



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: 2011-1211-0978
Številka: 00702-3/2013/6
Datum: 28. 2. 2013

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	- 4 -03- 2013	
Štira:	020-02/13-12/5	
Povezava:		
E/A:	978-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 poslancih,

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 bodo kot njeni predstavniki na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

- Zvonko Černač, v funkciji ministra za pravosodje in javno upravo,
- Mojca Kucler Dolinar, državna sekretarka, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo,
- Mojca Ramšak Pešec, generalna direktorica Direktorata za javni sektor, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

PRILOGA: 1

Dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR



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/>

EVA: 2011-1211-0978

Številka: 00702-3/2013/5

Datum: 28. 2. 2013

Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o poslancih

Skupina poslank in poslancev Državnega zbora, s prvopodpisanim Rihardom Branisljem, je dne 6. 2. 2013 Državnemu zboru v obravnavo posredovala Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih.

Vlada Republike Slovenije Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih, ki vsebuje določitev nekaterih dodatnih pogojev za nastop in prenehanje funkcije poslanca, ne podpira iz jasnih ustavnopravnih razlogov, ki vključujejo tudi varstvo in spoštovanje vrednot ustavne demokracije, ter iz konvencijskih razlogov (Evropska konvencija o človekovih pravicah). Svojo odločitev utemeljuje z naslednjim:

K 1. členu (dopolnitev 9. člena)

1.1. Uvod

V 1. členu je predložena dopolnitev 9. člena Zakona o poslancih z dodatnima dvema razlogoma za prenehanje mandata in spremembo pogojev že obstoječega pogoja (znižanje višine kazni).

Predlagatelji primerjalnopravno podajajo prikaz ureditve aktivne in pasivne volilne pravice, pri čemer sami navajajo, da imajo v večini držav "osebe, ki so bile 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."

Vlada RS ugotavlja, da so v nadaljevanju pregleda povzete posamezne države, kjer je omejena volilna pravica, pri čemer pa ima v večini opisanih držav omejitev volilne pravice podlago v pravnomočni sodbi, izdani v kazenskem postopku, s katero je bodisi prepovedano sodelovanje v kazenskih zadevah, bodisi odvzeta pravna sposobnost bodisi odvzeta volilna pravica. Nikjer iz gradiva pa niso razvidni močni argumenti omejitve pasivne volilne pravice.

1.2. Volilna pravica

Predlog zakona posega v volilno pravico, ki jo opredeljuje zlasti 43. člen, delno pa tudi drugi odstavek 82. člena Ustave Republike Slovenije, podrobneje pa jo ureja Zakon o poslancih. Slovenska pravna ureditev glede omejevanja pasivne volilne pravice na volitvah v Državni zbor stoji na izhodišču, da morata biti aktivna in pasivna volilna pravica čim bolj izenačeni, če ni posebnih, prepričljivih razlogov za omejevanje pasivne volilne pravice. Drugi odstavek 82. člena Ustave Republike Slovenije sicer dopušča zakonsko urejanje prepovedi kandidiranja na volitvah v Državni zbor. Čeprav Ustava Republike Slovenije 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, konkretne rešitve pa morajo temeljiti na sočasnem upoštevanju drugih določb Ustave Republike Slovenije, ki se nanašajo na človekove pravice, omejitve in posledice pa morajo biti sorazmerne z vzroki za takšno omejevanje. Vlada Republike Slovenije ocenjuje, da je predlagatelj omejil volilno pravico v nasprotju z načelom sorazmernosti.

1.3. Obstoječa ustavnosodna presoja glede volilne pravice

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 zaščiti pravic drugih), ki bi upravičeval takšne posege v volilno pravico, kot so predlagani.

1.4. Pravna domneva nedolžnosti iz Ustave Republike Slovenije

S predlogi, ki kot razlog za prenehanje mandata funkcionarja določajo tudi pravnomočno obtožnico, je predlagatelj posegel v 27. člen Ustave Republike Slovenije 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, če nima v svoj sistem vključenega načela domneve nedolžnosti. V skladu s tem načelom je vsakdo domnevan za nedolžnega, če mu krivda ni dokazana izven razumnega dvoma. V samih pravnih aktih pa se to načelo pojavlja v različnih oblikah, v Ustavi Republike Slovenije 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 eden 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 sodiščih.

Ustavno sodišče je v sodbi U-I-344/94 kot evidenčni stavek zapisalo:

"V nasprotju z domnevo nedolžnosti in prepovedjo nedopustnega omejevanja ustavnih pravic je, 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.

Ni pa v nasprotju z Ustavo, če zakon predpiše pravno posledico obsodbe za pridobitev notarskega poklica zaradi pravnomočne obsodbe za kazniva dejanja, zaradi katerih bi bil notarski kandidat nevreden javnega zaupanja, niti ni v nasprotju z Ustavo zahteva po ugotavljanju, ali je na podlagi prejšnjega življenja in ravnanja notarskega kandidata izkazano zaupanje, da bo notarski poklic opravljal vestno in pošteno."

V odločbi je Ustavno sodišče svoje stališče natančneje pojasnilo:

"11. Določitev, da ne izpolnjuje tega pogoja, kdor je v kazenskem postopku, zahteva od organa, ki je pristojen ugotavljati pogoj vrednosti zaupanja, da vsakemu, ki je v kazenskem postopku v času postopka imenovanja, odreče možnost, da se z drugimi poteguje za zasedbo notarskega mesta. Namen te zakonske določbe naj bi bil zagotoviti varstvo ljudi, ki zaupajo notarjevemu poslovanju. Če bi vzdržala ureditev, da že sam kazenski postopek vzpostavi nevrednost za opravljanje notarske službe, bi bilo mogoče kasneje ugotoviti, da lahko nevrednosti sploh ni bilo, ker bi se izkazalo, da je bila v kazenskem postopku v resnici nedolžna oseba. S tem bi že sam kazenski postopek učinkoval kot pravna posledica v smislu omejevanja ustavnih pravic, v tem primeru pravice kandidirati pod enakimi pogoji z drugimi za javno službo.

12. Domneva nedolžnosti nedvomno določa predvsem položaj obdolženega v kazenskem postopku, vendar ima vpliv tudi na druge postopke, ki predhodno zadenejo na vprašanje storjenega kaznivega dejanja, 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 pomenile omejevanje ustavnih pravic.

Določitev kazenskega postopka kot negativnega pogoja za obstoj javnega zaupanja je glede na navedeno v nasprotju z domnevo nedolžnosti, določeno v 27. členu Ustave, in prepovedjo nedopustnega omejevanja ustavnih pravic iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, zato je bilo treba izpodbijano določbo v tem delu razveljaviti."

Iz citirane odločbe jasno izhaja protiustavnost določitve kazenskega postopka kot negativnega pogoja za obstoj javnega zaupanja.

1.4. Ustavno načelo sorazmernosti in strogi test sorazmernosti

Predlagatelj je s svojimi predlogi za omejevanje kandidiranja in opravljanja javnih funkcij postavil pod vprašaj tudi že večkrat omenjeno ustavno načelo sorazmernosti. Ustavno sodišče Republike Slovenije ga je v svojih odločbah 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 o spremembi in dopolnitvi Zakona o poslancih 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. Po mnenju Vlade ni dvoma, da je lahko predlagana ureditev lahko le razveljavljena kot očitno neustavna.

1.5. 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) 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.

1.6. Vprašanje instituta kazenske obtožbe

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).

K 2. členu (novi 9.a člen)

Predlagatelji predlagajo, da se v obstoječi zakon doda nova določba, ki bi se glasila: "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."

Vlada Republike Slovenije ponovno opozarja na popolnoma neprimerno ureditev za osebe (poslance), ki so v kazenskem postopku, vendar pa jim krivda (še) ni dokazana s pravnomočno sodbo. Na podlagi predloga ne le, da bi (še) nedolžni osebi prenehal mandat poslanca, pač pa bi ji bila odvzeta tudi pravica do socialne varnosti v primeru, da iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve, niti ni izpolnila pogojev za upokožitev po splošnih predpisih.

Razen tega Vlada opozarja na še 2 notranji nekonsistentnosti, ki bi nastali v Zakonu ob poslancih ob sprejemu tega predloga, in sicer:

- Predlog se nanaša na poslanca, ki mu je mandat prenehal, ker je pravnomočno obtožen, ničesar pa ne govori o poslancu, ki mu je mandat prenehal zaradi pravnomočne sodbe, kar pa bi bilo potrebno glede na dejstvo, da drugi odstavek 38.c člena ne zajema vseh primerov prenehanja mandata, kot bi bili urejeni s predlagano ureditvijo.
- Določba z ničemer ne posega v obstoječo določbo 38.c člena, ki določa, da v primeru, če se prestajanje kazni izteče pred potekom časa, ki je določen za nadomestilo, ima poslanec pravico do nadomestila za preostalo obdobje.

K 2. členu (novi 9.b člen)

Novi 9. b člen določa, da je "poslanec, ki mu je mandat prenehal, ker je bil pravnomočno obtožen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v primeru pravnomočno oprostiline sodbe upravičen do odškodnine po splošnih pravilih obligacijskega prava".

Določba je popolnoma nejasna in nedoločna ter kot taka tudi neizvršljiva in zaradi vsega navedenega v neskladju s pravnim redom Republike Slovenije. Ni jasno, o kakšni odškodnini je govora, niti kakšna je višina odškodnine (zgolj izgubljena nadomestila ali še kaj), tudi ni določeno, v katerem postopku lahko bivši poslanec to odškodnino uveljavlja (zgolj zahteva pri delodajalcu ali sodni postopek).

Iz zgoraj navedenih razlogov Vlada Republike Slovenije Predloga zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o poslancih ne more podpreti in predlaga Državnemu zboru Republike Slovenije, da v skladu z različnimi, poslovniško dopustnimi možnostmi iz Poslovnika Državnega zbora odloči, da Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o poslancih ni primeren za nadaljnjo obravnavo.