



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

EVA: 2011-1211-0988
Številka: 00702-9/2013/10
Datum: 11. 3. 2013

Prejeto: 11-03-2013	
Šifra: 004-03	13-6/10
Povezava:	
EP A: 988-VI	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

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

- Mnenje 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, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10) določila, da bosta kot njena predstavnika na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovala:

- Zvone Černač, v funkciji ministra za pravosodje in javno upravo, ki opravlja tekoče posle,
- Mojca Kucler Dolinar, državna sekretarka, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

PRILOGA: 1

Dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR



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/>

EVA: 2011-1211-0988

Številka: 00702-9/2013/11

Datum: 28. 2. 2013

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

Skupina poslancev in poslank s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem je v Državni zbor Republike Slovenije dne 6. 2. 2013 vložila Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor.

S predlagano novelo želi predlagatelj:

- 1) uvesti absolutni obvezni preferenčni glas, zaradi zagotovitve odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom zaradi uskladitve zakona s petim odstavkom 80. člena Ustave RS¹;
- 2) uskladiti zakon z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-7/07 (Ur. l. RS, št. 54/07), ki se nanaša na ureditev volitev po pošti;
- 3) spremeniti volilni sistem poslancev narodnih skupnosti (poenostavitve) zaradi prezapletenosti sistema;
- 4) omogočiti splošno glasovanje po pošti;
- 5) zagotoviti enake možnosti obeh spolov pri kandidiranju – uskladitev z Zakonom o lokalnih volitvah in Zakonom o volitvah poslancev iz RS v Evropski parlament (najmanj 40% zastopanost vsakega od spolov);
- 6) odpraviti nekatere druge pomanjkljivosti, ki so se izkazale v praksi

V nadaljevanju povzemamo bistvene predloge in določene pomisleke vlade k posameznim predlogom.

1. Uvedba absolutnega preferenčnega glasu.

Pobudniki navajajo, da zakon še vedno ni povsem uresničil določbe 80. člena Ustave Republike Slovenije, po kateri »imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom«. S predlagano ureditvijo želi predlagatelj uvesti obvezni absolutni prednostni glas. Volivec bi moral prednostni glas obvezno oddati, izvoljeni pa bi bili tisti kandidati, ki so dosegli največje število prednostnih glasov. Upošteval bi se vsak prednostni glas, ne glede na to, kolikšno število prednostnih glasov je bilo oddanih in ne glede na to, koliko glasov je dobil posamezni kandidat. Volilni okraji kot način uresničevanja pasivne volilne pravice bi se ohranili le še na administrativni ravni. Volivci pa bi tako glasovali o celotni listi kandidatov v volilni enoti.

¹ Peti odst. 80. člena Ustave RS: »Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiridostotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.«

V veljavni ureditvi se določa vrstni red dodeljevanja mandatov kandidatom na podlagi zaporedja deležev glasov, ki jih je dobila lista v posameznem volilnem okraju. Volivci v sedanji ureditvi ne morejo izbrati med različnimi kandidati na listi kandidatov, saj v vsakem volilnem okraju nastopa le po en kandidat, temveč za listo v volilni enoti. Število glasujočih volivcev je v posameznih volilnih okrajih bistveno različno, odvisno od velikosti volilnega okraja in volilne udeležbe.

Glasovanje s prednostnimi glasovi je v Sloveniji že uveljavljeno na volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament in na lokalnih volitvah. Tu gre za neobvezni relativni prednostni glas. Pri volitvah poslancev v Evropski parlament se glasovi volivcev upoštevajo le, če število prednostnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov, oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Pri lokalnih volitvah pa je prag, ki ga je treba doseči, da se prednostni glasovi upoštevajo, postavljen še višje. Po Zakonu o lokalnih volitvah so kandidati izvoljeni po vrstnem redu na listi, razen če je najmanj četrtina volivcev, ki so glasovali za posamezno listo kandidatov, oddala preferenčne glasove za posamezne kandidate z liste. V tem primeru so z liste izvoljeni kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov, če število prednostnih glasov posameznega kandidata presega 10% števila vseh glasov, oddanih za listo. Pri sistemu neobveznega relativnega prednostnega glasu je pravilo glasovanje za listo, volivec pa lahko odda tudi prednostni glas.

