



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Poslanska skupina Državlanske liste

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

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto: - 6 -02- 2013	
Šifra: 004-03/13-3/1	
Povezava:	
EPA: 977-VI	ZU:
Sign. zn.:	
Kritični:	

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 VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR

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 VOLITVAH V DRŽAVNI ZBOR

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

V zadnjih letih je bilo v Sloveniji javno izpostavljenih več primerov političnih oz. javnih funkcionarjev, ki so v različnih fazah kazenskih postopkov in 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 državljanov in državljanov tako v pravno državo kot 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, kar se pogosto 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. Stopnja zaupanja javnosti v pravosodni sistem pa je ključnega 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 določa, da jim funkcija preneha 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, a premišljene in načelne ukrepe. Mednje, po našem trdnem prepričanju sodi tudi zapis, sicer običajno nenapisanih in »samoumevnih«, pravil etičnega in profesionalnega ravnanja javnih funkcionarjev v zakonodaji 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 pglavitne rešitve predloga zakona

Iz navedenih razlogov predlagamo ureditev, po kateri se statusa uradnikov in funkcionarjev, glede vstopnih pogojev in pogojev prenehanja funkcije, v ustreznem obsegu uskladita, 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 7. členom Zakona o volitvah v državni zbor vsakdo, ki je državljan RS in je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let ter mu ni odvzeta poslovna sposobnost.

Namen sprememb zakona je z vidika integritete zaostri pogoje za nastop funkcije poslancev in skupaj s predlaganimi spremembami drugih zakonov te pogoje izenačiti tudi za nastop funkcije predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, županov in občinskih svetnikov. Za vse našete funkcionarje predlogi sprememb zakonov zato določajo iste vstopne pogoje:

- polnoletnost,
- državljanstvo RS,
- poslovno sposobnost,
- neobstoj pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece, oziroma zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece,
- neobstoj pravnomočne obsodbe zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva iz šestindvajsetega poglavja Kazenskega zakonika, in
- neobstoj pravnomočne obtožnice zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Predvsem kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, ki med drugim vključujejo kazniva dejanja, kot so dajanje ali jemanje podkupnine, zloraba položaja, ponarejanje uradnih listin in oškodovanje javnih sredstev, so za javne funkcionarje tako izjemnega pomena, da pravnomočna obsodba in tudi že obtožnica vrže nedopusten madež na integriteto takega posameznika. Pravnomočna obtožnica zaradi suma storitve drugih kaznivih dejanj pa, kljub nedvoumni domnevi nedolžnosti, predstavlja sorazmerno visoko stopnjo presoje utemeljenosti očitane kaznivega dejanja in to ne le s strani policije in tožilstva, ampak tudi sodišča, zaradi česar mora biti tak posameznik nemudoma izključen iz kandidiranja na funkcionarski položaj.

Predlagane rešitve so usklajene tudi s sočasno predlaganimi spremembami in dopolnitvami; Zakona o poslancih, 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, kot tudi osebe, ki so zaprte na podlagi pravnomočne sodne odločbe, ali so v obveznem institucionalnem 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), nimajo 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 je 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 seznaitvi 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 volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/1992, 13/1993, 60/1995, 14/1996 - Odl. US, 67/1997 - Odl. US, 66/2000, 70/2000, 11/2003 - Skl. US, 11/2003 - Odl. US, 73/2003 - Odl. US, 78/2006, 54/2007 Odl. US; v nadaljevanju - Zakon o volitvah v državni zbor), se 7. člen spremeni tako, da se glasi:

"7. člen

Pravico voliti ima državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti in mu ni odvzeta poslovna sposobnost.

Pravico biti voljen ima posameznik, ki poleg pogojev iz prejšnjega odstavka izpolnjuje naslednje pogoje:

- da ni bil pravnomočno obsojen zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva,
- da ni bil pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece, ali zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece,
- da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Pravico voliti uresničuje volivec v volilni enoti, v kateri ima stalno prebivališče.

Volivec, ki nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, uresničuje pravico voliti v volilni enoti, v kateri je imel zadnje stalno prebivališče sam ali eden od staršev. Če tega ni mogoče ugotoviti, volivec sam odloči, v kateri volilni enoti in volilnem okraju bo uresničeval volilno pravico.«

2. člen

V Zakonu o volitvah v državni zbor se za 7. členom doda 7.a člen, ki se glasi:

»7.a člen

Posamezniku, ki po določbah drugega odstavka 7. člena tega zakona ne more kandidirati, ker je pravnomočno obtožen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, prepoved kandidiranja zaradi te obtožnice preneha po preteku treh let od njene pravnomočnosti.«

Prehodne in končne določbe**3. člen**

Poslancem, ki na dan uveljavitve zakona ne izpolnjujejo pogojev iz tega zakona, mandat preneha z dnem njegove uveljavitve.

4. člen

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

III. OBRAZLOŽITEV**K 1. členu:**

Z dopolnitvijo 7. člena se določa dva nova pogoja (1. in 3. alineja) za kandidiranje na volitvah v državni zbor. Prvi pogoj izloča kandidate, ki so pravnomočno obsojeni zaradi

katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, drugi pa kandidate, zoper katere je vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Pogoj neizrečene zaporne kazni se zaostčuje na nad tri mesece nepogojne zaporne kazni, oziroma pri naklepnih kaznivih dejanjih na nad tri mesece pogojne zaporne kazni.

K 2. členu:

Predlagani 7.a člen ureja situacijo, ko sodni postopek ne bi bil končan v razumnem roku, zaradi česar posameznik, zoper katerega je bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi kaznivega dejanja, ne bi mogel kandidirati. Člen določa, da kolikor postopek ni končan v treh letih po pravnomočnosti obtožnice, prepoved kandidiranja zaradi tega razloga preneha.

K 3. členu:

Ta člen določa, da novi, oziroma dodatni pogoji za kandidiranje na državnozborskih volitvah, začnejo učinkovati takoj. To pomeni, da z uveljavitvijo tega zakona preneha mandat vsem poslancem, ki so bili pred uveljavitvijo tega zakona pravnomočno obtoženi zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti ali so bili pravnomočno obsojeni zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, ne glede na višino izrečene kazni, seveda če sodba še ni izbrisana.

K 4. členu:

Člen ureja začetek veljavnosti zakona.

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

7. člen

Pravico voliti in biti voljen za poslanca ima državljani Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti.

Ne glede na določbo prejšnjega odstavka pravice voliti in biti voljen nima državljani Republike Slovenije, 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 v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanje roditeljske pravice čez polnoletnost posebej odloči o odvzemu pravice voliti in biti voljen.

Pravico voliti uresničuje volivec v volilni enoti, v kateri ima stalno prebivališče.

Volivec, ki nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, uresničuje pravico voliti v volilni enoti, v kateri je imel zadnje stalno prebivališče sam ali eden od staršev. Če tega ni mogoče ugotoviti, volivec sam odloči, v kateri volilni enoti in volilnem okraju bo uresničeval volilno pravico.

Priloga: PODPISI POSLANK IN POSLANCEV

Rihard Braniselj

Dr. Gregor Virant

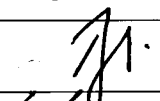
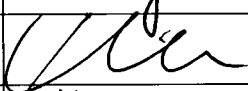
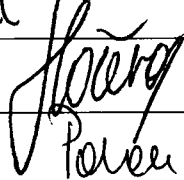
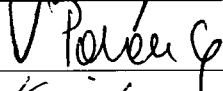
Kristina Valenčič

Mag. Katarina Hočevar

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	