



Številka: 004-03/15-2/

Datum: 21. 9. 2016

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

## **M N E N J E**

### **o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-C), druga obravnava, EPA 483-VII.**

Zakonodajno-pravna služba je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika. K predloženemu besedilu zakonske spremembe ima naslednje pripombe:

#### **I. Omejitev pasivne volilne pravice**

Predlog zakona določa dodatno omejitev pasivne volilne pravice. Poleg splošnih omejitev pasivne volilne pravice, ki jih določa že Ustava (državljanstvo, polnoletnost), je predlagano, da za poslanca ne more biti izvoljen tisti, ki je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

1. S pravnosistemskega vidika opozarjamo, da je Predlog zakona vsebinsko povezan z naslednjimi predlogi zakonov, ki so v zakonodajnem postopku: Predlogom zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (EPA 561-VII, ZVRS-J), Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike (EPA 564-VII, ZVPR-B), Predlogom zakona o spremembi zakona o poslancih (EPA 559-VII, ZPos-G), Predlogom zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Državnem svetu (EPA 560-VII, ZDSve-C), Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (EPA 563-VII, ZLV-K) in Predlogom zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (EPA 482-VII, ZLS-S). Med njimi obstaja tesna vsebinska povezanost, ker gre pri vseh za določanje pogojev za pridobitev oziroma za prenehanje mandata funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti na državni in lokalni ravni zaradi kaznovanosti, zato je treba to vsebino urediti celovito in primerljivo za vse voljene oziroma imenovane javne funkcije, saj je tudi legitimni cilj teh omejitev enak, z morebitnimi posebnostmi pri posameznih funkcijah zaradi ustavnega položaja posameznih funkcij ali načina pridobitve funkcije. Opozarjamo, da predlogi zakonov različno urejajo pogoje za pridobitev funkcije oziroma razloge za prenehanje funkcije, trajanje prepovedi kandidiranja in pravne učinke (retroaktivnost) prepovedi (npr. Predlog ZVDZ-C določa drugačne pogoje za kandidiranje za poslanca kot ZPos-G za prenehanje funkcije poslanca, čeprav gre za isto funkcijo; Predlog ZVDZ-C in Predlog ZDSve-C določata drugačne pogoje za kandidiranje za poslanca in državnega svetnika, različno je tudi trajanje prepovedi

kandidiranja). Za takšno različno urejanje teh vprašanj morajo biti podani stvarno utemeljeni razlogi, ki v obrazložitvi niso pojasnjeni, v nasprotnem primeru je lahko kršeno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), pri posegih v pasivno volilno pravico pa tudi načelo sorazmernosti (2. člen in tretji odstavek 15. člena Ustave).

2. Predlagana določba 2. člena pomeni poseg v pasivno volilno pravico, ki je temeljna politična človekova pravica in je osrednjega pomena za demokratično državo (43. člen Ustave)<sup>1</sup>. Zato ureditev volilne pravice sodi v ustavnopravno materijo (*materia constitutionis*).<sup>2</sup> V zvezi s predlagano omejitvijo pasivne volilne pravice je pomembna določba drugega odstavka 82. člena Ustave, v skladu s katerim zakon določa, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca (institut neizvoljivosti).<sup>3</sup> S tem Ustava izrecno pooblašča zakonodajalca, da sme pogoje neizvoljivosti predpisati z zakonom (t. i. zakonski pridržek).<sup>4</sup> Obstoje ustavno dopustnega (legitimnega) cilja za neizvoljivost poslanca torej izhaja že iz same Ustave, zakonodajalec pa mora pri omejitvah te pravice spoštovati splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave). V skladu s tem načelom so ustavno dopustne le takšne omejitve pasivne volilne pravice, ki so v neposredni zvezi z legitimnim ciljem oziroma razlogom za njeno omejevanje (varstvo pravic drugih oziroma javne koristi), in kot take primerne in nujne za njegovo uresničitev ter sorazmerne v ožjem pomenu (tretji odstavek 15. člena Ustave). V zvezi s tem zakonskim pridržkom Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-346/02 z dne 10. 7. 2003 (12. tč. obrazložitve) ugotavlja, da *"[u]stava 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."* Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah (*Code of good practice in Electoral Matters*), ki ga je sprejela Beneška komisija.<sup>5</sup> V tem Zakoniku in v njegovi obrazložitvi (*Explanatory Report*) je navedeno, da se za izvrševanje volilne pravice (tako aktivne kot pasivne) lahko določi pogoj starosti, državljanstva in prebivanja v državi, poleg tega pa se volilna pravica lahko odvzame tudi iz drugih razlogov, pri čemer morajo biti kumulativno podani naslednji pogoji: (1.) da je odvzem določen z zakonom, (2.) da je upoštevano načelo sorazmernosti, pri čemer so lahko pogoji za odvzem pasivne volilne pravice manj strogi kot pogoji za odvzem aktivne volilne pravice, (3.) da odvzem temelji na duševni nezmožnosti ali kazenski obsodbi za hujša kazniva dejanja (*a criminal conviction for a serious offence*) in (4.) da je odvzem politične pravice ali ugotovitve duševne nezmožnosti določen s sodno odločbo.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14-13 z dne 4. 6. 2015, tč. 17 obrazložitve.

