – odl. US in 45/10 – ZIntPK).

<sup>6</sup> ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20).

sistemsko ureditvijo področja nezdružljivosti v ZIntPK in specialno ureditvijo v ZPos ter tudi iz jezikovne in namenske razlage 4. in 12. člena ZPos, je mogoče ugotoviti, da ZPos kot specialni zakon pri urejanju vprašanj o nezdružljivosti funkcije poslanca pri poslancih upošteva posebnosti, ki veljajo pri opravljanju poslanske funkcije in zanje določa dodatne primere nezdružljivosti (npr. poslanec ne sme opravljati funkcije župana in podžupana v občini). Med obema zakonoma je razmerje splošnosti in posebnosti, ter s tem komplementarnosti. Pri tem je pravni sistem z razlago treba graditi in izvajati kot notranjo povezano (uskajeno) celoto. Ob upoštevanju namena ZIntPK, primerjanju vsebine relevantnih določb ZIntPK in ZPos ter tudi časa, v katerem sta bila oba zakona sprejeta (ZPos leta 1992 in ZIntPK leta 2010), je tudi mogoče ugotoviti, da ZIntPK kot kasnejši splošni zakon na sistemski ravni ureja vprašanja, ki niso urejena z ZPos kot prejšnjim specialnim zakonom (mnenje ZPS št. 214-02/18-12/20 z dne 17. 5. 2019). Poleg tega je za obravnavo teh razmerij pravno pomembno še dodatno stališče, da se je sistemska ureditev (ZNOJF, ZPKor, ZNOJF-1, ZIntPK) konceptualno spreminjala, specialni zakoni, med njimi tudi ZPos, pa so ostali nespremenjeni.

Poklicni funkcionarji v času opravljanja funkcije ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, kar določata oba zakona (ZIntPK in ZPos). Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije pa ni absolutna, ampak so določene tudi izjeme. ZIntPK in ZPos se razlikujeta v materialnopravni ureditvi pri določanju izjem, pri čemer primerjava dejavnosti, ki so izjemoma dopustne, pokaže, da namen ZPos ni v tem, da ne bi dopuščal istovrstnih izjemnih dejavnosti, ki jih dopušča ZIntPK, ampak glede izjem ni usklajen z ZIntPK. ZIntPK v drugem odstavku 26. člena določa, 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. O opravljanju športne, publicistične dejavnosti, vodenju kmetije ali upravljanju z lastnim premoženjem funkcionarju tudi ni potrebno obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) ter priložiti dovoljenja delodajalca in sklenjene pogodbe za opravljanje dejavnosti in poklica. ZPos pa v prvem odstavku 13. člena določa, da sme poslanec po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu 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 zvezi s tem je bistvena ugotovitev, da se za nezdružljivost funkcije poslanca z opravljanjem pridobitne dejavnosti uporabljata oba zakona (ZIntPK in ZPos), vendar ureditev kot celota ni koherentna in medsebojno skladna. Poleg različne materialnopravne ureditve glede izjem je mogoče ugotoviti, da je z razmerjem splošnega in posebnega zakona povezano tudi vprašanje pristojnega organa, postopka in posledic nezdružljivosti za poslance. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je v primeru morebitnih notranjih ali medsebojnih neskladij zakonov naloga sodišč in drugih organov, ki odločajo o pravicah in obveznostih ter pravnih interesih fizičnih in pravnih oseb, da z različnimi pravili razlage, ki so splošno sprejeta v pravni teoriji in uporabljana v pravni praksi, ugotovijo, katero pravo je treba uporabiti v posameznem primeru. Vse dokler je medsebojna neskladja mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil, njihov obstoj ne pomeni neskladja z načeli pravne države (odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/15 z dne 26. 11. 2018, št. U-I-244/14 z dne 10. 9. 2015, št. U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010). Vendar lahko, če Ustavno sodišče ugotovi, da so zaradi medsebojnega neskladja dveh zakonov kršena načela pravne države, poseže v določbe enega ali celo obeh (odločba št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002). Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča je, da so neustavne tiste nejasne in nepopolne pravne norme, iz katerih ni mogoče razbrati njihovega namena in vsebine niti z uporabo pravil o interpretaciji pravnih norm, ali pa je nejasnost in nepopolnost tolikšna, da dopušča različne razlage, kar lahko povzroči arbitrarno uporabo zakona (sklep št. U-I-94/99 z dne 15. 3. 2001).