Predlagana ureditev gre v smeri upoštevanja vsakega prednostnega glasu – ne glede na to, kolikšno število prednostnih glasov je bilo oddanih in ne glede na to, koliko glasov je dobil posamezni kandidat. Z uveljavitvijo absolutnega prednostnega glasu bi absolutni prednostni glas v celoti razvrednotil ukrep za zagotavljanje enakopravnosti spolov. De lege ferenda bi morala ureditev po mnenju Vlade RS sicer okrepiti vpliv volivcev na dodelitev mandatov, na način, da se s tem prekomerno ne posega v določbe, ki omogočajo uresničevanje drugih ustavnih pravic.

2. Uskladiti zakon z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-7/07 (Ur. l. RS, št. 54/07), ki se nanaša na ureditev volitev po pošti

Drugi razlog za predlagane spremembe je uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-7/07 (Uradni list RS, št. 54/07), ki se nanaša na ureditev volitev po pošti, ugotovilo, da sta tako ZVDZ kot ZLV v neskladju z Ustavo RS, »ker ne urejata podrobneje pravil o glasovanju po pošti«. Ustavno sodišče je v tretji točki izreka navedene odločbe določilo način izvršitve svoje odločitve, in sicer, da morajo do odprave ugotovljenega neskladja imeti ovojnice z glasovnicami, ki prispejo k pristojni volilni komisiji po pošti, poštni žig, ali morajo biti tem ovojnicam priložene listine, iz katerih je razviden datum njihove oddaje na pošto.

Odprava pravne praznine ureditve glasovanja po pošti se predlaga na način, kot ga je z odločbo predvidelo že Ustavno sodišče RS: ovojnice z glasovnicami iz tujine in glasovnice, ki so prispele k okrajni volilni komisiji po 19. uri na dan glasovanja, morajo imeti poštni žig z datumom oziroma jim morajo biti priložene listine, iz katerih je razviden datum njihove oddaje na pošto, sicer je glasovnica neveljavna.

Zakon o lokalnih volitvah je bil leta 2008 z novelo ZLV-H že usklajen z zgoraj navedeno odločbo Ustavnega sodišča. Z odločbo ustavnega sodišča bi moral biti usklajen tudi ZVDZ, zato vlada podpira to rešitev.

3. Spremeniti volilni sistem poslancev narodnih skupnosti

Predlagatelj zakona je predlagal tudi spremembo volilnega sistema poslancev narodnih skupnosti. Po veljavni ureditvi se poslanca narodnih skupnosti volita po t.i. Borda sistemu. Volivci glasujejo tako, da označijo prednostni vrstni red na glasovnici s številkami od 1 naprej. Za vsako prvo mesto se kandidatu dodeli toliko točk, kolikor je kandidatov na glasovnici, za vsako naslednje mesto pa točka manj. Točke se seštevajo, izvoljen pa je kandidat, ki doseže največje število točk. Med kandidati, ki bi morebiti dobili enako število točk, odloči žreb. Veljaven sistem je po mnenju narodnih skupnosti za volivce prezapleten, saj volivci pogosto zamenjajo uvrščanje kandidatov po prednostnem vrstnem redu s poznejšim točkovanjem.

Predlagatelj zakona za volitve poslancev narodnih skupnosti predlaga klasičen enokrožni večinski volilni sistem. Volivec bo za kandidata glasoval tako, da bo pred njegovim priimkom in imenom obkrožil številko, izvoljen pa bo kandidat, ki bo dobil največje število glasov.

