



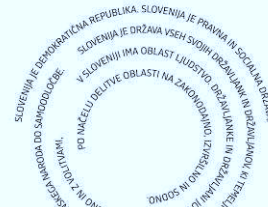
REPUBLIKA SLOVENIJA

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: 020-12/13-19/

Datum: 26. 3. 2013

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-H), druga obravnava, EPA 1053-VI.

Zakonodajno-pravna služba je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika. K predloženemu besedilu zakonske spremembe ima naslednje pripombe:

Predlog zakona določa pogoje za izvolitev oziroma imenovanje predsednika vlade, ministra in državnega sekretarja, torej najpomembnejših funkcionarjev vlade. Poleg splošnih pogojev za pridobitev funkcije (državljanstvo, polnoletnost, poslovna sposobnost) določa še dodatne pogoje oziroma zadržke, povezane s kaznivimi dejanji (pravnomočna obsodba za določena kazniva dejanja ali na določeno kazen, pravnomočna obtožnica za naklepna kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti). Predlog zakona dopolnjuje tudi razloge za prenehanje funkcije teh funkcionarjev. Ob odstopu, ki ga pozna že veljavni Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), se poleg splošnih (naravnih) razlogov za prenehanje funkcije (izguba volilne pravice, trajna nezmožnost za opravljanje funkcije) uvajajo še dodatni razlogi, povezani s kaznivimi dejanji (pravnomočna obsodba za določena kazniva dejanja ali na določeno kazen, pravnomočna obtožnica za naklepna kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti). Namen določanja pogojev za izvolitev oziroma razlogov za prenehanje funkcije naj bi bil zagotavljanje integritete funkcionarjev ter povrnitev zaupanja ljudi v pravo in pravno državo, organe zakonodajne in izvršilne veje oblasti, pravosodni sistem in politiko, v primeru pravnomočne obtožnice pa tudi preprečevanje konflikta interesov ter zlorabe oblasti.

Uvodoma ugotavljamo, da gre za pomembne novosti, ki so v pretežnem delu (predsednik vlade, ministri) povezane z ustavnopravno materijo - s postopkom oblikovanjem vlade ter s postopkom prenehanje funkcije predsednika vlade (in s tem same vlade) in ministrov. Kljub pomembnosti te materije, ob kateri se zastavljajo zahtevna ustavnopravna in pravnosistemska vprašanja, ugotavljamo, da je obrazložitev predlaganih sprememb zelo skromna in ne dosega standarda obrazložitve, kot ga zahteva Poslovnik Državnega zbora (sedmi odstavek 115. člena), v priloženem

primerjalno pravnem pregledu¹ pa ni najti niti enega podatka o tem, kako je vprašanje "vstopnih in izstopnih" pogojev za te funkcionarje urejeno v primerljivih ureditvah. Zato je že s tega vidika preučevanje ustavne in sistemske skladnosti predlaganih rešitev zelo oteženo.

I. Pogoji za kandidiranje za predsednika vlade, ministra in državnega sekretarja

(1. člen Predloga)

Poleg splošnih pogojev za pridobitev funkcije (državljanstvo, polnoletnost, poslovna sposobnost), ki niso sporni, so predlagani še dodatni pogoji, povezani s kaznivimi dejanji. Tako za te funkcije ne more kandidirati tisti, (1.) ki je bil pravnomočno obsojen za kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, (2.) ki je bil pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece, (3.) ki je bil pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece in (4.) zoper katerega je vložena pravnomočna obtožnica za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

V zvezi s predlaganimi omejitvami, ki naj bi zagotavljale integriteto izvoljenih funkcionarjev in zaupanje javnosti v vlado, je treba izhodiščno upoštevati dejstvo, da primerjava pogojev za kandidiranje za javno službo s pogoji za izvoljivost predsednika vlade in ministrov ni ustrezna, saj za razliko od javnih uslužbencev predsednik vlade in minister pridobita svojo funkcijo, ki je časovno omejena (mandat), z volitvami v Državnem zboru kot splošno predstavniškem telesu. Izvolitev predsednika vlade oziroma imenovanje ministra v Državnem zboru je tako odraz izražene (večinske) politične podpore (zaupanja) poslancev in s tem tudi posredno odraz (večinske) politične podpore (zaupanja), izraženega na volitvah v Državni zbor. Prav pridobitev funkcije z izvolitvijo oziroma imenovanjem v Državnem zboru po naši presoji terja zadržan pristop zakonodajalca pri določanju pogojev za izvolitev, saj bi v nasprotnem primeru lahko (posredno) prekomerno posegel v aktivno volilno pravico državljanov.

