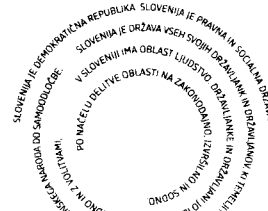


Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 95 80, f: 01 478 98 70, e: ps-dlgv@dz-rs.si, www.dz-rs.si



**Skupina poslank in poslancev
(prvopodpisani Rihard Braniselj)**

Ljubljana, 6. 2. 2013

**DRŽAVNI ZBOR
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Prejeto:		- 6 -02- 2013	
Šifra:		020-02 13 - 12 1	
Ime stvari:			
Šifra:		978-VI	ZU:
Signat:			
Mesto:			

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92, 15/94, 19/94, 44/94, 123/04 in 90/05) ter 114. in 115. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07 in 105/10) vlagamo podpisani poslanci

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O POSLANCIH

in vam ga na podlagi 114. člena Poslovnika državnega zbora Republike Slovenije pošiljamo v obravnavo.

Na sejah Državnega zbora Republike Slovenije in na sejah matičnega delovnega telesa bodo sodelovali; Rihard Braniselj, dr. Gregor virant in Kristina Valenčič.

Priloga:
- podpisi poslank in poslancev

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O POSLANCIH

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

V zadnjih letih je bilo v Sloveniji javno izpostavljenih več primerov političnih oziroma javnih funkcionarjev, ki so v različnih fazah kazenskih postopkov, pa kljub pritisku javnosti niso odstopili ali se odrekli kandidiranju. Kot razloge za vztrajanje na svojih funkcijah so v glavnem navajali politično motiviranost pravosodnih organov.

Takšno ravnanje spodkopava temelje države, saj ruši temeljno zaupanje državljanek in državljanov v pravno državo, kot tudi v zakonodajno in izvršno vejo politične oblasti. »Obramba« politikov, ki »ne priznava sodišča«, neposredno spodjeda nujno avtoriteto pravosodja, po drugi strani pa želi posredno ustvarjati občutek, da je pravosodje pristransko, nestrokovno in voden s strani dela politike. To se pogosto celo interpretira, kot da obstajata dve pravni državi, ena za »navadne« državljane in druga za privilegirane. Zaupanje ljudi v pravo in pravno državo je prav zaradi tovrstnega neodgovornega ravnanja nekaterih politikov načeto. Zaupanje javnosti v pravosodni sistem pa je ključnega in temeljnega pomena za njegovo učinkovito funkcioniranje. Enako seveda velja tudi za zaupanje javnosti v politiko, ki je v zadnjih letih izjemno nizko in vodi do škodljivih občutkov, da so vsi politiki enaki in da je edina alternativa zavrnitev politike v celoti. Ravnanje politikov v kazenskem postopku, ki vztrajajo na svojih funkcijah ali na te funkcije, kljub kazenskim postopkom ali obsodbam, celo kandidirajo, pa občutek umazanosti in pokvarjenosti politikov in politike le krepi.

V skrbi za krepitev pravne države bi moral funkcionar, ki se znajde v kazenskem postopku, odstopiti. Le takšno ravnanje je v skladu s pričakovano integriteto, kot jo opredeljuje zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Temeljni cilj omenjenega, v letu 2010 sprejetega zakona je, da država največjo možno pozornost posveti krepitvi integritete v javnem sektorju, torej zagotovi pogoje, da uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo pošteno in profesionalno. Vendar pa veljavna zakonodaja formalno ne obvezuje funkcionarjev, ki so v kazenskem postopku, da bi odstopili, oziroma ne omogoča, da bi jim funkcija prenehala po zakonu. Očitno se je zakonodajalec zanašal na nesporno dejstvo, da takšen odstop funkcionarjem narekuje že splošna profesionalna etika. Ne le stanje, temveč nazadovanje politične kulture, razkrajanje temeljnega zaupanja in sprejemanja kot ključnega veziva družbene pogodbe, razgradnja pravne države, naraščajoče in vse bolj radikalno izraženo nezadovoljstvo vse večjega deleža ljudi nad takšnimi razmerami narekuje številne odločne, vendar premišljene in načelne ukrepe. Mednje po našem trdnem prepričanju sodi tudi zapis sicer običajno nenapisanih »samoumevnih« pravil etičnega in profesionalnega ravnanja javnih funkcionarjev v zakonodajo Republike Slovenije.

Pri tem se lahko v določeni meri opremo tudi na obstoječo ureditev položaja javnih uslužbencev. Trenutno stanje na tem področju v Sloveniji namreč zaznamuje absurda situacija, ko so za delo javnih uslužbencev v tem kontekstu zahtevani bistveno strožji pogoji kot za delovanje funkcionarjev. Ureditev je nesistemska, še posebej, ker so funkcionarji javnim uslužbencem praviloma nadrejeni, kar v praksi pomeni, da za nadrejene veljajo nižji zakonski standardi za zagotavljanje integritete kot za njihove podrejene in ne obratno.

