



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 0651-10/12-7/2
Ljubljana, 20. 3. 2013

Osnutek

ZAPISNIK

7. seje Komisije Državnega sveta za državno ureditev, ki je bila v ponedeljek, 18. 3. 2013 v sobi 209/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 14. uri in končala ob 16. uri.

Prisotni:

- predsednik: Rajko Fajt
- člani: mag. Dušan Semolič, Jernej Verbič, Jože Slivšek, Alojz Glavač in dr. Zoran Božič.
- Miloš Pohole (na podlagi 24. člena Poslovnika namesto Milana Ozimiča)
- Branko Šumenjak (na podlagi 24. člena Poslovnika namesto Bojane Potočan)

Opravičeno odsotni:

- podpredsednik: Toni Dragar
- člana: Bojana Potočan, Bojan Kekec in Milan Ozimič.

Ostali prisotni:

- Štefka Korade Purg, Anja Anzeljc, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
- Rihard Braniselj poslanec Državnega zbora (PS DL)
- Jani Moderndorfer poslanec Državnega zbora (PS PS).

DNEVNI RED:

1. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor – druga obravnava (ZVDZ-C), EPA 977-VI
2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor – druga obravnava (ZVDZ-D), EPA 988-VI
3. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih – druga obravnava (ZPos-F), EPA 978-VI
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike – druga obravnava (ZVPR-A), EPA 980-V

Ad1), Ad3) in Ad4)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor – druga obravnava (ZVDZ-C), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih – druga obravnava (ZPos-F) in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike – druga obravnava (ZVPR-A), ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Rihardom Braniseljem.

Komisija **podpira** predloge zakonov.

Predstavnik predlagatelj, poslanec Rihard Braniselj je uvodoma podal obrazložitev k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor, EPA 977-VI, Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih, EPA 978-VI in Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike, EPA 980-VI in poudaril, da je namen zakona z vidika integritete zaostri pogoje za nastop funkcije poslancev in drugih funkcionarjev ter skupaj s predlaganimi spremembami drugih zakonov te pogoje izenačiti tudi za nastop funkcije predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, županov in občinskih svetnikov. Za vse našteje funkcionarje predlogi sprememb zakonov določajo iste vstopne pogoje: polnoletnost, državljanstvo RS, poslovna sposobnost, neobstoje pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapor v trajanju več kot tri mesece, oziroma. Zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zapor v trajanju več kot tri mesece, neobstoje pravnomočne obsodbe zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva iz Kazenskega zakonika in neobstoje pravnomočne obtožnice zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Predlagane rešitve so usklajene tudi s sočasno predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o poslancih, Zakona o volitvah v Državni zbor, Zakon o volitvah predsednika republike. V zvezi s testom sorazmernosti je poudaril, da prevlada javna korist. Ljudstvo ima pravico da z državo upravljajo ljudje, ki izpolnjujejo standarde. Ambicija predlaganih rešitev je dvig politične kulture in strožji standardi v politiki. Predlagatelji se zavedajo, da v zvezi s predlaganimi rešitvami obstajajo pomisleki in različni pogledi o oblikovanju standardov, ki bi dvignili zaupanje v smeri krepitve pravne države.

V razpravi je predstavnik predlagatelja z odgovori na zastavljena vprašanja še dodatno obrazložil predlagane rešitve.

Vlada meni, da predlog zakona s konkretnimi rešitvami posega v volilno pravico, ni v skladu je z načelom domneve nedolžnosti in ni v soglasju z načelom sorazmernosti ter posega v pridobljene pravice. Vlada nasprotuje predlogu zakona.

Predlagane rešitve Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor, EPA 977-VI, Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih, EPA 978-VI, Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike, EPA 980-VI, urejajo isto družbeno razmerje in so bili vloženi istočasno v zakonodajni postopek. Predlogi zakonov so dobili podporo prve obravnave Državnega zbora na 11. seji, dne 7. marca 2013. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Državnem svetu EPA 979-VI je bil v prvi obravnavi predlagan v kompletu z ostalimi, v Državnem zboru ni dobil zadostne podpore in je bil postopek končan.