Predlagani pogoji za kandidiranje na funkcijo, ki so povezani s kaznivimi dejanji, pomenijo prepoved pridobitve posameznih pravic (prepoved opravljanja določene javne funkcije) zaradi (suma) storitve kaznivih dejanj, zato gre po vsebini za pravne posledice obsodbe (drugi odstavek 79. člena Kazenskega zakonika; KZ-1) oziroma v enem delu celo za pravne posledice pravnomočne obtožnice. Zato so za presojo ustavnosti in pravnosistemske skladnosti predlaganih rešitev pomembne tiste določbe Ustave, ki določajo jamstva v kazenskem pravu (27. člen - domneva nedolžnosti in 28. člen - načelo zakonitosti v kazenskem pravu) ter določbe KZ-1, ki na sistemski ravni ureja institut pravnih posledic obsodbe. To pomeni, da sme drug zakon določiti posamezno pravno posledico le v okviru pogojev, ki jih določa KZ-1,² kar pomeni, da so omejitve za pravne posledice obsodbe, ki jih določa KZ-1, okvir za druge zakone, ki uvajajo pravne posledice obsodbe. Razmerje med KZ-1, ki celovito in sistematično ureja kazenskopravno področje, in drugimi zakoni, ki določajo pravne posledice obsodbe, namreč po naši presoji ni "klasično" razmerje prirejenosti dveh zakonov, saj pravne posledice delujejo kot nadaljevanje prisile, ki je izražena v določanju kaznivih dejanj in predpisovanju kazni zanje, zato bi morale biti podrejene istim izhodiščem kot čiste kazenskopravne določbe.³ Zato so po našem mnenju predlagane določbe, ki odstopajo od določb KZ-1 o pravnih posledicah obsodbe, še zlasti, če gre za bistven odstop,

¹ Priložen primerjalno pravni pregled obsega le (malo) podatkov glede volilne pravice za poslanca in prenehanja mandata poslanca.

² Bavcon in drugi, Kazensko pravo - splošni del, Uradni list, Ljubljana 2013, str. 473.

³ Gl. Bele, Kazenski zakonik s komentarjem - Splošni del, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 540.

lahko sporne tako z vidika pravne države (2. člen Ustave) kot tudi z vidika zgoraj navedenih določb Ustave, ki se odražajo v določbah KZ-1 o pravnih posledicah obsodbe.

V skladu s KZ-1 (78. - 80. člen) lahko posamezen zakon določi pravne posledice zaradi obsodbe za določeno vrsto kaznivih dejanj ali na določeno kazen. Pravne posledice obsodbe ne morejo nastati, če je bila storilcu za kaznivo dejanje izrečena denarna kazen, pogojna obsodba ali sodni opomin ali če mu je bila kazen odpuščena, kar pomeni, da pravne posledice obsodbe pri veljavnem sistemu kazenskih sankcij nastanejo le, če je bila storilcu izrečena kazen zapor ali mladotniškega zapor.⁴ Pravne posledice nastanejo po samem zakonu (*ex lege*), s katerim so predpisane. Pri tem je nastanek pravnih posledic vezan na pravnomočnost obsodbe, kar je odraz ustavno varovane domneve nedolžnosti (27. člen Ustave), v skladu s katero obtoženi kaznivega dejanja velja za nedolžnega, dokler ni njegova krivda ugotovljena s pravnomočno obsodbo.⁵ Pravne posledice obsodbe, ki so v prepovedi pridobitve posameznih pravic, so časovno omejene (drugi odstavek 80. člena). Pomembna je tudi določba četrtega odstavka 78. člena KZ-1, v skladu s katerim se sme za storilca uporabiti samo tista pravna posledica obsodbe, ki je bila z zakonom določena ob storitvi kaznivega dejanja. Prepoved retroaktivne veljavnosti je določena zaradi načela zakonitosti (28. člen Ustave), ki se razteza tudi na zakone (določbe), ki določajo pravne posledice obsodbe, saj se tudi te določbe navezujejo na kaznivo dejanja in so zato kazenskopravne narave.⁶