2. Cilji, načela in poglavitne rešitve predloga zakona

Iz opisanih razlogov predlagamo ureditev, po kateri se statusa uradnikov in funkcionarjev glede vstopnih pogojev in pogojev prenehanja funkcije izenačita, oz. da so pogoji za prenehanje mandata funkcionarjev še nekoliko strožji, kot veljajo za uradnike. Uradniki morajo po veljavnem zakonu o javnih uslužbencih že ob prijavi na razpis za delovno mesto izkazati, da niso pravnomočno obsojeni zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da niso bili obsojeni na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot šest mesecev ter da zoper njih ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti (2. odstavek 88. člena). Uradniku delovno razmerje preneha, če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev (2. tč 1. odst. 154. člena).

Za politične funkcionarje se ureditev razlikuje. Pravico biti voljen za poslanca ima v skladu s sedaj veljavnim 7. členom Zakona o volitvah v državni zbor državljan RS, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost. Uradniku pogodba o zaposlitvi preneha veljati, če je s pravnomočno sodbo obsojen na naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zavora (2. tč 1. odst. 154. člena). Tudi poslancu funkcija preneha, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zavora, daljšo od šest mesecev (9. člen zakona o poslancih). Drugače je za predsednika vlade, ministre in državne sekretarje, pri katerih ni določbe, ki bi urejala prenehanje funkcije zaradi obsodbe v kazenskem postopku.

Namen sprememb zakona je določiti še malenkost strožje pogoje za prenehanje funkcije poslancev ter te pogoje tudi izenačiti vsem političnim funkcionarjem. V zvezi s prenehanjem funkcije poslancem se, poleg pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zavora, daljšo od treh mesecev in pri naklepnih kaznivih dejanjih na pogojno zavoro kazen v trajanju več kot tri mesece, kot pogoj za prenehanje predlaga tudi obsodbo zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, ne glede na kazen, in vloženo pravnomočno obtožnico zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Pravnomočna obtožnica namreč kljub nedvoumni domnevi nedolžnosti predstavlja že sorazmerno visoko stopnjo presoje utemeljenosti očitnega kaznivega dejanja in to ne le s strani policije in tožilstva, ampak tudi sodišča. Zato je v državah z visoko (t.j. normalno in običajno) ravni politične kulture stvar nenapisane norme oz. obvezujočega pravila, da se taki politiki začasno - torej do dokončnega sodnega epiloga - s svoje funkcije umaknejo in se tako izognejo morebitnemu konfliktu interesov ter zlorabi oblasti, kar omogoči pravosodni veji oblasti, da neovirano opravi svoje delo. Standardi za prenehanje funkcije morajo biti v tem primeru strožji od tistih, ki veljajo za uradnike. Poleg možnosti izvajanja neprimernih pritiskov na delo pravosodnih organov, ki jih povzroča vztrajanje politika, ki je v kazenskem postopku, na svoji funkciji in posledičnega nezaupanja javnosti tako v delo politike kot pravosodja, je neprimerno tudi sporočilo, ki ga tako ravnanje pošilja vsem poštenim državljanom in državljanom.

Predlagane rešitve so usklajene tudi s sočasno predlaganimi spremembami in dopolnitvami; Zakona o volitvah v državni zbor, Zakona o državnem svetu, Zakona o volitvah predsednika republike, Zakona o lokalnih volitvah, Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o vladi.

3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije

Ureditev aktivne in pasivne volilne pravice za osebe, ki so storile kazniva dejanja (in bile obsojene na zaporno kazen), je zelo različna. V večini držav imajo osebe, ki so obsojene zaradi kaznivih dejanj, pravico voliti brez omejitev, vendar obstaja nekaj držav, kjer je zaradi obsodbe osebe omejena že aktivna, kaj šele pasivna volilna pravica. Na podlagi obstoječe prakse sodišč lahko ugotovimo, da so omejitve aktivne volilne pravice sporne z vidika človekovih pravic. Omejitve pasivne volilne pravice pa imajo močne argumente.

V številnih državah lahko osebe, ki so obtožene zaradi kaznivih dejanj ali obsojene na zaporno kazen, volijo brez omejitev. Vendar pa v nekaterih državah npr. zaporniki ne morejo kandidirati oz. biti izvoljeni.