Namen predlaganih rešitev je z vidika integritete zaostri pogoje za nastop funkcije poslancev in drugih funkcionarjev ter skupaj s predlaganimi spremembami drugih zakonov te pogoje izenačiti tudi za nastop funkcije predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, županov in občinskih svetnikov. Za vse našteje funkcionarje predlogi sprememb zakonov določajo iste vstopne pogoje.

Komisija za državno ureditev podpira prizadevanja v smeri krepitve pravne države in temeljno zaupanje državljanek in državljanov tako v pravno državo kot v zakonodajno in izvršno vejo politične oblasti. Predlagane rešitve so v sozvočju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, v smeri da država največjo pozornost posveti krepitvi integritete v javnem sektorju, torej zagotovi strožje vstopne pogoje, da bi funkcionarji – politiki, svojo funkcijo opravljali profesionalno, z vso svojo integriteto. Predlagane rešitev gredo v smeri strožjih standardov v politiki in dvigu politične kulture.

Posebno pozornost kaže nameniti razlogom, ki bi narekovali morebiten poseg v volilno pravico (voliti in biti voljen). V primeru takšnega interesa se sme predpisati natančne pogoje oziroma razloge za omejevanje splošne volilne pravice, jasno in določno, po postopku, ki ga določa Ustava Republike Slovenije (četrty odstavek 80. člena). Predpisan mora biti tudi postopek za odvzem volilne pravice, v katerem mora biti zagotovljeno sodno varstvo.

Ustavno sodišče v svoji odločbi št. U-I-346/02 z dne 10.7.2003 poudarja, da se drugi odstavek 82. člena Ustave nanaša na pasivno volilno pravico za izvolitev v Državni zbor (podobne določbe Ustava nima za izvolitev v Državni svet, za izvolitev predsednika države niti za izvolitev v organe lokalnih skupnosti). Na podlagi te ustavne določbe lahko zakonodajalec določi, katere ne smejo biti izvoljene za poslance Državnega zbora. Ustava torej dovoljuje omejevanje pasivne volilne pravice za volitve poslancev Državnega zbora. Zakonodajalec lahko določi omejitve pasivne volilne pravice primerne za demokratične družbe. V takih primerih se presoja dopustnost po načelu sorazmernosti.

Komisija za državno ureditev opozarja na ustavno načelo sorazmernosti. To načelo je v zadnjem času vsebovano tudi v številnih odločitvah, ko ne gre le za vprašanje posega države v človekove pravice ali temeljne svoboščine, temveč za vprašanja razmerij med posameznimi pravicami in ustavno varovanimi interesi. Po mnenju predlagatelja pravnomočna obtožnica zaradi suma storitve drugih kaznivih dejanj, kljub nedvoumni domeni nedolžnosti, predstavlja sorazmerno visoko stopnjo presoje utemeljenosti očitane kaznivega dajanja in to ne le s strani policije in tožilstva, ampak tudi sodišča, zaradi česar posameznik ne bi mogel kandidirati na funkcionarski položaj.

Morebitna uvedba pogoja pravnomočne obtožnice za kazniva dejanja lahko vnašajo na lokalni ravni veliko nestrpnosti in bi lahko še poslabšala zaostrene krizne razmere. Zato kaže predlagane rešitve ponovno pretehtati, tudi v smeri, da se onemogoči morebitne zlorabe. Na drugi strani pa kaže nameniti pozornost morebitnim primerom iz prakse, ko se v dolgotrajnem postopku dokaže nedolžnost in se je zgodila krivica. Ob tem gre opozoriti na upravičenost do odškodnin, kar vpliva na proračun.

Komisija opozarja, da z vidika strogega testa sorazmernosti, naknadno dokončno presojo opravi najvišji ustavni organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin – Ustavno sodišče Republike Slovenije.