Predlagani pogoji za kandidiranje na funkcijo, ki so povezani s kaznivimi dejanji, odstopajo od navedenih določb KZ-1 o pravnih posledicah obsodbe. Kot že omenjeno, je odstop od sistemskih določb KZ-1, še posebej če je bistven, lahko vprašljiv z vidika skladnosti z Ustavo. Najbolj sporna je predlagana določba šeste alineje 9.a člena, ki veže prepoved kandidiranja na pravnomočno obtožnico zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Ta določba je v nasprotju z domnevo nedolžnosti (27. člen Ustave) in iz nje izhajajoče ureditve v KZ-1, v skladu s katero pravne posledice obsodbe v smislu prepovedi pridobitve posameznih pravic lahko nastanejo šele s pravnomočnostjo obsodbe. Opozarjamo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995, s katero je razveljavilo del določbe petega odstavka 8. člena Zakona o notariatu, ki je določal, da za notarja zaradi neizpolnjevanja pogoja, da je kandidat vreden javnega zaupanja za opravljanje notariata, ne more biti imenovan, kdor je v kazenskem postopku. V odločbi je zapisalo, da domneva nedolžnosti ne določa le položaja obdolženega v kazenskem postopku, ampak ima vpliv tudi na druge postopke, ki predhodno zadenejo na vprašanje storjenega kaznivega dejanja, in sicer v tem smislu, *"da pred pravnomočnostjo sodbe za posameznika ne morejo nastati nobene škodljive posledice, še zlasti pa ne takšne, ki bi zunaj primerov tretjega odstavka 15. člena Ustave lahko pomenila omejevanje ustavnih pravic"* (12. tč. obrazložitve). Iz odločbe izhaja, da je v nasprotju z domnevo nedolžnosti in prepovedjo nedopustnega omejevanja ustavnih pravic, če zakonodajalec odreče javno zaupanje zgolj na podlagi obstoja kazenskega postopka, ker s tem predpiše prepoved pridobitve poklica oziroma škodljive posledice kaznivega dejanja brez pravnomočne sodbe. Da pravne posledice, ki pomenijo prepoved ali prenehanje opravljanja posamezne javne funkcije, lahko nastanejo le na podlagi pravnomočne sodne odločbe, izhaja tudi iz tretjega odstavka 132. člena Ustave (odvzem sodniške funkcije zaradi naklepnega kaznivega dejanja z zlorabo sodne funkcije, ugotovljenega s pravnomočno sodno odločbo).

⁴ Gl. Bavcon, prav tam, str. 473, in Bele, prav tam, str. 542 in 556.

⁵ Gl. Bele, prav tam, str. 537 in 547.

⁶ Gl. Bele, prav tam, str. 543, in Bavcon, prav tam, str. 473.