Estonska ustava v 58. členu določa, da se udeležba na volitvah lahko z zakonom omeji državljanom, ki so bili obsojeni in jim je bila odvzeta prostost. Na Madžarskem aktivne volilne pravice nimajo osebe, ki jim je na podlagi pravnomočne sodbe prepovedano sodelovanje v javnih zadevah, osebe, ki so zaprte na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ali so v obveznem institucionalnega varstvu na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ki je bila izdana v kazenskem postopku. Na Poljskem osebe, ki jim je bila s pravnomočno sodbo sodišča odvzeta pravna sposobnost, volilna pravica ali javne pravice (public rights) nima pravice do udeležbe na referendumu ali volilne pravice. V Romuniji vse osebe, ki jim je s pravnomočno odločbo sodišča odvzeta volilna pravica, ne morejo glasovati. Za člana danskega Folketinga je lahko izvoljen vsak, ki ima volilno pravico, razen če je kaznovan za dejanje, zaradi katerega po javnem mnenju postane nevreden, da je član Folketinga. Vendar lahko oseba kljub temu vedno kandidira na volitvah, ne glede na ugovore o neupravičenosti. V Belgiji ni omogočeno, da glasujejo tisti, ki so bili obsojeni za kaznivo dejanje.

Po mnenju Beneške komisije (URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)011-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)011-e.pdf)) je treba zapornikom omogočiti, da uveljavljajo svojo pravico voliti brez omejitev, razen če to predstavlja del kazni. V takšnih primerih pa je ključno načelo sorazmernosti in nujnosti, ki mora biti spoštovano v demokratični družbi. Zaporna kazen ne sme avtomatično pomeniti tudi odvzema ene najpomembnejših političnih pravic – pravice voliti. Beneška komisija v svojem kodeksu dobre prakse določila štiri kumulativne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za odvzem volilne pravice: določenost z zakonom, spoštovanje načela sorazmernosti, da je odvzem utemeljen zaradi mentalne nezmožnosti ali obsodbe za hudo kaznivo dejanje, in da je podlaga sodba sodišča.

V Latviji, na Portugalskem in v Španiji obtožba ali začetek kazenskega postopka zoper poslanca lahko vodi k njegovi (začasni) izključitvi iz parlamenta - takoj ali po odločitvi parlamenta.

Če latvijski parlament soglaša, da se zoper poslanca začne kazenski pregon, le-ta izgubi pravico do udeležbe na zasedanjih parlamenta, sejah odborov in drugih institucij, v katere je bil izvoljen ali imenovan s strani parlamenta, dokler obtožbe niso ovržene,

ali do veljavnosti sodbe. V tem času ima tožilstvo pravico uporabiti vse nujne ukrepe v skladu z zakoni, ki urejajo kazenski postopek. Če je poslanec obsojen storitve kaznivega dejanja, se šteje, da je izključen iz parlamenta z dnem začetka veljavnosti sodbe.

Ko je obtožba na Portugalskem dokončna, parlament po seznanitvi z mnenjem etičnega odbora odloči o (začasni) izključitvi poslanca, da se postopki lahko nadaljujejo. (Začasna) izključitev je obvezna v primeru resnega kaznivega dejanja, za katerega je predpisana kazen več kot treh let in »in flagranti delicto«. Čas začasne izključitve je lahko omejen glede na okoliščine, primerno izvajanju mandata in poteku kazenskega postopka.

V Španiji se poslancu (začasno) odvzame parlamentarne pravice in dolžnosti, ko parlament odobri zahtevo sodišča za začetek kazenskega postopka. Na podlagi obtožbe je poslanec priprt, (začasna) izključitev velja za čas pripora. Poslancu se parlamentarne pravice in dolžnosti odvzamejo tudi v primeru, da to zahteva pravnomočna obsodba oz. v primeru, ko izvajanje obsodbe povzroči nezmožnost opravljanja parlamentarnih dolžnosti.

V Kanadi je članu Senata, ki je obtožen kaznivega dejanja, mandat zamrznjen. V Ukrajini je poslanec odpoklican, ko obtožba zoper njega postane pravnomočna.

V Litvi poslanec ne more biti izključen, če pa je osumljen storitve kaznivega dejanja, lahko najmanj 1/4 poslancev zoper njega v parlamentarno proceduro vloži predlog za začetek postopka ustavne obtožbe (to velja tudi za predsednika republike in sodnike). Če je poslanec osumljen storitve kaznivega dejanja, mora generalni državni tožilec o tem nemudoma obvestiti parlament. Predsednik parlamenta mora za vsako konkretno kaznivo dejanje predložiti poseben osnutek resolucije. Resolucija o odvzemu mandata je sprejeta, če zanjo glasuje 3/5 poslancev. Z dnem objave resolucije v množičnih medijih se smatra, da je bil poslancu odvzet mandat. Če resolucija ni sprejeta, to pomeni, da parlament ni odobril ustavne obtožbe. Poslanec, zoper katerega se začne postopek ustavne obtožbe, lahko odstopi v kateri koli fazi ustavne obtožbe pred začetkom glasovanja. V tem primeru se postopek ustavne obtožbe ustavi.