Nezdružljivost funkcije poslanca je neposredno povezana s pasivno volilno pravico, s pravico kandidirati, biti izvoljen in izvrševati mandat (43. člen Ustave). Volilna pravica je temeljna politična pravica in je osrednjega pomena za demokratično državo, v kateri velja vladavina prava. Nezdružljivost funkcij je tako pomemben institut, da mora biti vnaprej jasno in nedvoumno zakonsko urejen, in le na takšni podlagi lahko nastanejo pravne posledice, ki posegajo v posameznikov pravni položaj (prim. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 21. 10. 2014, 20. točka obrazložitve). Zato je nujno, da pravila, ki urejajo volilno pravico, temeljijo na načelih, ki jih določa Ustava in so do te mere določna, da ne pride do arbitrarnosti pri njihovi uporabi.<sup>7</sup> Uresničevanje volilne pravice in posegi vanjo morajo biti v zakonu jasno in določno urejeni. Nezdružljivost voljene funkcije, na katero se nanaša drugi odstavek 82. člena Ustave, pomeni način uresničevanja volilne pravice kot temeljne človekove pravice. Ker se človekove pravice in svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave, predstavljajo neposredna jamstva za vsakega posameznika. To pomeni, da so organi, ki odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov, dolžni zakonske določbe razlagati tako, da z razlago ne kršijo človekovih pravic in svoboščin (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 21. 10. 2014, 18. točka obrazložitve).

Pomen načel pravne države (2. člen Ustave), jasnosti in določnosti na področju nezdružljivosti funkcij je posebej razviden iz ustavnosodne judikature na tem področju. Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-163/05 z dne 27. 10. 2005 odločilo, da so določbe Zakona o preprečevanju korupcije v neskladju z Ustavo. Pri tem je izpostavilo, da je eno od temeljnih načel pravne države, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Izpodbijana določba petega odstavka 28. člena ZPKor je tako nejasna, da subjekti, na katere se nanaša, iz nje ne morejo razbrati, na kakšen način lahko dosežejo, da jim Komisija izda dovoljenje za poslovanje kljub prepovedi iz prvega odstavka 28. člena ZPKor, in kako naj sploh ravnajo, da bo prišlo do položaja, v katerem se lahko zahteva izdaja dovoljenja. Zato je v neskladju z načelom določnosti pravnih norm (2. člen Ustave). V odločbi, v kateri je Ustavno sodišče presojalo skladnost posamezne določbe ZNOJF in posamezne določbe ZPKor z Ustavo, je odločilo, da je ureditev v ZNOJF v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ker posameznika postavlja v pravno negotov položaj (40. točka obrazložitve). Pri presoji skladnosti zakona z Ustavo je uporabilo kriterij, ali zakon ureja položaj funkcionarja tako, da ta pozna svoj pravni položaj in da lahko brani svoje pravice in koristi v tem postopku (49. točka obrazložitve). Eno od načel pravne države zahteva, da morajo biti v zakonu jasno in nedvoumno vnaprej določene pristojnosti državnih organov in s tem razvidna njihova pooblastila za ravnanje (postopanje) pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov (48. točka obrazložitve). V navedeni odločbi je presodilo tudi, da med eno zakonsko določbo in drugo zakonsko določbo obstaja takšno nasprotje, da ne omogoča izvrševanja zakona, zato je ureditev v neskladju z 2. členom Ustave (69. točka obrazložitve). Med določbami je takšno neskladje, da ga ni mogoče odpraviti z običajnimi metodami razlage pravnih norm, ker sta normi jezikovno jasni, smiselno pa neskladni. Tak položaj povzroča pravno nejasnost, ker zakon onemogoča izvajanje pooblastil, čeprav mu jih daje, kar je v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

Zato morajo biti v pravnem redu po mnenju ZPS jasno opredeljeni kriteriji oziroma pogoji, ko je opravljanje pridobitne dejavnosti prepovedano ali dopuščeno (tudi poslancu), določen organ, ki je pristojen za ugotavljanje obstoja nezdružljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo, postopek ugotavljanja nezdružljivosti in posledice obstoja nezdružljivosti.

<sup>7</sup> Prim. J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 21. 10. 2014, 17. točka obrazložitve.