Tudi ostale predlagane določbe iz četrte in pete alineje 9.a člena, ki sicer vežejo prepoved kandidiranja na pravnomočno obsodbo za kaznivo dejanje, v nekaterih delih pomembno odstopajo od ureditve v KZ-1, zato se tudi glede njih postavljajo ustavnopravni in sistemskopravni pomisleki. Pri pravnomočnih obsodbah za kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva (četrta alineja 9.a člena) ni upoštevana določba drugega odstavka 78. člena KZ-1, v skladu s katero pravne posledice obsodbe ne morejo nastati pri določenih vrstah (blažjih) kazenskih sankcij (denarna kazen, pogojna obsodba, sodni opomin). Poleg tega tudi nabor kaznivih dejanj terja dodaten premislek. Če je (po oceni predlagatelja) posameznik zaradi teh kaznivih dejanj neprimeren za predsednika vlade ali ministra, potem je po naši presoji še toliko bolj neprimeren zaradi nekaterih drugih kaznivih dejanj (npr. nekaterih kaznivih dejanj zoper volilno pravico in volitve). Pri pravnomočnih obsodbah za naklepna kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zapora (peta alineja 9.a člena) ugotavljamo, da je ta omejitev povsem izven okvira KZ-1, saj pravna posledica ni vezana na določeno vrsto kaznivih dejanj (ampak na vrsto kazenskega pregona), poleg tega nastane ob pogojni obsodbi zapora, kar je v direktnem nasprotju z drugim odstavkom 78. člena KZ-1. Pri tej omejitvi se zaradi širokega dometa te določbe (vsa naklepna kazniva dejanja, ki se preganjajo *ex officio*) in glede na vrsto kazenske sankcije (pogojna obsodba) zastavlja vprašanje, ali je ta omejitev sploh v funkciji zagotavljanja cilja te omejitve (integriteta izvoljenih vladnih funkcionarjev), ali je njen namen kaznovalne narave. Ker KZ-1 zaradi omejitve določanja pravnih posledic obsodbe na kazen zapora veže začetek teka roka trajanja pravnih posledic (le) na prestando, odpuščeno ali zastarano kazen zapora (drugi odstavek 80. člena), tudi ni jasno, kdaj začne teči ta rok v primeru drugih kazenskih sankcij (denarna kazen, pogojna obsodba, opomin). Glede pravnomočnih obsodb na nepogojno kazen zapora, daljšo od treh mesecev, ki je sicer skladna z določbami KZ-1, pa se zastavlja vprašanje ustreznosti dolžine nepogojne zaporne kazni, ki je zelo kratka, in vprašanje zahtevane stopnje krivde, saj navedena določba vključuje tudi malomarnostna kazniva dejanja.

II. Razlogi za prenehanje funkcije predsednika vlade (oziroma vlade), ministra in državnega sekretarja (2. člen Predloga)

Poleg splošnih (naravnih) razlogov za prenehanje funkcije (izguba volilne pravice, trajna nezmožnost za opravljanje funkcije, odstop) se uvajajo še dodatni razlogi, povezani s kaznivimi dejanji. Tako predsedniku vlade, ministru in državnemu sekretarju preneha funkcija, (1.) če je bil pravnomočno obsojen za kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, (2.) če je bil pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece, (3.) če je bil pravnomočno obsojen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece in (4.) če je bil pravnomočno obtožen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

1. Predlagani razlogi za prenehanje funkcije, ki so povezani s kaznivimi dejanji, pomenijo prenehanje posameznih pravic (prenehanje opravljanja določene javne funkcije) zaradi (suma) storitve kaznivih dejanj, zato gre tudi pri teh določbah po vsebini za pravne posledice obsodbe oziroma v enem delu celo za pravne posledice pravnomočne obtožbe. Zato tudi glede teh določb podajamo smiselno enake pripombe glede njihove skladnosti z Ustavo in pravnim sistemom, kot so navedene k predlaganim pogojem za kandidiranje na funkcijo.

2. Poleg teh pomislov pa je pomembno, da predlagani novi razlogi za prenehanje funkcije predsednika vlade, ki so povezani s kaznivimi dejanji, pomenijo tudi nove