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

5. Druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona

Sprejem zakona ne bo imel drugih posledic.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o poslancih (Uradni list RS, št. 48/1992, 15/1994 - ZUstS, 19/1994 - ZSS, 44/1994 - Odl. US, 15/2003 - ZZPOFPR, 123/2004, 90/2005, 20/2006 - ZNOJF-1, 46/2006 - Skl. US, 33/2007 - Odl. US, 109/2008, 39/2011 in 48/2012, v nadaljevanju - Zakon o poslancih) se 9. člen spremeni tako, da se glasi:

"9. člen

»Poslancu preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je pravnomočno obtožen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od treh mesecev, ali zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zapora, daljšo od treh mesecev,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva,
- če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če odstopi.

Poslancu preneha mandat z dnem, ko državni zbor ugotovi, da so nastali razlogi iz prejšnjega odstavka.

V primeru prenehanja mandata po 3., 4. ali 5. točki poslancu preneha mandat z dnem, ko državni zbor prejme obvestilo s strani sodišča, da je obtožnica oziroma sodba pravnomočna.«

2. člen

V Zakonu o poslancih se za 9. členom dodata nova, 9.a in 9.b člen, ki se glasita:

»9.a člen

Poslanec, ki mu je mandat prenehal, ker je pravnomočno obtožen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, po koncu mandata ni upravičen do prejemanja nadomestila, ki bi mu sicer pripadalo.

9.b člen

Poslanec, ki mu je mandat prenehal, ker je bil pravnomočno obtožen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, je v primeru pravnomočne oprostilne sodbe upravičen do odškodnine po splošnih pravilih obligacijskega prava.«

3. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

S predlagano spremembo se v devetem členu, v 3. in 5. alineji dodajata dva razloga za prenehanje mandata poslancu. Razloga sta po vsebini identična dodatnima izločilnima kriterijema za kandidiranje na volitvah v državni zbor, kot sta vsebovana v predlogu za spremembo Zakona o volitvah v državni zbor. Razlog izrečene zaporne kazni se

zastruje na nad tri mesece nepogojne zaporne kazni, oziroma pri naklepnih kaznivih dejanjih na nad tri mesece pogojne zaporne kazni.

Obenem se ureditev prenehanja mandata v primerih, ko do prenehanja pride na podlagi pravnomočne sodbe ali obtožnice, veže na seznanitev državnega zbora z obvestilom sodišča oz. tožilstva. Za razliko od drugih primerov prenehanja mandata poslanca, kjer je potrebno neko ugotavljanje dejstev, v primeru, ko gre za obvestilo sodišča ali tožilstva o pravnomočnosti sodbe oz. obtožnice, povsem zadostuje le seznanitev državnega zbora s tem obvestilom.

K 2. členu:

Predlagani 9.a člen izključuje pravico do prejemanja nadomestila poslancu, ki mu sicer po zakonu pripada po prenehanju mandata, če mu mandat preneha iz razloga pravnomočne obtožnice zaradi naklepnega kaznivega dejanja.

Predlagani 9.b člen pa opredeljuje upravičenost »razrešenega« poslancu do odškodnine po splošnih pravilih obligacijskega prava v primeru, ko mu je mandat prenehal zaradi pravnomočne obtožnice in je bil kasneje v sodnem postopku pravnomočno oproščen.

K 3. členu:

Člen ureja začetek veljavnosti zakona.

IV. BESEDILO TISTIH DOLOČB ZAKONA, ZA KATERE SE PREDLAGAJO SPREMEMBE IN DOPOLNITVE

"9. člen

»Poslancu preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zavora, daljšo od šest mesecev,
- če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če odstopi.

Poslancu preneha mandat z dnem, ko državni zbor ugotovi, da so nastali razlogi iz prejšnjega odstavka.

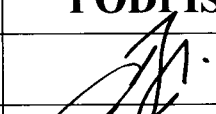
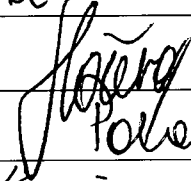
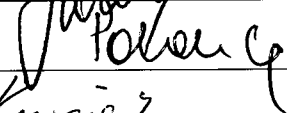
Poslancu ne preneha mandat v primeru iz tretje alineje prvega odstavka tega člena, če državni zbor sklene, da lahko opravlja poslansko funkcijo."

Priloga: PODPISI POSLANK IN POSLANCEV

Rihard Braniselj
Dr. Gregor Virant
Kristina Valenčič
Mag. Katarina Hočevvar

Polonca Komar
Branko Kurnjek

PODPISI POSLANK IN POSLANCEV

ŠT.	IME IN PRIIMEK	PODPIS
1.	Rihard BRANISELJ	
2.	dr. Gregor VIRANT	
3.	Kristina VALENČIČ	
4.	Mag. Katarina HOČEVAR	
5.	Polonca KOMAR	
6.	Branko KURNJEK	