## II. Vprašanja, ki se zastavljajo poslancem pri nezdržljivosti opravljanja funkcije poslanca z drugimi funkcijami in pridobitnimi dejavnostmi

**Na kateri pravni podlagi, upoštevaje ZPos in ZIntPK, temelji presoja Mandatno-volilne komisije o dovoljenih izjemah od splošne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti?**

Nezdružljivost funkcije poslanca z opravljanjem pridobitne dejavnosti določata ZIntPK kot sistemski predpis in ZPos kot specialni predpis. ZPos v 4. členu in v prvem odstavku 12. člena določa, da poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem dejavnosti, s tem pa določa, da nezdržljivost ni urejena le v ZPos, ampak tudi v drugem zakonu. V veljavnem pravnem redu je drug zakon ZIntPK, pred tem pa so bili to ZNOJF, ZPKor, ZNOJF-1.

Uporaba več zakonov, ki urejajo nezdržljivost funkcije poslanca z opravljanjem pridobitnih dejavnosti, izhaja iz jezikovne razlage 4. člena in prvega odstavka 12. člena ZPos, potrjujejo pa jo tudi druge metode razlage (namenska, sistemska, zgodovinska).

Iz zakonodajnega gradiva pri sprejemanju ZPos v letu 1992 izhaja, da naj bi zakon uredil različne vidike položaja poslancev, predvsem pa vprašanja v zvezi s pridobitvijo in prenehanjem mandata, nezdržljivostjo funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi ter pravice in dolžnosti poslancev v Državnem zboru. Glede drugih vprašanj, pomembnih za položaj poslanca, se osnutek naslanja na že veljavno ali predvideno zakonodajo, ki ureja posamezna vprašanja v zvezi s poslanci, zlasti njihov delovnopравни in socialni položaj ter nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.<sup>8</sup> V uvodni oceni stanja in razlogih za izdajo zakona je navedeno, da poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki je po posebnem zakonu nezdržljiva z opravljanjem javne funkcije.<sup>9</sup> Neločljiva povezava ZPos s posebnim zakonom, ki ureja nezdržljivost funkcije s pridobitno dejavnostjo, je razvidna tudi iz obrazložitve, ki se izrecno sklicuje na skladnost s predlogom zakona o nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF).<sup>10</sup> V poročilu Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve k Predlogu za izdajo Zakona o poslancih z osnutkom zakona je navedeno, da iz delovnega gradiva Zakona o poslancih izhaja, da je oziroma bo področje delovanja, pravic, dolžnosti, odgovornosti, sankcij in podobno, za poslance urejalo več zakonov in poslovnik skupščine, med zakoni pa je izrecno naveden tudi Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (osnutek). Na ta način bi bila materija, ki se nanaša na poslance, opredeljena v več predpisih.<sup>11</sup> Namen zakonodajalca iz obravnave Predloga za izdajo Zakona o poslancih z osnutkom zakona potrjuje vloženi Predlog zakona o poslancih z dne 23. 9. 1992, ki v obrazložitvi pojasnjuje, da je v 12. členu ohranjena določba, ki glede nezdržljivosti funkcije poslanca z opravljanjem pridobitne dejavnosti napotuje na zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.<sup>12</sup> Oba medsebojno povezana zakona (ZPos in ZNOJF) sta se za poslance začela uporabljati sočasno (43. člen ZPos, 25. člen ZNOJF), z dnem konstituiranja Državnega zbora.

Razmerje med ZPos in ZNOJF je presojalo tudi Ustavno sodišče. V odločbi št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007 je zavzelo stališče, da je ZPos posebej uredil izjeme, v katerih je poslancem dovoljeno opravljanje pridobitne dejavnosti hkrati z opravljanjem poslanske funkcije. Konec leta 1992 je bil namreč uveljavljen tudi Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list, RS, št. 49/92 in nasl. –

<sup>8</sup> Predlog za izdajo Zakona o poslancih z osnutkom zakona z dne 24. avgust 1992, str. 2.

<sup>9</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>10</sup> Prav tam.

<sup>11</sup> Poročilo k predlogu za izdajo Zakona o poslancih z osnutkom zakona z dne 7. 9. 1992, str. 2.

<sup>12</sup> Predlog zakona o poslancih z dne 23. 9. 1992, str. 13.

ZNOJF), ki je kot splošni predpis uredil omejitve glede opravljanja pridobitne dejavnosti v zasebne namene za osebe, ki so opravljale predstavniške in izvršilne funkcije v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (17. točka obrazložitve).