razloge za prenehanje funkcije vlade. V skladu s 115. členom Ustave namreč vsako prenehanje funkcije predsednika vlade pomeni tudi prenehanje funkcije vlade. Zato je vsak zakonski razlog, ki neposredno zadeva prenehanje funkcije predsednika vlade, še posebej daljnosežen. Po Ustavi lahko funkcija vlade preneha na naslednje načine: V skladu s 115. členom Ustave funkcija vlade preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor in v vseh drugih primerih, ko preneha funkcija predsedniku vlade. Predsedniku vlade preneha funkcija zaradi izgubljene podpore v državnem zboru - t.j. s konstruktivno nezaupnico (116. člen Ustave) in z neizglasovano zaupnico (117. člen Ustave), in z odvzemom funkcije s strani Ustavnega sodišča zaradi kršitve Ustave ali zakona na podlagi ustavne obtožbe (119. člen Ustave). Poleg teh z Ustavo predvidenih načinov prenehanja funkcije v skladu z ZVRS vladi preneha funkcija tudi z odstopom predsednika vlade, po naravi stvari (čeprav to ni izrecno določeno niti v Ustavi niti v ZVRS) pa tudi iz nekaterih drugih osebnih okoliščin, t.j. v primeru njegove smrti ali če trajno ni zmožen opravljati svoje funkcije.⁷ V skladu z četrnim odstavkom 11. člena ZVRS predsedniku vlade (in ministrom) preneha funkcija tudi v primeru, če državni zbor v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov. Ta zakonska določba je posledica "vgrajene systemske napake" ustavne ureditve, po kateri ministre imenuje Državni zbor (in ne predsedniki republike na predlog mandatarja), zaradi česar lahko pride do položaja (ki ga Ustava ne predvideva), in sicer da niso imenovani vsi ministri.⁸ Grad opozarja, da je citirana določba ZVRS sporna z vidika Ustave, saj zanjo ni videti ustavne podlage⁹, Pogorelec pa meni, da lahko načine prenehanja funkcije vlade določa izključno Ustava (da gre torej za t.i. *materio constitutionis*), saj lahko le tako Ustava zagotavlja svoj cilj, ki ga pri tem zasleduje, to je trdnost in stabilnost vlad.¹⁰

Zato se najprej zastavlja vprašanje, ali lahko zakon izven ustavno predvidenih načinov (razlogov) prenehanja funkcije predsednika vlade in s tem vlade kot celote (izguba podpore v državnem zboru in odvzem funkcije s strani Ustavnega sodišča zaradi kršitve ustave ali zakona na podlagi ustavne obtožbe) in razlogov, ki izhajajo iz narave stvari (odstop, trajna izguba zmožnosti opravljanja funkcije in smrt), določi še druge razloge za prenehanje funkcije predsednika vlade in s tem vlade kot celote. Glede na to, da iz ustavne ureditve prenehanja funkcije vlade (zlasti iz institutov konstruktivne nezaupnice in ustavne obtožbe) jasno izhaja, da je bil cilj ustavodajalca zagotoviti trdnost in stabilnost vlade (gl. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-29/97¹¹) in upošteva je navedena stališča pravne teorije menimo, da so predlagani dodatni razlogi za prenehanje funkcije predsednika vlade, ki so povezani s kaznivimi dejanji, tudi iz tega vidika ustavno sporni.

3. Pomembno pa je zlasti še naslednje. Eden od ustavno predvidenih načinov prenehanja funkcije predsednika vlade je tudi ustavna obtožba (119. člen Ustave). Državni zbor lahko predsednika vlade pred Ustavnim sodiščem obtoži kršitve Ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njegove funkcije. Ustavno sodišče lahko ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko predsedniku vlade funkcijo odvzame. Po prejemu sklepa Državnega zbora o obtožbi lahko Ustavno sodišče odloči, da predsednik vlade začasno (do

⁷ Grad, Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 118, in Grad: Parlament in vlada, Uradni list RS, Ljubljana 2000, str. 303.

⁸ Grad, prav tam, str. 117 in Grad, Podjetje in delo, št. 6-7/2012, str. 1120.

⁹ Grad, Parlamentarno pravo, str. 117 in 119.

¹⁰ Pogorelec, Izigrana konstruktivna nezaupnica, Pravna praksa, št. 9/2013, str. 9.

¹¹ V tej odločbi Ustavno sodišče navaja, da je iz več ustavnih odločb (npr. 83., 109, 117., 118. člen) jasno razviden namen ustavodajalca, da zagotovi kontinuirano in stabilno izvrševanje državnih funkcij.

odločitve o obtožbi) ne more opravljati svoje funkcije. Ustavna obtožba je glede na dejanja, na katera se nanaša obtožba, (posebna) oblika kazenske odgovornosti predsednika vlade, glede na postopek, zlasti sankcijo, pa oblika njegove politične odgovornosti.¹² V skladu z Zakonom o ustavnem sodišču Ustavno sodišče v postopku odločanja o ustavni obtožbi ravna po načelih kazenskega postopka, ki so določena v Ustavi in zakonu (67. člen). Glede na materialnopravni temelj ustavne obtožbe (kršitev Ustave in zakona, storjene pri opravljanju njegove funkcije), ki vključuje tudi oziroma predvsem kazniva dejanja, in glede na posledico ustavne obtožbe, ki v skrajnem primeru pomeni odvzem funkcije predsednika vlade, se zastavlja vprašanje, ali ta ustavni institut sploh dopušča zakonsko določanje razlogov za (ex lege) prenehanje funkcije predsednika vlade zaradi (suma) kaznivih dejanj. Menimo, da je odgovor negativen.

Kot že omenjeno zgoraj, je Ustava izčrpno uredila prenehanje funkcije predsednika vlade (in s tem vlade), pri čemer je bil cilj ustavodajalca zagotoviti stabilnost in trdnost funkcije predsednika vlade oziroma vlade. Poleg prenehanja funkcije Vlade na podlagi uveljavljanja njene politične odgovornosti lahko pride v skladu z Ustavo do odvzema funkcije predsedniku vlade (in s tem prenehanja funkcije vlade) tudi zaradi uveljavljanja njegove pravne (kazenske) odgovornosti, vendar le v primeru, da ga (1.) Državni zbor obtoži kršitve Ustave in zakonov, storjenih pri opravljanju funkcije (kar vključuje tudi storitev kaznivih dejanj, ne glede na fazo kazenskega postopka), (2.) da Ustavno sodišče ugotovi utemeljenost obtožbe (pri čemer ni pravno vezano na odločitve rednih sodišč v morebitnem kazenskem postopku) in (3.) da Ustavno sodišče z dvotretjinsko večino vseh sodnikov odloči, da mu funkcijo odvzame. Iz te ustavne določbe jasno izhaja namen ustavodajalca (če se omejimo na kršitve zakonov, storjenih v obliki kaznivih dejanj), da je lahko le Ustavno sodišče tisto, ki v ustavno predpisanem postopku (obtožba Državnega zbora, utemeljenost obtožbe, dvotretjinska večina vseh sodnikov) predsedniku vlade odvzame funkcijo zaradi storitve kaznivih dejanj, in to le tistih, ki so storjena pri opravljanju funkcije. Takšna ustavna ureditev po naši presoji izključuje možnost, ki jo predvideva Predlog zakona, v skladu s katero bi predsedniku vlade prenehala funkcija po samem zakonu (*ex lege*) kot pravna posledica pravnomočnih sodb rednih (kazenskih) sodišč oziroma celo pravnomočnih obtožnic. Seveda pa lahko Državni zbor tudi preko drugih institutov, ki jih ima na razpolago za uveljavljanje politične odgovornosti predsednika vlade, tega razreši zaradi kršitve Ustave in zakonov, brez kakršnihkoli omejitev, če pač oceni, da je zaradi teh dejanj izgubil njegovo zaupanje. Ker lahko v skladu s 119. členom Ustave Državni zbor zaradi kršitve Ustave in zakona, storjene pri opravljanju funkcije, pred Ustavnim sodiščem obtoži tudi ministra, vsi omenjeni pomisleki glede dopustnosti zakonskega določanja razlogov za prenehanje funkcije ministra zaradi (suma) kaznivih dejanj veljajo tudi za ministra.

Poleg tega je določba 2. člena Predloga v določenih delih nejasna (izguba volilne pravice - aktivne ali pasivne, saj se hkrati predlaga sprememba pogojev za aktivno in pasivno volilno pravico; gl. Predlog ZVDZ-C, EPA 977-VI), nepopolna (treba predvideti postopek ugotavljanja trajne nezmožnosti) in notranje neskladna (neskladnost med drugim in tretjim odstavkom glede trenutka prenehanja mandata, poleg tega funkcionarju ne more prenehati mandat z dnem prejema obvestila), poleg tega pa bi bilo treba že v prvi odstavek vključiti tudi odstop kot razlog za prenehanje funkcije.

