



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

EVA: 2011-1211-0981
Številka: 00702-7/2013/6
Datum: 28. 2. 2013

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	- 1 -03- 2013	
Šifra:	004-03/13-5/7	
Povezava:		
EPA:	981-VI	EU:
Sign. zn.:		
Kratika:		

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

– Mnenje o Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah,

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, minister 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



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: 2011-1211-0981

Številka: 00702-7/2013/5

Datum: 28. 2. 2013

Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah

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

Uvodoma želi Vlada Republike Slovenije opozoriti na nomotehnično napako predlagatelja, ki je za podlago sprememb in dopolnitev vzel besedilo 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (Ur.l. RS, št. 94/2007 – ZLV-UPB3 in 45/2008 – ZLV-H) (v nadaljevanju ZLV), pri tem pa ni upošteval, da je bila določba spremenjena z novelo ZLV v letu 2012 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-I), Ur.l. RS, št. 83/12). Predlog sprememb in dopolnitev, ki so bistveni del zakonske novele ZLV, se torej nanaša na besedilo, ki ne velja več. Novela je bila sprejeta zaradi ugotovitve Evropske komisije, da v Republiki Sloveniji določbe člena 3 in 4 Direktive št. 94/80 (ES) z dne 19. decembra 1994 ter njeni spremembi Direktiva št. 96/30 (ES) z dne 13. maja 1996 in Direktiva št. 2006/106 (ES) z dne 20. novembra 2006 ni bila pravilno prenesena v slovenski pravni red. Evropska komisija, Generalni direktorat za pravosodje, Direktorat C: Temeljne pravice in državljanstvo Unije je dne 28. 10. 2011 po preučitvi Zakona o lokalnih volitvah in Zakona o evidenci volilne pravice (Ur. list RS, št. 01/07 – uradno prečiščeno besedilo)(ZEVP), ki predstavljata osnovno nacionalno zakonodajo, ki Direktivo prenaša v slovenski pravni red, ugotovil, da morajo v skladu s slovensko zakonodajo državljani drugih držav članic za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice za lokalne volitve v Republiki Sloveniji prebivati v Sloveniji najmanj pet let, medtem ko za slovenske državljane takšna omejitev ne velja. V skladu s členom 3 Direktive imajo državljani EU, ki izpolnjujejo enake pogoje glede aktivne in pasivne volilne pravice, kakor jih njihova država prebivanja določa za svoje državljane, aktivno in pasivno volilno pravico. Vendar pa v slovenskem primeru pogoj petletnega prebivanja velja samo za državljane drugih držav članic EU. Zato je Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije v letu 2012 sprejel novelo ZLV. V primeru uveljavitve predloga zakona bi ponovno prišlo do neskladja slovenske zakonodaje, ki ureja volino pravico državljanov držav članic Evropske unije, z evropskim pravnim redom.

Vlada predlogu zakona nasprotuje iz jasnih ustavnopravnih razlogov, ki vključujejo tudi varstvo in spoštovanje vrednot ustavne demokracije, ter iz konvencijskih razlogov (Evropska konvencija o človekovih pravicah (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), zlasti v delu, ki se nanaša na prepoved nastopa funkcij v izvršilni in zakonodajni oblasti, oziroma kandidiranja na njih. Vlada Republike Slovenije ugotavlja, da predlagatelj s predlogom novele ZLV z dopolnitvijo drugega odstavka 5. člena posega v volilno pravico, določeno s 43. členom Ustave Republike Slovenije kot temeljno politično pravico državljanov in v skladu z zakonom na lokalnih volitvah tudi državljanov drugih držav članic EU in tujcev. V skladu s 15. členom Ustave Republike Slovenije te pravice z zakonom ni mogoče omejevati, če ustava tega ne določa ali samo uresničevanje te pravice tega ne zahteva. Tega ustavnega pogoja pa omejevanje kandidiranja na lokalnih volitvah ne izpolnjuje.

Predlog zakona posega v volilno pravico, ki jo opredeljuje 43. člen Ustave Republike Slovenije, podrobneje pa jo za volitve na lokalni ravni ureja Zakon o lokalnih volitvah, 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). Slovenska pravna ureditev glede omejevanja pasivne volilne pravice temelji na izhodišču, da morata biti aktivna in pasivna volilna pravica čim bolj izenačeni, če ni posebnih, prepričljivih razlogov za omejevanje pasivne volilne pravice. Čeprav ustava daje zakonodajalcu do neke mere na razpolago polje proste zakonodajne presoje (zakonodajna primernost), mora ta pri iskanju primerne rešitve upoštevati izhodiščna načela demokratične, pravne in ustavne države. Razmislek o tem, da se možnost kandidiranja omeji tistim osebam, ki so se pregrešile zoper temeljne vrednote v družbi in bile za to tudi pravnomočno obsojene, sicer ni brez etične podlage. Toda konkretne rešitve morajo temeljiti na sočasnem upoštevanju drugih določb ustave, ki se nanašajo na človekove pravice, omejitve in posledice pa morajo biti sorazmerne z vzroki za takšno omejevanje. Vlada ocenjuje, da je predlagatelj omejil volilno pravico v nasprotju z načelom sorazmernosti. Prepoved kandidiranja in prenehanj funkcije 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).

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. Konkretno je razveljavilo določbe Zakona o volitvah v Državni zbor, Zakona o državnem svetu, Zakona o volitvah Predsednika Republike in Zakona o lokalnih volitvah, po katerih osebe, katerim je odvzeta poslovna sposobnost, nimajo volilne 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), je še veliko bolj neprimerno in očitno neustavno, da bi se odvzem določenih volilnih ali političnih pravic vezal na obstoj pravnomočnih obtožnih aktov.

