



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 004-03/13-5/ EPA 981-VI

Ljubljana, 19. 3. 2013

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10), pripravila naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) – druga obravnava

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 1. seji 18. 3. 2013 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Rihard Braniselj).

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, Mestne občine Ljubljana ter občin Ajdovščina, Trzin, Krško in Muta.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Rihard Braniselj**, ki je poudaril, da je cilj zakona zaostritev pogojev za vstop in obstanek na javni funkciji, saj veljavna ureditev funkcionarjev, ki so v kazenskem postopku, formalno ne obvezuje, da bi odstopili oziroma ne določa, da jim preneha funkcija. Predlagani spremenjeni razlogi za prenehanje mandata funkcionarjev na lokalni ravni so usklajeni s spremembami in dopolnitvami zakonov, ki urejajo funkcionarje na državni ravni, pri čemer predlog zakona, ki se nanaša na Vlado, še ni vložen, medtem ko Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Državnem svetu ni dobil zadostne podpore v Državnem zboru v okviru prvega branja.

Predlog zakona predvideva kot pogoj za kandidiranje na lokalnih volitvah (omejitev pasivne volilne pravice) a) neobstoj pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot treh mesecev oziroma neobstoj pravnomočne obsodbe na pogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, b) neobstoj pravnomočne obsodbe zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva in c) neobstoj pravnomočne obtožnice zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. V skladu s prehodno določbo bi vsem članom občinskih svetov in županom, ki na dan uveljavitve zakona ne izpolnjujejo novih pogojev, mandat prenehal z dnem uveljavitve zakona.

Predlog zakona kot pogoj ne določa neobstoja obtožnega predloga, ki se nanaša na lažja kazniva dejanja in katerega vložil tožilec brez predhodnega ugotavljanja utemeljenosti, medtem ko je kot pogoj za kandidiranje na voljeno občinsko funkcijo predlagan neobstoje pravomočne obtožnice, ki jo vložil sodišče na podlagi utemeljenosti obtožbe za hujša kazniva dejanja. Predstavnik predlagatelja zakona je poudaril, da gre za kazniva dejanja, ki so tako breme za funkcionarja, ki se je pregrešil zoper temeljne vrednote družbe, da zaradi izgube integritete ne more več opravljati javne funkcije. Poleg tega je nedopustno in nekorektno, da so standardi oziroma pogoji za uradnike strožji kot za funkcionarje. V drugih državah nimajo »težav« z odstopanjem funkcionarjev, ki so v kazenskem postopku. Pojasnil je, da je volilna pravica temeljna politična pravica državljanek in državljanov Republike Slovenije, ki pa jo je v skladu z Ustavo možno omejiti, in sicer če je poseg potreben zaradi varstva človekovih pravic drugih in varstva javnega interesa (tretji odstavek 15. člena Ustave) – test sorazmernosti. Po mnenju predlagatelja je javni interes v tem primeru izkazan. Občanke in občani si zaslužijo, da oblast izvajajo ljudje z integriteto in ki so vredni zaupanja. Funkcionarji s pozicije moči lahko vplivajo na kazenske postopke. Pravomočna obsodba, ne glede na višino izrečene kazni, vrže madež na integriteto posameznika, zaradi česar mora biti nemudoma izključen iz postopka kandidiranja za voljene občinske funkcije in iz take funkcije. Na podlagi opravljene analize vseh vloženih kazenskih ovadb v zadnjih petih letih (preko 200.000) je lahko cca 15% takih obsodb, ki bi pomenila odvzem funkcije na podlagi predlaganih pogojev. Predlagatelj se zaveda, tudi na podlagi opravljene prve obravnave v Državnem zboru, da predlagane rešitve niso idealne in da potrebujejo popravke. Na podlagi nadaljnjih usklajevanj, mnenja Zakonodajno pravne službe Državnega zbora ter dodatne analize in dodatnega pravnega mnenja pričakuje, da bo pripravljena sprejemljiva rešitev. V zvezi s pogojem o neobstoju pravomočne obtožnice je izrazil pripravljenost za umik tega predloga, v kolikor predstavlja preveliko tveganje, saj si ne želijo sprejetja neustavnih rešitev. Zavrača pa apriorno nasprotovanje predlogu zakona zaradi neustavnih rešitev, saj če ne želimo sprememb, je najbolj enostaven izgovor na neskladje z Ustavo. Poudaril je, da zakonska ureditev ostrejših pogojev za kandidiranje in obstoj funkcije občinskega funkcionarja še ne bo rešila njihovih nemoralnih in neetičnih ravnanj, saj je to stvar politične kulture posameznikov.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je povedala, da Vlada predlaganim rešitvam glede omejevanja volilne pravice na lokalni ravni nasprotuje. Glede tretjega odstavka 15. člena Ustave je pojasnila, da je treba v primeru, če Ustava konkretno ne omejuje človekove pravice, opraviti test sorazmernosti in ugotoviti, ali so omejitve človekovih pravic v smislu zagotavljanja enakih pravic drugih in ali je dosežen javni interes. Glede na dosedanje odločitve Ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu Vlada ocenjuje, da predlog zakona takega testa sorazmernosti ne opravi.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je predstavil skupno stališče obeh reprezentativnih združenj občin, ki sicer ne nasprotujeta strožjim pogojem za kandidiranje na lokalne javne funkcije, vendar opozarjata, da so določene rešitve neustavne in kažejo na nepremišljen pristop do reševanja omenjene tematike oziroma predstavljajo radikalni poseg v obstoječi sistem, ki ne deluje zaradi nedelovanja sodne veje oblasti. Težav, ki izhajajo iz neetičnega in nemoralnega ravnanja javnih predstavnikov, ni mogoče reševati le z ostrejšo zakonodajo, ampak lahko spremembe dosežemo z doslednostjo in učinkovitostjo vseh vej oblasti, z vzori, kako se mora in sme ravnati. Strinjajo se, da imajo občani večji vpliv pri nadzoru in odločitvah v občini, vendar je pomembno, da v sistem ne določimo vzvodov, za katere je že vnaprej jasno, da se bodo zlorabljali in vodili k slabljenju učinkovitega in trdnega sistema lokalne samouprave. Apelirajo na čimprejšnje končanje sodnih postopkov, zaradi ustavne domneve nedolžnosti pa ne pristajajo na določitev pravomočne obtožnice kot kriterija, ki omejuje pasivno volilno pravico. Čeprav obe reprezentativni združenji podpirata zaostritev pogojev za kandidiranje oz. opravljanje javne funkcije na lokalni ravni, pa je pogojna kazen zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost občutljiva meja, ki je lahko