ZPos kot specialni predpis posebnosti nezdržljivosti poslanca z opravljanem pridobitne dejavnosti ureja v 12. in 13. členu. V 12. členu ZPos je specialna določba drugi odstavek, ki določa, da poslanec ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe. Drugi odstavek 12. člena ureja le članstvo v nadzornem odboru gospodarske družbe, kasnejša sistemska ureditev v 27. členu ZIntPK, ki določa prepoved članstva v osebah javnega in zasebnega prava, pa je celovita in vključuje tudi tisti del nezdržljivosti, ki je v drugem odstavku 12. člena ZPos. Glede na to, da ZPos nezdržljivosti poslanske funkcije s članstvom v osebah javnega in zasebnega prava ne ureja (z izjemo prepovedi članstva v nadzornem odboru gospodarske družbe), vsebuje pa napotitev na ZIntPK, je mogoče ugotoviti, da za poslance na tem področju, tako kot tudi za ostale funkcionarje, velja sistemska ureditev po ZIntPK. Pravilnost stališča je mogoče dodatno utemeljiti z razlogi, ki izhajajo iz zakonodajnega gradiva pri sprejemanju ZPos. V Poročilu Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve k Predlogu za izdajo zakona o poslancih z osnutkom zakona je navedeno, da niti ta (ZPos) niti ZNOJF nista rešila vprašanja članstva poslancev v nadzornih organih gospodarskih družb. Komisija je zato predlagala, da se predvidi nezdržljivost funkcije poslanca v teh organih.<sup>13</sup> V obrazložitvi Predloga zakona o poslancih<sup>14</sup> je pojasnjeno, da je v 12. členu ohranjena določba, ki glede nezdržljivosti funkcije poslanca z opravljanem pridobitne dejavnosti napotuje na ZNOJF. V skladu s predlogi iz razprave pa je dodatno določeno, da poslanec tudi ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe. ZNOJF ni vseboval ureditve, ki bi določala prepoved članstva, upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega ali zasebnega prava, zato je bila v razmerju do ZNOJF, določba drugega odstavka 12. člena ZPos specialna določba, ZIntPK pa vsebuje prepoved članstva, upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega ali zasebnega prava, kar pomeni, da določba drugega odstavka 12. člena ZPos v razmerju do ZIntPK nima več narave specialne določbe.

Določba prvega odstavka 13. člena ZPos, ki z delno spremembo v letu 2005 velja od 1992, določa, da sme poslanec po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu 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. Za razlago nezdržljivosti funkcije poslanca s pridobitnimi je pomembno, da je za presojo dopustnosti teh dejavnosti v 13. členu ZPos izrecno določena pristojnost delovnega telesa Državnega zbora (prvi odstavek 13. člena) in Državnega zbora (drugi odstavek 13. člena), določena pa je tudi posebna materialnopravna ureditev. Ta ureditev določa vrste dejavnosti, ki jih lahko opravlja poslanec, vendar primerjava z materialnopravno ureditvijo dejavnosti, ki jih v pravnem redu lahko opravljajo funkcionarji po ZIntPK, pokaže, da je pri razlagi 13. člena ZPos treba upoštevati tudi ureditev v ZIntPK.

ZIntPK v prvem odstavku 26. člena vsebuje splošno prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti za vse funkcionarje, enako splošno prepoved pa vsebuje tudi ZPos v prvem odstavku 12. člena. V skladu z navedeno določbo poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije pa ni absolutna, ampak ZIntPK v drugem odstavku 26. člena dopušča tudi izjeme. Za poslance so izjeme od splošne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti urejene v 13. členu ZPos, ki predstavlja specialno ureditev. V skladu s tem členom lahko poslanci poleg poslanske funkcije opravljajo zahtevnejša strokovna, znanstvena, pedagoška ali raziskovalna dela. Namen izjem nezdržljivosti funkcije z opravljanem dejavnosti je v

<sup>13</sup> Poročilo k predlogu za izdajo Zakona o poslancih z osnutkom zakona z dne 7. 9. 1992, str. 5.

<sup>14</sup> Predlog zakona o poslancih z dne 23. 9. 1992, str. 13.

zagotavljanju širšega javnega interesa in ne izključno v pridobivanju zasebnih koristi funkcionarjev.<sup>15</sup> Ni dvoma, da takšen namen velja za oba zakona (ZPos in ZIntPK), pri čemer je ureditev v ZIntPK pri opredeljevanju dopustnih izjem sodobnejša in funkcionarjem dopušča opravljanje pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške, kulturne, športne, publicistične dejavnosti, vodenje kmetije in upravljanje z lastnim premoženjem, če drug zakon ne določa drugače. ZPos v tem smislu ne določa drugače kot ZIntPK, saj ni bil sprejet in uveljavljen v razmerju do ureditve v ZIntPK, ampak pred njo in v razmerju do druge ureditve, do ureditve v ZNOJF.