Da pa bi izvoljeni kandidat ohranil legitimnost, ki mu jo po mnenju teoretikov daje veljavni sistem, se predlaga dvig števila podpisov, s katerimi volivci določijo kandidate za poslance. Veljavna ureditev za določitev kandidata za poslana italijanske in madžarske narodne skupnosti predvideva podpise najmanj tridesetih volivcev. Predlaga se sprememba, po kateri bodo kandidate določili volivci, pri čemer bo število podpisov moralo predstavljati najmanj 2% števila pripadnikov narodne skupnosti, ki so na zadnjih volitvah imeli pravico voliti za poslanca narodne skupnosti.

Za primer, ko bi poslancu narodne skupnosti prenehal mandat, se predvidevajo nadomestne volitve, ki so imanentne večinskemu volilnemu sistemu.

4. Splošno glasovanje po pošti

S spremembo zakona je predlagatelj predlagal splošno glasovanje po pošti, za katero volivcem ne bi bilo treba navesti nobenega opravičljivega razloga, kot je to potrebno po sedaj veljavni ureditvi. Po veljavni ureditvi lahko po pošti glasujejo oskrbovanci domov za starejše, ki nimajo stalnega prebivališča v domu, ter volivci, ki so na zdravljenju v bolnišnicah, če to sporočijo okrajni volilni komisiji ali volilni komisiji volilne enote najkasneje deset dni pred dnem glasovanja. Predlagatelj želi že veljavno rešitev razširiti še na določene druge skupine državljanov, ki jim je sicer izvrševanje volilne pravice onemogočeno. Takšni so na primer volivci, ki se ne nahajajo niti v bolnišnici niti v domovih za ostarele, prebivajo pa pri svojcih. Glede na dikcijo zakona ti nimajo pravice glasovati po pošti. V primeru nepokretnosti se tudi ne morejo udeležiti glasovanja na volišču izven svojega kraja prebivališča, kar je pokretnim volivcem sicer omogočeno. Pogoji za glasovanje po pošti bi bil, da volivci glasovanje zahtevajo pisno ali elektronsko, če zahteve ne morejo oddati na enega izmed dveh navedenih načinov, jo lahko vložijo ustno pri pristojni volilni komisiji na zapisnik, najmanj petnajst dni pred dnem glasovanja.

Vlada RS je mnenja, da bi lahko splošno glasovanje po pošti, za katero volivcem ne bi bilo treba navesti nobenega opravičljivega razloga, nesorazmerno poseglo v zagotovitev temeljnega načela svobode in tajnosti glasovanja.

5. Pogojna glasovnica

Predlagatelj predlaga tudi pogojno glasovnico, ki jo bo volivec oddal v za to posebej določeno ovojnico. Ta glasovnica se bo upoštevala le, če bo okrajna volilna komisija kasneje ugotovila, da je volivec res upravičen glasovati. S pogojno glasovnico se bo učinkovito preprečilo morebitne kršitve izvrševanja volilne pravice volivcem, za katere se bo izkazalo, da so bili res upravičeni glasovati, čeprav jim volilni odbor glasovanja ne more dovoliti na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga. O tem, ali se bo pogojna glasovnica upoštevala, bo po predlogu v treh dneh po dnevu glasovanja odločila pristojna volilna komisija.

6. Enake možnosti obeh spolov pri kandidiranju

Predlagatelj je predlagal tudi najmanj 40% zastopanost obeh spolov. Novela iz leta 2006 je sicer uvedla t.i. kvote, po kateri na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35% od skupnega dejanskega števila kandidatk in kandidatov na listi. Po mnenju predlagatelja tega zakona ni utemeljenega razloga, 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. Z novelo želi predlagatelj odpraviti tudi pomanjkljivost, ker veljavni zakon ne določa vrstnega reda, po katerem naj bodo kandidati na listi razporejeni.

Z namenom poenotenja ureditve glede zastopanosti obeh spolov tako na lokalnih volitvah, volitvah poslancev v Evropski parlament in volitvah poslancev v državni zbor, vlada podpira predlagano spremembo.