¹² Kaučič, Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1999, str. 258, in Cerar, Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), Javna uprava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1999/2, str. 244.

Ugotavljamo tudi, da je ureditev pogojev za imenovanje in razlogov za prenehanje funkcije državnega sekretarja v Predlogu zakona zelo nesistematična in nekonsistentna. Ni jasno, zakaj v 9.a člen (1. člen Predloga), ki določa pogoje za imenovanje, ni vključen tudi državni sekretar (ampak je v 4. členu Predloga določeno, da se pogoji iz 9.a člena uporabljajo tudi za imenovanje državnega sekretarja), medtem ko je v 9.b člen (1. člen Predloga) in 2. člen Predloga, ki določa razloge za prenehanje funkcije, državni sekretar vključen. Poleg tega je v 4. členu Predloga napačno citiran četrti odstavek 24. člena ZVRS (pravilno: tretji), naveden razlog za prenehanje funkcije ("po zakonu") pa ni jasen (najbrž mišljeno, da mu funkcija preneha iz razlogov, ki so določeni v prvem odstavku (spremenjenega) 12. člena).

III. Denarno nadomestilo in odškodnina (3. člen Predloga)

V skladu s predlaganim prvim odstavkom novega 12. a člena predsednik vlade, minister in državni sekretar, ki mu je mandat prenehal zaradi pravnomočne obtožbe, nima pravice do denarnega nadomestila. V zvezi s tem opozarjamo na določbo 32. člena ZVRS (Uradni list RS, št. 4/93), v skladu s katero se za pravice predsednika vlade in ministrov po prenehanju mandata smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih (ZPos), za državne sekretarje pa določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih. Zato je ta določba glede predsednika vlade in ministra nepotrebna. Predlog ZPos-F (EPA 978), ki je v zakonodajnem postopku, vsebuje vsebinsko enako določbo za poslance (2. člen Predloga ZPos-F), zato se bo v primeru sprejetja obeh novel uporabljala tudi za predsednika vlade in ministra. Glede ustavnopravnih in pravnosistemskih pomislekov k predlagani določbi (poseg v pravico do socialne varnosti, kršitev enakosti pred zakonom, nasprotje s KZ-1) gl. mnenje ZPS k Predlogu ZPos-F z dne 26. 3. 2012 (2. člen Predloga).

V skladu s predlaganim drugim odstavkom novega 12. a člena je predsednik vlade, minister in državni sekretar, ki mu je mandat zaradi pravnomočne obtožbe prenehal neutemeljeno, ker mu je bila izrečena oprostilna sodba, upravičen do odškodnine po splošnih pravilih obligacijskega prava. Najprej opozarjamo, da določba nima nobene posebne pravne vrednosti, saj splošna pravila o odškodninski odgovornosti veljajo, ne glede na to, ali je v posebnem zakonu tako določeno, in ne glede na to, ali poseben zakon napotuje na uporabo splošnih pravil obligacijskega prava. Po drugi strani pa bi takšna določba lahko imela celo nasproten učinek od pričakovanega, saj morajo biti po splošnih pravilih odškodninskega prava za splošni civilni delikt kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji: nedopustno ravnanje, obstoj škode, obstoj vzročne zveze med škodo in nedopustnim ravnanjem in odgovornost. Poseben pomen bi tako imela predlagana določba le, če bi pomenila izključitev protipravnosti kot nujnega elementa odškodninske odgovornosti države (26. člen Ustave). Vendar pa gre po naši presoji, če bi bil odvzem funkcije, ki je podlaga za predlagano odškodnino sploh dopusten, za objektivno odgovornost države za neupravičen odvzem funkcije, to je posebno obliko objektivne odgovornosti, ki je sorodna odškodninski odgovornosti za neupravičen pripor ali neupravičeno obsodbo. Zato bi bilo treba v tem primeru določiti posebno pravno podlago za odškodninsko odgovornost države za nedopustno posledico (odvzem funkcije) in modalitete takšne odškodninske odgovornosti (rok za uveljavljanje odškodninskega zahtevka, pravila, ki zagotavljajo rehabilitacijo ter priznanje delovne in socialne dobe zaradi neupravičenega odvzema funkcije). Ne glede na to, da je po našem mnenju predlagan odvzem funkcije pred pravnomočnim zaključkom kazenskega postopka prekomeren ukrep, je v zvezi z odškodnino treba poudariti še, da takšnega ukrepa odškodnina zlasti kot oblika satisfakcije ne more niti utemeljiti niti kompenzirati. Odškodnina je namreč zadnje sredstvo (*ultima ratio*) in ne more biti vnaprej ponujen ekvivalent za odvzem funkcije, saj z odškodnino ni mogoče povsem nadomestiti posledic, ki nastanejo zaradi odvzema funkcije.