Poleg tega je namen izjem v 13. členu ZPos tudi v tem, da poslancu, ki ima omejen mandat, omogoča poklicno kontinuiteto, ki je pomembna za nadaljevanje opravljanja dejavnosti ali poklica po prenehanju mandata. Dopustne izjeme v 13. členu ZPos so bile v postopku sprejemanja zakona sprejete z utemeljitvijo, da narava dela Državnega zbora zahteva polno angažiranost poslanca pri delu v Državnem zboru in z volivci, zato te funkcije ni mogoče opravljati poleg drugega rednega dela. Možnost, da poslanec v času opravljanja funkcije ostane povezan s svojim rednim poklicem oziroma stroko, pa zagotavlja določba 13. člena predloga zakona.<sup>16</sup>

Glede vprašanja poslancev, na katerih pravnih podlagah temelji presoja Mandatno-volilne komisije o dopustnih izjemah opravljanja pridobitne dejavnosti, je po mnenju ZPS tako mogoče zavzeti stališče, da presoja temelji na določbah 13. člena ZPos v povezavi z določbami 26. člena ZIntPK.

***Ali so pri presoji Mandatno-volilne komisije o dopustnih izjemah od prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti relevantna vprašanja, na kakšni pravni podlagi bo poslanec opravljal dejavnost, kolikšna bo višina dohodka in kako bo izplačan, kakšen bo obseg in čas opravljanja dejavnosti ter ali poslanec izpolnjuje pogoje, ki jih predpisi določajo za opravljanje posamezne dejavnosti; ali kršitve pogojev, opredeljenih v prvem odstavku 13. člena ZPos (dolžnost obvestitve, omejitve na petino polnega delovnega časa, pravna podlaga za opravljanje dopolnilne dejavnosti – samostojno ali v delovnem razmerju) pomenijo, da poslanec opravlja nezdružljivo dejavnost?***

Poslanec lahko dovoljeno pridobitno dejavnost opravlja na pravnih podlagah, ki jih dopušča pravni red. Za presojo dopustnosti izjemnega opravljanja pridobitne dejavnosti poslanca je pomembna vrsta dejavnosti in ne pravna podlaga. Zakonitost pravne podlage (njen obstoj, veljavnost) ni v pristojnosti Mandatno-volilne komisije in Državnega zbora. V določbi prvega odstavka 13. člena ZPos, da lahko poslanec opravlja dejavnost samostojno ali v delovnem razmerju, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, je upoštevan institut delovnega prava, ki določa dopolnilno delo in je v veljavni delovnopравни ureditvi urejen v 147. členu Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).<sup>17</sup> Če se dopolnilna dejavnost opravlja v okviru delovnega razmerja, se lahko

<sup>15</sup> S. Zagorc, Poslanski mandat in nezdružljivost poslanske funkcije, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor 2009, str. 286.

<sup>16</sup> Stališča Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve do amandmajev k Predlogu zakona o poslancih z dne 24. 9. 1992, str. 2.

<sup>17</sup> ZDR-1 v 147. členu določa:

»(1) Delavec, ki dela polni delovni čas, sme izjemoma skleniti pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z drugim delodajalcem, vendar največ za osem ur na teden, po poprejšnjem soglasju delodajalcev, pri katerih je zaposlen s polnim delovnim časom, če gre za opravljanje deficitarnih poklicev po podatkih zavoda za zaposlovanje ali za opravljanje vzgojno-izobraževalnih, kulturno umetniških in raziskovalnih del.

(2) Določitev načina uresničevanja pravic in obveznosti iz tega delovnega razmerja glede na pravice in obveznosti delavca pri delodajalcih, pri katerih je zaposlen s polnim delovnim časom, je obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi po prejšnjem odstavku.

(3) Delavcu, ki sklene pogodbo o zaposlitvi po prvem odstavku tega člena, ta pogodba preneha veljati v skladu s tem zakonom, po poteku dogovorjenega časa, ali če so umaknjena soglasja delodajalcev, kjer je delavec v delovnem razmerju s polnim delovnim časom.«.



opravlja le petinsko. ZPos je bil z novelo ZPos-B spremenjen z namenom uskladitve obsega dopolnilnega dela s tretjine polnega delovnega časa na petino polnega delovnega časa, kot to velja za ostale zaposlene v Republiki Sloveniji.<sup>18</sup> Primerjava z ZIntPK glede pravne podlage opravljanja pridobitne dejavnosti pokaže, da se po 26. členu ZIntPK dovoljena pridobitna dejavnost lahko opravlja na podlagi sklenjene pogodbe za opravljanje dejavnosti ali poklica (drugi odstavek 26. člena ZIntPK). Omejitve na petinsko delo ZIntPK ne določa, ker ta velja, če gre za delovno razmerje, neposredno na podlagi ZDR-1.

Podobno, kot obstoj pravne podlage, tudi izpolnjevanje pogojev za opravljanje dejavnosti ni v pristojnosti Mandatno-volilne komisije, ker je to v pristojnosti drugih organov. Mandatno-volilna komisija presoja, ali gre za vrsto dejavnosti, ki jo dopušča ZPos. Poslanec lahko izjemoma opravlja pridobitno dejavnost, če gre za določeno vrsto dejavnosti, zato višina dohodka in način izplačila na presojo dopustnosti opravljanja določene vrste pridobitne dejavnosti po ZPos nima vpliva.

Presoja Mandatno-volilne komisije po prvem odstavku 13. člena ZPos temelji na vrsti dopustne dejavnosti. Elementi, ki jih glede presoje dopustne dejavnosti izpostavljajo poslanci, zlasti obseg in čas opravljanja dejavnosti, pa bi bili po mnenju ZPS pomembni pri odločanju Državnega zbora po drugem odstavku 13. člena ZPos. Ta določa, da Državni zbor na predlog Mandatno-volilne komisije odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela, če to vpliva na izvrševanje funkcije poslanca ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije. Pri odločanju po drugem odstavku 13. člena ZPos je tako pomembno, ali dejavnost poslanca vpliva na izvrševanje njegove funkcije ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije. Oba kriterija v drugem odstavku 13. člena ZPos imata pomen za izvrševanje funkcije poslanca in za delovanje Državnega zbora. Obseg in čas opravljanja pridobitne dejavnosti lahko vplivata na izvrševanje funkcije poslanca. Funkcija poslanca je poklicna (3. člen ZPos). Za opravljanje funkcije poslanca pa ima poslanec z Ustavo zagotovljeno pravico do plače ali nadomestila, ki sta določena z zakonom.

Državni zbor lahko na predlog Mandatno-volilne komisije odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela, če bi glede na konkreten obseg in naravo dejavnosti ter glede na pomen funkcije poslanca to vplivalo na izvrševanje funkcije poslanca ali oviralo objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije.

***Ali kršitve pogojev, opredeljenih v prvem odstavku 13. člena ZPos (dolžnost obvestitve, omejitev na petino polnega delovnega časa, pravna podlaga za opravljanje dopolnilne dejavnosti – samostojno ali v delovnem razmerju) pomenijo, da poslanec opravlja nezdružljivo dejavnost?***

Kršitev pogojev, opredeljenih v prvem odstavku 13. člena ZPos, ne pomeni obstoja nezdružljive pridobitne dejavnosti. Pogoji, ki so opredeljeni v prvem odstavku 13. člena (dolžnost obvestitve, omejitev na petino polnega delovnega časa, pravna podlaga za opravljanje dopolnilne dejavnosti – samostojno ali v delovnem razmerju), so dodatni pogoji, ki jih v zvezi z opravljanjem dejavnosti določa zakon.

---

<sup>18</sup> V uvodni obrazložitvi in obrazložitvi 1. člena novele ZPos-B je pojasnjeno, da veljavni Zakon o poslancih daje poslancem možnost, da opravljajo dopolnilno delo največ v obsegu, ki ne presega tretjine polnega delovnega časa, potrebnega oziroma določenega za redno opravljanje dejavnosti, če gre za opravljanje zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del. Ker tudi veljavni Zakon o delovnih razmerjih ne predvideva več tretjinskega dopolnilnega dela in ker je predlagatelj mnenja, da ni razloga za ohranjanje takšnega razlikovanja, ki bi veljalo za poslance, zato predlaga, da se s spremembo sledi izenačevanju poslancev z ostalimi zaposlenimi v Republiki Sloveniji, zato se po vzoru Zakona o delovnih razmerjih tudi za poslance določi trajanje dopolnilnega dela največ v obsegu petine polnega delovnega časa.

Dolžnost obvestitve po prvem odstavku 13. člena ZPos, ki jo je treba posebej izpostaviti, je procesna dolžnost. Dolžnost obvestitve je predpogoj za ugotavljanje nezdržljivosti, zato opustitev te dolžnosti ne pomeni obstoja same nezdržljivosti. Omejitev na petino polnega delovnega časa in oblika pravne podlage pa se nanašata na način izvajanja pridobitne dejavnosti in ne na vsebinsko nezdržljivost vrste dejavnosti.

***Kakšno je razmerje med prvim odstavkom 13. člena ZPos, po katerem se Mandatno-volilna komisija seznanj (ali zavrne seznanitev) z obvestilom poslanca o opravljanju dejavnosti, in drugim odstavkom 13. člena ZPos, po katerem lahko Državni zbor na predlog Mandatno-volilne komisije odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela?***

Prvi in drugi odstavek 13. člena ZPos predstavljata celoto. V prvem odstavku so določeni pogoji za presojo dopustnih izjem pri izvajanju pridobitnih dejavnosti za poslance – opravljanje določenih vrst dejavnosti (zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških in raziskovalnih del). V drugem odstavku pa sta po mnenju ZPS določena dodatna kriterija pri nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki jih pri odločanju upošteva Državni zbor. V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZPos Državni zbor na predlog pristojnega delovnega telesa odkloni poslancu opravljanje pridobitne dejavnosti ali dela, če to vpliva na izvrševanje funkcije poslanca ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje dejavnosti.

Oba kriterija, ki sta določena v drugem odstavku 13. člena ZPos, t.j. kriterij vpliva pridobitne dejavnosti na izvrševanje funkcije poslanca in kriterij oviranja objektivnega in od zunanjih vplivov neodvisnega opravljanja dejavnosti sta izjemno pomembna kriterija in predstavljata jedro nezdržljivosti poslanske funkcije z opravljanjem drugih dejavnosti. Nezdržljivost funkcije z opravljanjem dejavnosti je v pravnem redu določena ravno iz razloga ustvarjanja pogojev in omejitev, ki zagotavljajo, da bo funkcionar lahko opravljal najvišje državne funkcije ves čas, ki je potreben za opravljanje določene funkcije, in da bo opravljanje funkcije objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno (preprečevanje nedopustnega vpliva določenih interesov).

Drugi odstavek 13. člena ZPos tako vsebuje dodatni merili, v skladu s katerima lahko Državni zbor odkloni opravljanje pridobitne dejavnosti ali dela, če to vpliva na izvrševanje funkcije poslanca ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje dejavnosti. ZPos s pravilom v drugem odstavku 13. člena omogoča Državnemu zboru, da zagotavlja delovanje zakonodajnega organa in integriteto funkcije poslanca.

***Kakšni pogoji morajo biti izpolnjeni za prenehanje mandata poslanca po peti alineji prvega odstavka 9. člena ZPos, kdo je pristojen organ in kakšen je postopek za ugotovitev nezdržljive dejavnosti s poslansko funkcijo ter ali je Državni zbor pri ugotavljanju razrešitvenega razloga avtonomen ali pravno vezan na odločitev pristojnega organa?***

ZPos v prvem odstavku 9. člena v več alinejah določa, kdaj poslancu preneha mandat. V peti alineji določa, da poslancu preneha mandat, če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca. Peta alineja prvega odstavka 9. člena tako določa dva različna razloga – nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in nezdržljivost funkcije poslanca z opravljanjem dejavnosti.

Med nezdržljivostjo funkcij in nezdržljivostjo funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti obstaja razlika. Za nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami je značilno, da je nezdržljivost med posameznimi funkcijami določena z zakonom določno, je absolutna in učinkuje neposredno na podlagi zakona (*ex lege*). Nezdržljivost med funkcijami je v pravnem redu določena tako, da so z zakonom jasno in poimensko

določene funkcije, ki so med seboj nezdržljive<sup>19</sup> ali pa je na podlagi formalne definicije funkcionarjev jasno določena splošna nezdržljivost funkcije poslanca z drugo funkcijo<sup>20</sup>. Poslancu preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, z dnem potrditve poslanskega mandata (11. člen ZPos). Prenehanje s poslansko funkcijo nezdržljive funkcije je torej samodejno (*ex lege*) in do njega pride s samim dejstvom potrditve poslanskega mandata.