7. Odprava nekaterih drugih pomanjkljivosti, ki so se izkazale v praksi

Nadalje želi predlagatelj novele zakona urediti podaljšanje roka za predložitev kandidatnih list. Po veljavni ureditvi se liste kandidatov predložijo najkasneje petindvajseti dan pred dnevom glasovanja. Predlaga se podaljšanje roka za vlaganje kandidatur na trideseti na dan pred dnevom glasovanja.

Ostale spremembe, ki so posledica pomanjkljivosti, zaznanih v praksi, ter druge izboljšave, ki jih je na podlagi opravljene analize volitev predlagala Državna volilna komisija:

- v praksi so se pojavile različne interpretacije določbe, ki prepoveduje »agitacijo na volišču na dan glasovanja«, saj naj bi na dneve predčasnega glasovanja, ki potekajo od torka do četrтка v tednu pred dnem glasovanja, po tej dikciji agitacija ne bila prepovedana. Po novem se prepoveduje agitacija na volišču, kar zajema tudi volišča, ki so odprta na dneve predčasnega glasovanja;
- črtanje določbe o javni volilni propagandi;
- črtanje nadomestnih volitev, ampak bi poslanca nadomestil kandidat z istoimenske liste v volilni enoti, v kateri je imela lista največji ostanek glasov v razmerju do količnika v volilni enoti;
- predlog, da bi Državna volilna komisija uredila svoje poslovanje s poslovníkom in drugimi splošnimi akti;
- predlog, da Državna volilna komisija lahko razreši člana okrajne volilne komisije ali volilne komisije volilne enote na predlog samega člana ali na predlog predsednika pristojne volilne komisije;
- predlog dviga števila podpisov volivcev, ko liste kandidatov predlagajo politične stranke, in sicer s petdeset na sto in s sto na dvesto zahtevanih podpisov.

Glede posameznih predlaganih določb izvedbene narave vlada podaja naslednje pripombe:

K 15. členu:

Predlagamo, da se besedilo spremenjenega 47. člena od drugega odstavka dalje uskladi z besedilom 16.b člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, saj gre za identičen postopek potrjevanja obrazcev podpore volivca, le-ta pa je v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi bistveno bolj in pregledneje določen. S tem bi dosegli tudi poenotenje vseh vrst podaje podpor. Pri tem izrecno opozarjamo, da Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa tudi možnost podaje podpore preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom,

overjenim s kvalificiranim potrdilom, ki ga predlog spremembe Zakona o volitvah v Državni zbor ne vključuje.

K 28. členu:

Predlog zakona določa, da se zahteva za uresničevanje volilne pravice po pošti iz Republike Slovenije posreduje okrajni volilni komisiji, volivcu pa se poleg glasovnice pošlje tudi volilno karto. Predlagamo, da se določi, da volilno karto v teh primerih izda okrajna volilna komisija, saj Zakon o evidenci volilne pravice v 45. členu določa pristojnost upravnih enot zgolj za izdajo volilnih kart za glasovanje po pošti iz tujine. Prav tako predlagamo, da se beseda "zahteva" v prvem stavku prvega odstavka izpusti, zadostuje "sporočilo" državljana, kot to določajo tudi drugi členi zakona, ki urejajo posebne načine uresničevanja volilne pravice (npr. drugi odstavek 82. člena, 83. člen).

K 29. členu:

Dopolnitev prvega odstavka 82. člena zakona z možnostjo, da volivec glasuje na volišču v tujini, če predloži volilno karto ni potrebna, saj točno to možnost ureja predlog 23. člena, ki dopolnjuje 72. člen veljavnega zakona.

K 30. členu:

Predlagamo, da se namesto izraza "zahteva" za drug način glasovanja, uporabi izraz "sporočilo" o drugem načinu glasovanja, saj je to skladno z vsebino določb zakona, ki druge načine izvrševanja volilne pravice dopuščajo (npr. 81., 82., 83. člen). Prav tako predlagamo, da se z zakonom določi podaja sporočila preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom.