



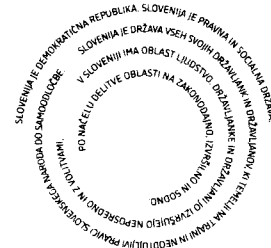
REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNI ZBOR**

Poslanska skupina Državljske 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	
- 6 - 02 - 2013	
004-03	13-5/1
981-VI	

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 LOKALNIH VOLITVAH**

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 LOKALNIH VOLITVAH**

### **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«, po eni strani neposredno spodjeda nujno avtoriteto pravosodja, po drugi pa želi posredno ustvarjati občutek, da je pravosodje pristransko, nestrokovno in vodeno 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 je ključna 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, ki kljub kazenskim postopkom ali obsodbam vztrajajo na svojih funkcijah, ali na te funkcije kandidirajo, pa občutek umazanosti in pokvarjenosti politikov in politike le krepí.

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 zakona, sprejetega v letu 2010 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 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 celo zniževanje nivoja politične kulture, razkranje 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 preišljene 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 absurdna 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 pogloblitve rešitve predloga zakona

Iz navedenih 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 naklepne 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 naklepne 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 državljan RS, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost. Za občinskega svetnika ali župana lahko kandidira državljan RS ali druge države članice EU s stalnim prebivališčem, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti (5. in 103. člen Zakona o lokalnih volitvah). Pri pogojih za imenovanje predsednika vlade, ministrov in državnih sekretarjev obstaja pravna praznina, saj veljavna zakonodaja ne predpisuje prav nobenih pogojev - niti najbolj osnovnih, kot sta poslovna sposobnost ali polnoletnost.

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, občinskemu svetniku in županu funkcija preneha, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zavora, daljšo od šest mesecev (9. člen zakona o poslancih, 73a. člen Zakona o lokalni samoupravi). 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 tega zakona je zaostri pogoje 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 naštetih funkcionarje predlogi sprememb posameznih zakonov zato določajo iste vstopne pogoje: polnoletnost, poslovno sposobnost, neobstoje pravnomočne obsodbe 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, 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. 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 funkcionarje v javnih službah tako izjemnega pomena, da pravnomočna obsodba, ne glede na višino izrečene kazni, vrže nedopusten madež na integriteto takega posameznika, zaradi česar mora biti nemudoma izključen iz kandidiranja na funkcionarski položaj.

V tem zakonu predlagane spremembe so usklajene s sočasno predlaganimi spremembami in dopolnitvami; Zakona o volitvah predsednika republike, Zakona o volitvah v državni zbor, Zakona o poslancih, Zakona o državnem svetu, 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. Določene stroške za nadomestne volitve lahko pričakujemo v primerih, ko bi prenehal veljati mandat voljenim članom občinskega sveta ali županom, ki ne izpolnjujejo zahtev po tem zakonu. Vendar bi ti stroški nastopili tudi tedaj, če bi prizadeti javni funkcionarji v skladu z etičnimi načeli v politiki, odstopili sami, brez prisile zakona.

### **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 pravomočne sodbe prepovedano sodelovanje v javnih zadevah, osebe, ki so zaprte na podlagi pravomočne sodne odločbe, ali so v obveznem institucionalnega varstvu na podlagi pravomočne sodne odločbe, ki je bila izdana v kazenskem postopku. Na Poljskem osebe, ki jim je bila s pravomočno 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 pravomočno 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 lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/1993, 7/1994, 33/1994, 61/1995 - Skl. US, 70/1995, 51/2002, 11/2003 - Skl. US, 73/2003 - Odl. US, 54/2004 - Zdoh-1, 72/2005, 72/2005 - ZLS-M, 121/2005, 70/2006 - Odl. US, 46/2007 - Odl. US, 54/2007 - Odl. US, 60/2007, 45/2008, 83/2012, v nadaljevanju – Zakon o lokalnih volitvah), se 5. člen spremeni tako, da se glasi:

#### "5. člen

Pravico voliti za člana občinskega sveta ima vsak 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 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,
- da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Pravico voliti člana občinskega sveta imajo pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Volilno pravico iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena ima volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče."

### 2. člen

V Zakonu o lokalnih volitvah se za 5. členom doda novi, 5.a člen, ki se glasi:

#### »5.a člen

Posamezniku, ki po določbah drugega odstavka 5. člena tega zakona nima pravice biti voljen za člana občinskega sveta, 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.«

### 3. člen

V Zakonu o lokalnih volitvah se 103. člen spremeni tako, da se glasi:

**"103. člen**

Pravico voliti župana ima vsak volivec, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet.

Pravico biti voljen za župana ima oseba, ki izpolnjuje pogoje iz prvega in drugega odstavka 5. člena tega zakona."

**4. člen**

V Zakonu o lokalnih volitvah se za 103. členom doda novi, 103.a člen, ki se glasi:

**»103.a člen**

Posamezniku, ki po določbah drugega odstavka 2. člena tega zakona nima pravice biti voljen za župana, ker je pravnomočno obtožen zaradi naklepnega 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****5. člen**

Članom občinskih svetov in županom, ki na dan uveljavitve zakona ne izpolnjujejo pogojev iz tega zakona, mandat preneha z dnem njegove uveljavitve.

**6. člen**

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

**III. OBRAZLOŽITEV****K 1. in 3. členu:**

V zakonu o lokalnih volitvah se za volitve članov občinskega sveta (12. člen) kot tudi za volitve županov (103. člen) dodajajo trije novi izločitveni kriteriji, ki z vidika integritete in etike omejujejo pasivno volilno pravico. Prvi kriterij izloča kandidate, ki so pravnomočno obsojeni zaradi katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva. Drugi kriterij izloča kandidate, pravnomočno obsojene na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece ali zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, na pogojno kazen zavora v trajanju več kot tri mesece. Tretji kriterij pa izloča kandidate, zoper katere je vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

**K 2. in 4. členu:**

Predlagana člena urejata 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 5. členu:**

Ta člen določa, da novi pogoji, ki jih uvaja ta zakon in na podlagi katerih prenehajo mandati članom občinskih svetov in županom, začnejo učinkovati takoj. To pomeni, da z uveljavitvijo zakona preneha mandat članom občinskih svetov in županom, ki so bili pred uveljavitvijo tega zakona pravnomočno obtoženi zaradi naklepne 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, če sodba še ni izbrisana.

**K 6. členu:**

Člen ureja začetek veljavnosti zakona.

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

##### **"5. člen**

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti.

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Pravico voliti člana občinskega sveta imajo pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Volilno pravico iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena ima volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče.

Glede omejitve izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja volilno pravico za volitve v Državni zbor.

##### **103. člen**

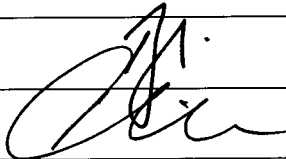




Pravico voliti župana ima vsak volivec, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet.

Pravico biti voljen za župana ima oseba iz prvega odstavka 5. člena tega zakona."

**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 VALEŃIČ	
4.	Mag. Katarina HOČEVAR	
5.	Polonca KOMAR	
6.	Branko KURNJEK	