Posebno pozornost kaže nameniti razlogom, ki bi narekovali morebiten poseg v volilno pravico (voliti in biti voljen). V primeru takšnega interesa se sme predpisati natančne pogoje oziroma razloge za omejevanje splošne volilne pravice, jasno in določno, po postopku, ki ga določa Ustava Republike Slovenije (četrty odstavek 80. člena). Predpisan mora biti tudi postopek za odvzem volilne pravice, v katerem mora biti zagotovljeno sodno varstvo.

Predlagane rešitve izenačujejo pogoje za nastop funkcije predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, županov in občinskih svetnikov. Za vse našteje funkcionarje predlogi sprememb zakonov določajo iste vstopne pogoje. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Državnem svetu, EPA 979-VI v prvi obravnavi na isti seji Državnega zbora dne ni dobil zadovoljive podpore in je zakonodajni

postopek končan. Zato bi kazalo konsistentnost predlaganih rešitev predvideti tudi za državne svetnike.

Komisija za državno ureditev podpira namero predlagatelja, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka predlagane rešitve izboljša. Komisija predlaga, da se v nadaljevanju obravnave predlogov zakonov dopolni v amandmajski obliki tako, da ne bodo dopuščali dvomov o ustavni skladnosti.

Po razpravi je Komisija za državno ureditev sprejela s k l e p da se opravi skupno glasovanje o predlogih zakonov. Komisija **podpira** predloge zakonov.

* * *

Sprejet je bil še naslednji s k l e p:

Komisija za državno ureditev predlaga, da Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor – druga obravnava (ZVDZ-C), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih – druga obravnava (ZPos-F) in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike – druga obravnava (ZVPR-A) obravnava Državni svet na 5. seji 20. 3. 2013

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Ad2)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor, druga obravnava, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem.

Komisija **podpira** predlog zakona z upoštevanjem pripomb iz razprave.

Predstavnik predlagatelja Jani Möderndorfer je uvodoma poudaril, da volilni sistem ureja Zakon o volitvah v Državni zbor. Z Ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena Ustave je bil dodan peti odstavek, ki določa: »Poslanci, razen poslancev narodne skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov«. Novela zakona o volitvah v Državni zbor je poleg uskladitve z ustavnim zakonom, odpravila še nekatere druge pomanjkljivosti zakona, ki so oteževale izvedbo volitev in so se nanašale zlasti na delo volilnih organov, problemov v zvezi s financiranjem volitev ter rešitve usmerjene k povečanju participacije žensk.

Cilji predlaganih rešitev so: zagotovitve odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom na volitvah in uresničitev odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, po kateri »imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«. Predlagane rešitve uresničujejo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-7/07 in odpravljajo pravno praznino glede podrobnejših pravil o glasovanju po pošti. Predlog zakona smiselno spreminja in poenostavlja sistema glasovanja na volitvah poslancev narodnih manjšin, omogočanja glasovanja po pošti, predvideva uvedbo pogojne glasovnice in zagotovitve enakih možnosti moških in žensk in s ciljem odprave nekaterih drugih pomanjkljivosti v praksi. Po novem bo prepovedano fotografiranje, slikovno snemanje na volišču.

Predstavnik predlagatelja je z odgovori na zastavljena vprašanja še dodatno obrazložil predlagane rešitve.

Vlada določene predloge sprememb zakona podpira, vendar iz vidika celotnega predloga meni, da so potrebna še dodatna usklajevanja na strokovni ravni predvsem iz razloga, da ne bi bilo ogroženo uresničevanje temeljnih načel zakona. Vlada RS predlogu zakona nasprotuje.

Komisija poudarja, da je vprašanje volilnega sistema vedno pomembno politično vprašanje. Razprave o volilnem sistemu in prav tako različni pogledi in stališča trajajo vsaj 15 let. V preteklosti sta bila predlagana dva predloga, ki naj bi ustrezneje urejala volitve v Državni zbor. Politične stranke so imele različne poglede na ustreznejše možne rešitve a ni bilo zadostne podpore za sprejem.