Za nezdržljivost funkcije z opravljanjem dejavnosti pa velja v pravnem sistemu drugačna ureditev. Predpisi jo določajo tako, da določajo vrste dejavnosti, ki so izjemoma združljive z opravljanjem funkcije. S sistemskim zakonom (ZIntPK) je institut nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo urejen tako, da mora pristojen organ nezdržljivost v postopku najprej ugotoviti (26., 27. člen), nezdržljivost odpraviti tako, da funkcionar preneha opravljati nezdržljivo funkcijo ali dejavnost (28., 29. člen), če nezdržljivost ni odpravljena, pa uporabiti pravne posledice, ki jih določa zakon (29. člen ZIntPK).

Namen nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo je, da v pravnem redu nezdržljivi pravni položaji ne obstajajo, zato je cilj pri nezdržljivosti funkcije z dejavnostjo ugotovitev obstoja nezdržljivosti v konkretnem primeru in prenehanje nezdržljivega pravnega položaja. Namen instituta nezdržljivosti ni kaznovalen. Postopek po ZIntPK takšno ugotovitev potrjuje, ta ugotovitev pa izhaja tudi iz ustavnosodne judikature. Če pristojen organ v zvezi z ugotovljenimi kršitvami nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo sprejme ukrepe in sproži postopke, ki lahko pomenijo posebne vrste sankcije, glede na svojo naravo in posledice to niso sankcije kaznovalnega prava (prim. odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 47. točka obrazložitve).

Na zahtevno in kompleksno vprašanje, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za prenehanje mandata poslanca po peti alineji prvega odstavka 9. člena ZPos, kdo je pristojen organ in kakšen je postopek za ugotovitev nezdržljivosti funkcije poslanca z dejavnostjo ter ali je Državni zbor pri ugotavljanju razrešitvenega razloga avtonomen ali pravno vezan na odločitev pristojnega organa, je odgovor mogoče strniti v naslednje pravne elemente:

- ugotovljena mora biti nezdržljivost med funkcijo in pridobitno dejavnostjo,
- nezdržljivost mora ugotoviti pristojen organ,
- nezdržljivost med funkcijo in opravljanjem dejavnosti mora biti ugotovljena na podlagi izvedenega postopka, v katerem ima oseba, katere nezdržljivost se ugotavlja, ustavna procesna jamstva,
- namen postopka ugotavljanja nezdržljivosti ni kaznovalen, ampak je namen prenehanje nezdržljivega pravnega položaja,
- če do prenehanja nezdržljivega pravnega položaja ne pride, nastopijo pravne posledice, ki so skladne z Ustavo in zakonom in jih določa ter dopušča pravni red.

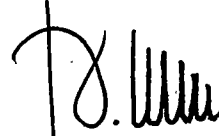
Nezdržljivost funkcije poslanca z opravljanjem pridobitne dejavnosti se ugotavlja na podlagi sistema ZIntPK in specialnega ZPos. Za ugotavljanje nezdržljivosti funkcije z opravljanjem dejavnosti je pristojen organ KPK, razen glede 13. člena ZPos, kjer je izrecno določena pristojnost Mandatno-volilne komisije in Državnega zbora. Postopek ugotavljanja in odprave nezdržljivosti določa ZIntPK, ki določa postopek tako v primeru, če poslanec opravlja pridobitno dejavnost pred nastopom funkcije kot tudi postopek, če poslanec začne opravljati dejavnost po nastopu funkcije, postopek pa mora vključevati ustavna procesna jamstva. V vseh primerih, ko pristojni organ ugotovi nezdržljivost funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti, mora biti funkcionarju dana možnost, da v določenem roku nezdržljivost odpravi. Pravne posledice nezdržljivosti funkcije z

<sup>19</sup> Poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta (10. člen ZPos).

<sup>20</sup> Poslanec ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih (10. člen ZPos).

opravljanjem pridobitne dejavnosti za vse funkcionarje celovito določa ZIntPK. Ta kot sistemski in novejši predpis velja tudi za neposredno voljene funkcionarje (poslance).

Odgovor na zaključno vprašanje, ali je Državni zbor pravno vezan na razrešitveni razlog pristojnega organa, je naslednji. V pravnem redu je lahko za odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih ter za odločanje o obstoju določenega pravnega razmerja pristojen določen organ, za razrešitev funkcionarja pa drug organ. Če je v pravnem redu za ugotavljanje razrešitvenega razloga pristojen organ, ki s posamičnim pravnim aktom odloči o pravici, obveznosti, pravni koristi ali o pravnem razmerju, ki je razrešitveni razlog, je pri odločanju o prenehanju funkcije na podlagi tega razrešitvenega razloga Državni zbor pravno vezan na pravnomočno odločitev o obstoju razrešitvenega razloga.



Nataša Voršič  
vodja