IV. Dopustnost posega v tekoči mandat predsednika vlade, ministrov in državnih funkcionarjev (5. člen Predloga)

Opozarjamo, da je določitev prenehanje mandata tistim funkcionarjem, ki ne izpolnjujejo novih pogojev za izvolitev oziroma imenovanje za predsednika vlade, ministra ali državnega sekretarja, čeprav so jih ob izvolitvi oziroma imenovanju na funkcijo izpolnjevali, sporno. Pogoji za izvolitev na funkcijo in razlogi za prenehanje funkcije sta namreč dva ločena instituta. Pri institutu neizvoljivosti gre za fazo pred izvolitvijo oziroma imenovanjem, zato se ti pogoji preverjajo ob vložitvi kandidature, institut razrešitve pa se nanaša na čas izvrševanja mandata. Zato je nedopustno neposredno določiti učinke sprememb vstopnih pogojev na tiste funkcionarje, ki svoj mandat že izvršujejo. Za slednje so lahko relevantni le razlogi za razrešitev in ne pogoji za izvolitev.

Predvsem pa opozarjamo, da je da je takšna rešitev ustavno sporna. Ta določba bi namreč pomenila, da bi zaradi uvedbe novih omejitev za kandidiranje na funkcijo in s tem novih razlogov za razrešitev funkcionarja, ki se nanašajo na kazniva dejanja, tekom mandata prenehal mandat vsem tistim aktualnim funkcionarjem, ki teh novih pogojev za izvrševanje mandata ne izpolnjujejo več. Ker te omejitve pomenijo pravne posledice obsodbe, je predlagana določba v nasprotju z načelom zakonitosti v kazenskem pravu (28. člen Ustave), v skladu s katerim se zoper storilca sme uporabiti samo tista pravna posledica obsodbe, ki je bila z zakonom določena ob času storitve kaznivega dejanja (četrti odstavek 78. člena KZ-1). Poleg tega bi s tem bi zakonodajalec posegel v pravne položaje, ki so nastali v preteklosti v času veljavnosti sedanje ureditve. Gre za poseg v načelo varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave), ki zagotavlja varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej in posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu. Neprava retroaktivnost sicer načeloma ni prepovedana, razen če je poseg v načelo varstva zaupanja v pravo nedopusten (test sorazmernosti). Glede na to, da so bili funkcionarji izvoljeni oziroma imenovani v času, ko nove določbe o neizvoljivosti oziroma prenehanju njihovega mandata zaradi kaznovanosti še niso veljale in ki jih po naši presoji tudi niso mogli pričakovati, in upošteva obrazložitev takšne rešitve, ki ne utemeljuje razlogov javnega interesa, ki bi opravičeval takšen poseg v varstvo zaupanja v pravo teh oseb, menimo, da je predlagana ureditev sporna tudi z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) (gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-39/95, U-I-90/05).

Sekretarka
Katarina Kralj, l.r.

Božo Strle
vodja

Poslano:

- Odboru za pravosodje, javno upravo in lokalno samoupravo