posledica nenamerne napake ali neprevidnosti odgovorne osebe. Podpirata pa predlog, da se zaostri pogoj neobstoja pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora iz šestih na tri mesece. Predlagata, da se v 1. členu predloga zakona prva in tretja alineja drugega odstavka spremenjenega 5. člena črtata.

Komisija podpira prizadevanja za dvig standardov politične kulture in zaupanja ljudi v pravno državo in javne funkcionarje ter da se onemogoči dostop do javnih funkcij osebam, ki so v kazenskih postopkih, vendar mora biti to storjeno v skladu z Ustavo. Po mnenju komisije bi kazalo biti pri omejevanju volilne pravice previden, saj lahko neustrezna zakonska dikcija vodi v zlorabe in posledično v slabljenje sistema lokalne samouprave. Komisija se strinja, da težav, ki izhajajo iz neetičnega in nemoralnega ravnanja funkcionarjev, ni možno urediti le z ostrejšo zakonodajo, ampak z učinkovitejšim delovanjem sodne veje oblasti.

Iz primerjalnega prikaza ureditev v drugih pravnih sistemih izhaja, da v prikazanih državah sicer poznajo določene omejitve pasivne in aktivne volilne pravice, vendar tako strogih pogojev za kandidiranje ali opravljanje voljene občinske funkcije, ki jih prinaša predlog zakona, ne poznajo nikjer.