S predlogom, ki kot razlog za prepoved kandidiranja 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 celotnega 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 sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11 in 75/12 – ZSPDSLS-A).

Predlagatelj je s svojimi predlogi za omejevanje kandidiranja postavil pod vprašaj tudi že večkrat omenjeno ustavno načelo sorazmernosti. Ustavno sodišče Republike Slovenije ga je v svojih odločitvah uveljavilo 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 prehodno 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. Po mnenju vlade ni dvoma, da je lahko predlagana ureditev lahko le razveljavljena kot očitno neustavna.

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) (Sodba Velikega senata ESČP, št. 74025/01, 6.10.2005) 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). Iz navedene precedenčne 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.

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

Poleg navedenega opozarjamo še na naslednje:

K 1. členu:

Prvi člen predloga zakona spreminja 5. člen veljavnega zakona, pri čemer predlagatelj povzema staro zakonsko ureditev volilne pravice tujcev, ki ni skladna s spremembami in dopolnitvami Zakona o lokalnih volitvah, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel dne 25.10.2012.

Z omenjeno spremembo in dopolnitvijo Zakona o lokalnih volitvah v lanskem letu se je namreč uredilo uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Evropske unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, skladno z Direktivo št. 94/80 (ES) z dne 19. decembra 1994 ter njenima spremembama: Direktiva št. 96/30 (ES) z dne 13. maja 1996 in Direktiva št. 2006/106 (ES) z dne 20. novembra 2006. Direktiva od držav članic EU zahteva zagotovitev aktivne in pasivne volilne pravice na lokalni ravni za tujce, državljane držav članic Evropske unije. Direktiva je bila sprejeta na podlagi določbe prvega odstavka 19. člena (prej 8b. člen) Rimske pogodbe, ki določa, da ima vsak državljan EU, ki

prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico v tej državi voliti in biti voljen na občinskih volitvah pod enakimi pogoji kakor državljani te države.

Zadnja sprememba 5. člena je tako aktivno in pasivno volilno pravico pri volitvah občinskega sveta uredila na način, da sta zajeti tako kategoriji državljanov Evropske unije, ki lahko v Republiki Sloveniji prebivajo stalno (z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje) kakor tudi začasno (s potrdilom o prijavi prebivanja). Določen je bil tudi kraj uresničevanja volilne pravice državljanov držav Evropske unije. Državljan države EU ima volilno pravico v občini, v kateri ima stalno prebivališče, če pa stalnega prebivališča nima prijavljenega v Republiki Sloveniji, pa v občini, v kateri ima zadnje prijavljeno začasno bivališče (posameznik ima lahko namreč hkrati tako stalno, kot začasno prebivališče, le eno od navedenega ali več začasnih prebivališč v različnih občinah v Republiki Sloveniji).

Glede pravice biti voljen, ki jo predlog spremembe Zakona o lokalnih volitvah omejuje, pojasnujemo, da ima skladno Zakonom o volitvah v državni zbor pravico voliti, ne pa tudi pravico biti voljen, državljan, ki mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti s pravnomočno sodno odločbo popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 78/2006), to je pred 9. 8. 2006, pristojno sodišče pa posebej ni odločilo o odvzemu pravice voliti in biti voljen (32. člen prehodnih in končnih določb ZVDZ). Niti pravice voliti niti pravice biti voljen pa nima državljan, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost ter ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev, sodišče pa je v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice čez polnoletnost posebej odločilo o odvzemu pravice voliti in biti voljen (7. člen ZVDZ). Odvzem aktivne in pasivne volilne pravice se evidentira v evidenci volilne pravice.

Izvajanje predloga zakona v navedenem segmentu ni dorečeno, saj ni jasno ali se bo podatek o odvzemu oz. neobstoju volilne pravice posameznika iz razlogov, ki so taksativno navedeni v predlogu novega 5. člena poleg razlogov, ki jih določa Zakon o volitvah v državni zbor, vodil v evidenci volilne pravice, ter kdo in na kakšen način bo sporočal podatke organu, pristojnemu za vodenje evidence volilne pravice. Prav tako ni jasno ali je predlagatelj morebiti predvidel, da bi izpolnjevanje novih pogojev za kandidate preverjali pristojni volilni organi ter v kateri fazi kandidature.

K 2. in k 4. členu:

Vezano na našo pripombo k prejšnjemu členu ni jasno ali se podatki o neizpolnjevanju pogojev (ter prenehanju razlogov za prepoved kandidiranja) vodijo v evidenci volilne pravice na enak način kot odvzem volilne pravice iz razlogov, ki jih določa Zakon o volitvah v državni zbor oziroma ali te podatke preverjajo volilni organi ter v kateri fazi kandidiranja in na kakšen način.

K 5. členu:

Peti člen predloga določa prenehanje mandatov z dnem uveljavitve zakona (to je 15 dni po objavi v Uradnem listu). V zvezi s tem ni jasno, kdo ter na kakšen način bo v obdobju od sprejema novele, pa do njene uveljavitve, preveril mandate vseh županov in članov občinskih svetov.

S predlagano spremembo zakona in prehodno določbo se prav tako rešuje samo "stanje v času kandidature" in "trenutno zatečeno stanje". Rešitev prenehanja mandata v kasnejšem obdobju to je v primerih, ko v času kandidiranja volivec izpolnjuje vse pogoje biti voljen, vendar do pravnomočne obsodbe ali vložitve pravnomočne obtožnice pride v času izvajanja mandata, sicer predvideva predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, vendar predlagamo, da se tudi v obrazložitvi člena navede napotilo na rešitev v predlogu novele Zakona o lokalni samoupravi.

Vlada Republike Slovenije predloga zakona ne podpira.