



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20-25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

PREDSEDNIK DRŽAVNEGA ZBORA

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	- 1 -03- 2013	
Šifra:	004-03 13-3 5	
Povezava:		
EFA:	977-VI	EU:
Sign. zn.:		
Kratika:		

EVA: 2011-1211-0977

Številka: 00702-2/2013/6

Datum: 28. 2. 2013

Vlada Republike Slovenije je na 52. redni seji dne 28. 2. 2013 sprejela:

- Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor,

ki vam ga pošiljam na podlagi drugega odstavka 116. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10).

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01 (23/02 – popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11 in 64/12) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10) določila, da bosta kot njena predstavnika na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovala:

- Zvonko Černač, v funkciji ministra za pravosodje in javno upravo,
- Mojca Kucler Dolinar, državna sekretarka, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

PRILOGA: 1

Dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR



EVA: 2011-1211-0977

Številka: 00702-2/2013/5

Datum: 28. 2. 2013

Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor

Skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Rihardom Branisljem je predložila v zakonodajni postopek predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju: predlog zakona). Predlagatelji predlagajo zakonsko zaostritev pogojev za nastop funkcij poslancev in da se skupaj s predlaganimi spremembami drugih zakonov te pogoje izenači tudi za nastop funkcij predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, državnih svetnikov, županov in občinskih svetnikov. Za vse našete funkcionarje predlogi sprememb posameznih zakonov zato določajo iste vstopne pogoje: polnoletnost, poslovno sposobnost, neobstoj pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece, oziroma zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zapora v istem trajanju, neobstoj pravnomočne obsodbe zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva iz šestindvajsetega poglavja Kazenskega zakonika in neobstoj pravnomočne obtožnice zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. V tem zakonu predlagane spremembe so identične s sočasno predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o poslancih, Zakona o državnem svetu, Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o lokalnih volitvah, Zakona o Vladi Republike Slovenije in Zakona o volitvah predsednika republike.

1. Uvodno glede ustavnih določb

Uvodno vlada meni, da predloga zakona ne more podpreti iz jasnih ustavnopravnih razlogov, ki vključujejo tudi varstvo in spoštovanje vrednot ustavne demokracije, ter iz konvencijskih razlogov (Evropska konvencija o človekovih pravicah¹), zlasti v delu, ki se nanaša na prepoved nastopa funkcij v izvršilni in zakonodajni oblasti, oziroma kandidiranja na njih.

Prvo vprašanje, ki se Vladi Republike Slovenije postavi ob pripravi menja k predlogom zakonov, ki določajo pogoje za nastop funkcije, je, ali je takšno omejevanje sploh dopustno glede na 43. člen Ustave RS, ki določa splošno volilno pravico: »(1) Volilna pravica je splošna in enaka. (2) Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico voliti in biti voljen. (3) Zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci. /.../«

Odgovor na to vprašanje daje samo Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki v odločbi U-I-346/02, sklene takole: »Glede na navedeno lahko sklenemo, da Ustava nima izrecnih določb, ki bi predpisovale dodatne pogoje glede splošne volilne pravice k tistim, ki jih določa drugi

¹ Uradni list RS št. 33/94 – Mednarodne pogodbe, št. 7/94, Uradni list RS, št. 102/03 – Mednarodne pogodbe, št. 22/03, Uradni list RS, št. 49/05 – Mednarodne pogodbe, št. 7/05, Uradni list RS, št. 48/09 – Mednarodne pogodbe, št. 12/09 in Uradni list RS, št. 46/10 – Mednarodne pogodbe, št. 8/10.

odstavka 43. člena Ustave. Zakonski pridržek v smislu tretjega odstavka 15. člena določa Ustava le za pasivno volilno pravico poslancev Državnega zbora. Za aktivno volilno pravico Ustava ne določa nikakršnih zakonskih pridržkov in prav tako ne za pasivno volilno pravico, s prejšnjim omenjenim izjemo (volitve v Državni zbor). Zato je poseg v aktivno volilno pravico in poseg v pasivno volilno pravico za volitve drugih državnih oziroma lokalnih organov (Državni svet, Predsednik republike, župan, svet občine) dopusten le, če je potreben zaradi varstva pravic drugih ali varstva javnega interesa, če se z njim varuje pravice drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). V obeh primerih pa je za konkretno zakonsko ureditev treba ugotoviti, ali je v skladu z načelom sorazmernosti.«

Ustavno sodišče zaključuje: »Zakonodajalec bo moral najprej oceniti, ali sploh obstaja javni interes (potreba po zaščiti pravic drugih), ki bi upravičeval tak poseg v volilno pravico (izjema velja za pravico biti izvoljen za poslanca). Če bo takšen interes ugotovljen, bo moral v zakonih, ki urejajo volitve, predpisati natančne pogoje oziroma razloge za omejevanje splošne volilne pravice. Predpisati sme samo takšne omejitve, ki so v neposredni zvezi s legitimnim ciljem oziroma razlogom za omejevanja splošne volilne pravice (varstvo pravice drugih oziroma javne koristi) ter kot take primerne in nujno potrebne za njegovo uresničitev (tretji odstavek 15. člena Ustave). Pri tem morajo biti ti predpisi jasni in določni (2. člen Ustave) ter sprejeti po postopku, ki ga določa Ustava (četrti odstavek 80. člena ter prvi odstavek 98. člena). Predpisan mora biti tudi postopek za odvzem volilne pravice, v katerem mora biti zagotovljeno sodno varstvo.«

Glede na navedeno menimo, da predlog zakona s konkretnimi rešitvami posega v volilno pravico (43. člen Ustave Republike Slovenije), poleg tega pa razveljavlja ustavno načelo domneve nedolžnosti (27. člen Ustave Republike Slovenije) in krši načelo sorazmernosti (ki izhaja iz 2. člena v zvezi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave Republike Slovenije).

2. Obstoječa ustavnosodna presoja glede volilne pravice

Vlada ugotavlja, da je predlagatelj zakona odločbo ustavnega sodišča št. U-I-346/02 z dne 10.7.2003 – za konkretni primer ključno odločbo – povsem prezrl. To izhaja iz uvoda v predlog zakona, kjer napačno ugotavlja, da ima »pravico voliti in biti voljen za poslanca v skladu s 7. členom Zakona o volitvah v državni zbor državljani RS, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let in mu ni bila odvzeta poslovna sposobnost.« Z dikcijo, da mora biti državljan, da lahko voli, star 18 let in mu ne sme biti odvzeta poslovna sposobnost, se predlagatelj vrača na staro dikcijo, ki jo je ustavno sodišče z navedeno odločbo razveljavilo že leta 2003. Predlagatelj se vrača na neustavno stanje.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi št. U-I-346/02 z dne 10. 7. 2003 izrecno poudarilo, da bi moral predlagatelj najprej oceniti, ali sploh obstaja javni interes (potreba po zaščiti pravic drugih), ki bi upravičeval tak poseg v volilno pravico. Če bi bil takšen interes ugotovljen, bi moral v zakonih, ki urejajo volitve, predpisati natančne pogoje oziroma razloge za omejevanje splošne volilne pravice. Predpisati sme samo takšne omejitve, ki so v neposredni zvezi s legitimnim ciljem oziroma razlogom za omejevanja splošne volilne pravice (varstvo pravice drugih oziroma javne koristi) ter kot take primerne in nujno potrebne za njegovo uresničitev (tretji odstavek 15. člena Ustave Republike Slovenije). Pri tem morajo biti ti predpisi jasni in določni (2. člen Ustave Republike Slovenije) ter sprejeti po postopku, ki ga določa Ustava Republike Slovenije (četrti odstavek 80. člena ter prvi odstavek 98. člena). Predpisan mora biti tudi postopek za odvzem volilne pravice, v katerem mora biti zagotovljeno sodno varstvo.

Pri tem je Ustavno sodišče zapisalo:

"12. Drugi odstavek 82. člena Ustave se 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 osebe ne smejo biti izvoljene za poslanca Državnega zbora.

Ustava torej dovoljuje (poseg) omejevanje pasivne volilne pravice za volitve poslancev Državnega zbora. Ustava ne našteva razlogov, na podlagi katerih bi zakonodajalec lahko predpisal posamezne primere, vendar pa zakonodajalec lahko določi omejitve pasivne volilne pravice iz razlogov, ki so poznani v primerjalnih pravnih ureditvah in so sprejemljivi v svobodni in demokratični družbi. Seveda pa se tudi v takih primerih presoja dopustnost posega po načelu sorazmernosti."

Glede razlogov, ki so poznani v primerjalnih pravnih ureditvah in so sprejemljivi v svobodni in demokratični družbi, pa se Ustavno sodišče v opombi sklicuje na deli Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (v nadaljevanju: Beneška komisija) Europe's Electoral Heritage in Kodeks dobrih običajev v volilnih zadevah. Pri tem Kodeks dobrih običajev prinaša koristne smernice za pravilno vodenje demokratičnih volitev. V dokumentu so vsebovane tudi smernice komisije o okoliščinah, v katerih lahko pride do odvzema pravice voliti ali biti voljen. V smernici 1.1(d) je določeno, da: „i. se lahko za posameznike predvidi odvzem pravice voliti in biti voljen, vendar le, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji: ii. odvzem mora biti določen z zakonom; iii. upoštevano mora biti načelo sorazmernosti; pogoji za odvzem posameznikom pravice, da kandidirajo na volitvah, so lahko manj strogi kot pogoji za odvzem pravice voliti; iv. odvzem pravice mora temeljiti na duševni nezmožnosti ali kazenski obsodbi za hudo kaznivo dejanje; v. poleg tega se lahko odvzem političnih pravic ali ugotovitev duševne nezmožnosti določi le s sodno odločbo“. Citirane pogoje, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, so sicer v svojem predlogu navedli tudi predlagatelji, pri čemer pa so spregledali, da se zadnji od pogojev ne nanaša na obtožnico (pa četudi pravnomočno), pač pa na sodbo. Ravno tako tudi predlagatelji niso utemeljili ali obstaja javni interes (potreba po zašiti pravic drugih), ki bi upravičeval takšne posege v volilno pravico, kot so predlagani.

3. Pravna domneva nedolžnosti v Ustavi Republike Slovenije

S predlogom, ki kot razlog za omejevanje pasivne volilne pravice določa tudi pravnomočno obtožnico, je predlagatelj posegel v 27. člen ustave in s tem razvrednotil ustavno določeno domnevno nedolžnosti. Uvedba načela domneve nedolžnosti je eden najpomembnejših korakov na področju kazenskega procesnega prava. S tem je posamezniku zagotovljena ena izmed temeljnih pravic, ki jo danes vsebujejo skoraj vsi kazensko pravni sistemi po vsem svetu. Tako skorajda ne govorimo o demokratično razviti državi, v kolikor nima v svoj sistem vključenega načela domneve nedolžnosti. V skladu s tem načelom je vsakdo domnevan za nedolžnega, v kolikor mu krivda ni dokazana izven razumnega dvoma. V samih pravnih aktih pa se to načelo pojavlja v različni oblikah, v ustavi pa v njenem 27. členu izrecno v tej vsebini: "Kdor je obdolžen kaznivega ravnanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo." Vlada povzeto pripominja, da institut "kazniva ravnanja" kot nadpomenka vsebujejo kazniva dejanja in prekrške (nekoč tudi gospodarske prestopke), izraz "obdolžen" je nadpomenka za vse akte obtoževanja s strani organov pregona in organov odkrivanja kaznivih ravnanj, institut "pravnomočne sodbe" pa je en od temeljnih poznanih postulatov celokupnega pravnega reda Republike Slovenije, ki med drugim ustavnoskladno zavezuje tudi zakonodajno in izvršilno vejo oblasti glede na določbe vsaj drugega in prvega odstavka 2. člena Zakona o sodiščih².

4. Ustavno načelo sorazmernosti in strogi test sorazmernosti

Predlagatelj je s svojim predlogom postavil pod vprašaj tudi že večkrat omenjeno ustavno načelo sorazmernosti. Ustavno sodišče Republike Slovenije ga je v svojih odločitvah uveljavilo³

² Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11 in 75/12 – ZSPDLS-A

³ Ustavno načelo sorazmernosti glede na ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča Republike Slovenije temelji v 2. členu Ustave Republike Slovenije, doseg tega načela pa določa tretji odstavek 15. člena Ustave Republike Slovenije (ta interpretacija umestitve in utemeljitve ustavnega načela sorazmernosti v

kot enega od temeljnih kriterijev ustavnosodne presoje. Pri tem velja opozoriti, da Ustavno sodišče na podlagi testa sorazmernosti presoja, ali gre v posameznem primeru za (ne)dopusten poseg države v kakšno človekovo pravico. To načelo je v zadnjem času vsebovano tudi v številnih odločitvah, ko ne gre za vprašanje posega države v človekove pravice ali temeljne svoboščine, temveč za vprašanje razmerja med posameznimi pravicami in ustavno varovanimi interesi. V teh primerih Ustavno sodišče ne opravi vedno preizkusa z vidika celotnega testa sorazmernosti, temveč ocenjuje, kako daleč je mogoče varovati neko pravico oziroma interes v razmerju do pravic in interesov drugih.

V primeru predloga zakona je jasno, da je že zakonodajalec sam dolžan opraviti predhodno presojo ustavnosti predloga zakona z vidika t.i. strogega testa sorazmernosti, naknadno dokončno presojo pa opravi najvišji ustavni organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji - Ustavno sodišče Republike Slovenije.

5. Pravica do svobodnih volitev iz Evropske konvencije o človekovih pravicah

Tudi z vidika določb Evropske konvencije o človekovih pravicah je očitno, da je predlagana ureditev neustavna. Leta 2005 je namreč Veliki senat Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru *Hirst proti Združenemu Kraljestvu* (št. 2)⁴ odločil, da splošna zakonska prepoved pravnomočno obsojenim zapornikom, da volijo na volitvah, ni v skladu s členom 3 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (Pravica do svobodnih volitev)⁵. Iz navedene precedenčne⁶ sodbe je možno vsaj sklepati, da manj od pravnomočne kazenske obsodbe (položaj obdolžene osebe) zagotovo pomeni kršitev določbe navedenega člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, ne glede na to, ali gre za zakonski (prepovedni ali omejitveni) poseg v aktivno ali za pasivno volilno pravico obdolžene fizične osebe.

6. Pravne posledice obsodbe

Prepoved kandidiranja zaradi pravnomočne obtožnice je tudi v nasprotju s kazensko zakonodajo, saj se skladno s Kazenskim zakonikom prenehanje ali izguba posameznih pravic lahko veže samo na pravnomočno obsodbo. V skladu z 78. členom Kazenskega zakonika pravne posledice obsodbe ne morejo nastati celo, če je bila storilcu za kaznivo dejanje izrečena denarna kazen, pogojna obsodba ali sodni opomin, ali če mu je bila kazen odpuščena. Glede na to pravne posledice še toliko bolj ne morejo nastati v primeru pravnomočne obtožnice. Takšne posledice pa bi morale biti tudi časovno omejene (drugi odstavek 80. člena Kazenskega zakonika).

Pripombe k posameznim členom

K 1. in 2. členu

Pri predlogu ureditve volilne pravice se veljavna ureditev v vseh zakonih, ki urejajo volitve v državne organe opirajo na volilno pravico, kot je določena v ustavi, po kateri ima volilno pravico vsak državljan Slovenije, ki dopolni osemnajst let. Vlada ugotavlja, da se s predlaganimi

Republiki Sloveniji v ustavni red Republike Slovenije je smiselno povzeta po: Iztok Štefanec, Meje načela sorazmernosti - Diplomsko naloga, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, oktober 2010, Ljubljana, predvsem str. 23 in 36-42).

⁴ Sodba Velikega senata ESČP, št. 74025/01, 6.10.2005.

⁵ Glejte tudi: Začasna resolucija CM/ResDH(2009)1601, Izvrševanje sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, *Hirst proti Združenemu Kraljestvu* (št. 2), sprejeto na Odboru ministrov, 3.12.2009, na 1072. zasedanju Namestnikov ministrov.

⁶ Glejte npr. sodbi ESČP v primeru *Frodl proti Avstriji*, št. 20201/04, 8.4.2010 in v primeru *Alajos Kiss proti Madžarski*, št. 38832/06, 20.5.2010, kjer je odločeno podobno kot v primeru *Hirst proti Združenemu Kraljestvu* (št. 2), oziroma se sodbi celo uporabljata t.i. "Hirstov test".

spremembami v 7. členu predlaga sprememba oz. dopolnitev izvrševanja pasivne volilne pravice in sicer se pogoja državljanstva in polnoletnosti dopolnjujeta s poslovno sposobnostjo. V zvezi s tem ponovno opozarjamo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-346/02 (Uradni list RS, št. 73/2003), v kateri je sodišče razveljavilo del določb 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor, 2. člena Zakona o državnem svetu, 2. člena Zakona o volitvah predsednika republike in 5. člena Zakona o lokalnih volitvah, ki se glasijo »in mu ni odvzeta poslovna sposobnost«. Ustavno sodišče je v odločbi sklenilo, da ustava nima izrecnih določb, ki bi predpisovale dodatne pogoje glede splošne volilne pravice k tistim, ki jih določa drugi odstavek 43. člena ustave. Drugi odstavek 43. člena ustave določa, da ima pravico voliti in biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18 let. Za aktivno volilno pravico ustava torej ne določa nikakršnih zakonskih pridržkov ali omejitev in prav tako ne za pasivno volilno pravico, razen z izjemo določbe drugega odstavka 82. člena ustave, na podlagi katere lahko zakonodajalec odloči, katere osebe ne smejo biti izvoljene za poslanca državnega zbora. Na podlagi te odločitve Ustavnega sodišča je bil že spremenjen Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 78/06), ki je zaradi uskladitve z navedeno odločbo ustavnega sodišča poleg pogoja državljanstva in starosti osemnajst let določil, da volilne pravice nimajo tiste osebe, ki jim je bila popolnoma odvzeta poslovna sposobnost zaradi duševne bolezni, duševne zaostalosti ali duševne prizadetosti ali je bila podaljšana roditeljska pravica njihovih staršev ali drugih oseb (skrbnikov, posvojiteljev). Odvzem poslovne sposobnosti pa ne odvzame volilne pravice samodejno. Zakon je takrat kot dodaten pogoj določil, da take osebe niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev. O odvzemu volilne pravice mora v skladu s to veljavno določbo Zakona o volitvah v državni zbor odločati sodišče v nepravdnem postopku hkrati z odločitvijo o odvzemu poslovne sposobnosti oziroma o podaljšanju roditeljske pravice.

Če to ustavnopravno velja za področje odvzema poslovne sposobnosti glede volilne pravice, ki mora biti splošna in enaka (prvi odstavek 43. člena Ustave Republike Slovenije)⁷, je še veliko bolj neprimerno in očitno neustavno, da bi se odvzem določenih volilnih ali političnih pravic vezal zgolj na obstoj pravnomočnih obtožnih aktov. In glede na prej navedeno odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije iz leta 2003 tudi drugi odstavek 82. člena Ustave Republike Slovenije⁸ ne daje podlage zakonodajalcu, da omeji volilno pravico, tako kot je predlagano s predlogom zakona.

K 3. členu

S predlagano prehodno določbo se posega v načelo zaupanja v pravo, kar pa bi moralo biti obrazloženo z ustreznimi ustavnopravnimi argumenti.

⁷ Glejte tudi: dr. Sovdat Jadranka, Komentar 43. člena Ustave Republike Slovenije, v: Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev A, ur.: prof. dr. Šturm Lovro, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana, 2011, str. 711-712, robna št. 3 in 726, robna št. 33. Tudi v Nastajanje slovenske Ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991, II. zvezek, ur.: dr. Miro Cerar, Gorazd Perenič, Ljubljana, 2001, izdal: Državni zbor Republike Slovenije, str. 467-468 (29. seja Komisije z dne 22.4.1991) ni najti nobenega argumenta ustavodajalca, da je glede tega člena menil, da je sploh možno volilno pravico omejiti z zakonom.

⁸ V Nastajanje slovenske Ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991, III. zvezek, ur.: dr. Miro Cerar, Gorazd Perenič, Ljubljana, 2001, izdal: Državni zbor Republike Slovenije, str. 842-843 (41. seja Komisije z dne 19.12.1991) ni najti nobenega argumenta ustavodajalca, da je menil, da je možno volilno pravico omejiti z zakonom, tako da ne smejo kandidirati pravnomočno obtoženi posamezniki.