Medtem ko predlagatelj kot pogoj za kandidiranje na lokalnih volitvah v 1. členu predloga zakona, ki spreminja 5. člen zakona, določa, da ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, Ustava v 27. členu določa domnevo nedolžnosti, kar pomeni, da kdor je obdolžen kaznivega ravnanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo. Komisija nasprotuje predlaganemu pogoju neobstoja pravnomočne obtožnice, saj tak predlog izloča ljudi, katerim krivda še ni dokazana, oziroma negira presumpcijo nedolžnosti, ki pa jo lahko obsojenec dokaže šele v sodnem in ne v obtožnem postopku. Komisija ob tem opozarja na morebitne zlorabe v smislu obtožb posameznika, ki bi želel kandidirati, vendar zaradi predlaganih omejitev ne bi mogel, po izvedenih volitvah pa bi se izkazalo, da so bile obtožbe neupravičene. Tak predlog bi se lahko zlorabljal v politične namene, kar pa zagotovo ni namen tega zakona. Primerneje je, da volivci odločijo, ali je tak človek primeren za opravljanje funkcije. Če je kdo obtožen, je to stvar njegove politične kulture, da presodi, da ne more opravljati javne funkcije in zato odstopi s funkcije oziroma ne kandidira na občinsko voljeno funkcijo.

Komisija se sicer strinja s predlagano zaostritvijo pogoja neobstoja pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora iz šestih na tri mesece oziroma bi lahko v primeru nepogojne kazni določili tudi ničelno toleranco, ne podpira pa širitve na pravnomočno obsodbo na pogojno kazen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Komisija tudi opozarja, da se v prvem odstavku spremenjenega 5. člena omejuje aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah z določitvijo pogoja, da kandidatu ni odvzeta poslovna sposobnost, kar pa je Zakon o lokalnih volitvah že določal do leta 2003, a je to določilo Ustavno sodišče z odločbo (Ur. l. RS, št. 73/03) razveljavilo. Leta 2007 je bila zato sprejeta novela Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-G; Ur. l. RS, št. 60/07), ki je omejevanje volilne pravice osebam, ki jih je bila odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica, vezala na 7. člen Zakona o volitvah v Državni zbor, ki določa, da v vsakem konkretnem primeru sodišče v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice posebej odloča o odvzemu pravice voliti in biti voljen.

Prav tako 1. člen predloga zakona, ki spreminja 5. člen veljavnega zakona, ne upošteva zadnje novele Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-I, Ur. l. RS, št. 83/12), s katero se je v slovenski pravni red prenesla Direktiva EU, ki ureja uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanom držav članic EU, ki bivajo na ozemlju druge države članice EU. To pomeni, da je predlog zakona v neskladju z evropskim pravnim

redom, saj ne določa, da Slovenija državljanom drugih držav članic EU, ki bivajo v naši državi, zagotavlja enake pravice, kot jih imajo naši državljani v drugih državah članicah EU.

Komisija nadalje opozarja na 5. člen predloga zakona (prehodna določba), po kateri bi sedanjim občinskim svetnikom in županom, ki ne izpolnjujejo pogojev tega zakona, prenehal mandat z uveljavitvijo tega zakona. Komisija se pridružuje mnenju občin, da se s tako določbo posega v pridobljene pravice in v načelo zaupanja v pravo, saj bi občinskim svetnikom in županom prenehal mandat zaradi pogojev, ki jih zakon v času kandidiranja in izvolitve ni določal.

Ker so župani voljeni po večinskem volilnem sistemu, so volivci tisti, ki odločajo o kandidatih neposredno in je majhna verjetnost, da bi izvolili kandidata s kriminalno preteklostjo, res pa je, da se občinski svetniki v približno v dveh tretjinah občin volijo po proporcionalnem volilnem sistemu, zaradi česar obstaja večja verjetnost izvoljivosti oseb, ki so v kazenskem postopku.

Po mnenju nekaterih članov komisije bi morali aktivno in pasivno volilni pravico čim bolj izenačiti.

Komisija na pobudo državnega svetnika Draga Ščernjaviča predlaga matičnemu delovnemu telesu Državnega zbora, da ob obravnavi predloga zakona povabi tudi civilnodružbena gibanja, ki so svoje zahteve in predloge glede volitev javno objavila.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič. .

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.