Državni svetniki soglašajo, da z novelo Zakona o volitvah v Državni zbor zahteve 80. člena ustave niso bile v celoti uresničene, saj ni povsem uresničil določbe, po kateri »imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. V proporcionalnem sistemu je najpogostejši način uveljavljanja načela personalizacije volitev – uvedba preferenčnega glasu, s katerim lahko volivci odločijo o tem, kateri kandidat z liste kandidatov naj bo izvoljen. Državni svetniki podpirajo predlog, ki omogoča personalizacijo volitev.

Ureditev z volilnimi okraji po kateri se v sedanjem sistemu določi vrstni red dodeljevanja mandatov kandidatom na podlagi zaporedja deležev glasov, ki jih je dobila lista v posameznem volilnem okraju. Takšna ureditev pa personalizacije ne zagotavlja, saj število glasov, ki jih dobi lista kandidatov, ne pomeni, da kandidat, ki nastopa v posameznem volilnem okraju, tudi osebno uživa takšno podporo kot politična stranka, na listi katere kandidira, ampak je njegov izid odvisen pretežno od podpore, ki jo v tem volilnem okraju uživa lista, na kateri kandidira.

Ukinitev volilnih okrajev terja tehten premislek, saj je sedanji sistem poznan in predvidljiv. Po drugi strani dosedanja praksa kaže na določena odstopanja in možne velike razlike glede števila glasov za izvolitev posameznega kandidata saj ima lahko en glas v posameznem (manjšem) okolju trikratno večjo težo kot v drugem, glede na okolje oziroma število volivcev. Razprave o volitvah v Državni zbor vedno zastavljajo vprašanje polarizacije volitev v smeri podeželje, mestna središča z bojznijo po prevladi urbanih okolij. Tudi volilne enote so si med seboj različne. Po drugi strani že sedaj obstajajo problemi regionalne zastopanosti in centralizacije odločanja. Večja je moč odločanja v urbanih središčih. Vse navedeno kaže upoštevati pri predlaganih spremembah.

Državni svetniki opozarjajo, da je določanje kvorumov pretežno politično vprašanje, pri čemer to število ne sme biti previsoko niti prenizko. Državni svetniki soglašajo z mnenjem predlagatelja, da ni utemeljenih razlogov, da bi se odstotek, določen v ZVDZ, razlikoval od standarda najmanj 40% zastopanosti obeh spolov, ki sta ga že postavila ZLV in Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament.

Predlog zakona smiselno spreminja in poenostavlja sistema glasovanja na volitvah poslancev narodnih manjšin, po drugi strani pa bi predlagana rešitev (podpis najmanj 2% volilnih upravičencev) pomenila drastičen dvig zahtevanega števila podpisov, ki bi predvsem iz manjših dvojezičnih območij, bistveno otežilo kandidiranje. Zato kaže upoštevati Mnenje Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti, ki predlaga, da se za kandidiranje za poslance narodnih skupnosti, določi podpis najmanj 1% volilnih upravičencev. To bi pomenilo, da bi s podpisi določilo kandidate madžarske narodne skupnosti približno 80 volivcev, kar je še vedno občuten dvig kvoruma glede na sedaj potrebnih 30 podpisov.

Državni svetniki so soglašali s predlagateljem, da predlagane rešitve gredo v pravi smeri, smeri izboljšav. Istočasno pa menijo, da bi kazalo predlagane rešitve še dodatno pretehtati.

Po razpravi je bil sprejet **s k l e p**:

Komisija za državno ureditev predlaga, da Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor – druga obravnava (ZVDZ-D) obravnava Državni svet na 5. seji 20. marca 2013.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije državni svetnik Rajko Fajt.

Sonja Uršič
sekretarka

Rajko Fajt
predsednik