<sup>2</sup> Grad F. in drugi: Državna ureditev Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana 1999, str. 90.

<sup>3</sup> O institutu neizvoljivosti gl. Zagorc S.: Omejitev pasivne volilne pravice na volitvah poslancev Državnega zbora, Zbornik znanstvenih razprav, letnik LXVI, 2006, str. 335 do 355, Grad F.: Volitve in volilni sistem, Založba Uradni list RS, Ljubljana 2004, str. 41 in Sovdat J.: Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 114 in 115.

<sup>4</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14 z dne 4. 6. 2015.

<sup>5</sup> Kot ugotavlja sodnica Sovdat v pritrdilnem ločenem mnenju v zadevi št. Mp-1/12-13 z dne 21. 2. 2013 (opombi 12), se na Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah redno sklicuje tudi Evropsko sodišče za človekove pravice pri razlagi 3. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s čimer njegova formalnopravno sicer neobvezujoča priporočila spreminja v upoštevalne zahteve, ko gre za varstvo volilne pravice.

<sup>6</sup> Dostopno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx) (citirano: 13. 5. 2015).

Beneška komisija je 26. 10. 2015 sprejela Poročilo o omejitvah volilne pravice zaradi obsodbe za kaznivo dejanje (*Report on Exclusion of Offenders from Parliament*).<sup>7</sup> Beneška komisija poudarja, da pomeni neizvoljivost omejitev pravice do svobodnih volitev, zato mora temeljiti na jasnih pravnih normah, zasledovati legitimen cilj in spoštovati načelo sorazmernosti. Zakonodajalec mora pri določanju omejitev v okviru načela sorazmernosti upoštevati vrsto in težo kaznivega dejanja (*the nature and severity of the offence*) oziroma dolžino zaporne kazni (*the length of the sentence*) ter trajanje prepovedi (*the length of the restriction*). Glede trajanja prepovedi komisija poudarja, da je prepoved kandidiranja najbolj utemeljena v času trajanja zaporne kazni, po prestani kazni pa se s potekom časa njena utemeljenost zmanjšuje.

3. Pravnomočna obsodba za kaznivo dejanje je, upošteva primerjalnopravne ureditve, Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah in Poročilo o omejitvah volilne pravice zaradi obsodbe za kaznivo dejanje, lahko eden od sprejemljivih in s tem dopustnih razlogov za omejitev pasivne volilne pravice, zakonodajalca pa kljub zakonskemu pridržku, določenem v drugem odstavku 82. člena Ustave, pri določanju teh omejitev veže ustavno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave). Brez zakonske ureditve pasivne volilne pravice torej ni dopustno omejiti, zakonsko določene omejitve pa morajo prestat t. i. strogi test sorazmernosti, na podlagi katerega se presoja dopustnost omejitve človekove pravice.<sup>8</sup> Po predlagani določbi pasivne volilne pravice nima posameznik, ki je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapor, ki se preganja po uradni dolžnosti. Po oceni predlagatelja predlagana omejitev prestat t. i. strogi test sorazmernosti, pri čemer so razlogi pojasnjeni. Ne glede na to se z vidika sorazmernosti zastavljajo nekatera vprašanja, ki jih je treba preučiti in pri tem upoštevati primerljive tuje ureditve, sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča, stališča Beneške komisije in stališča ustavnopravne in kazenskopravne stroke.<sup>9</sup>

Z vidika sorazmernosti je treba najprej opraviti razmislek o višini zaporne kazni, ki mora biti izrečena, da nastopi prepoved kandidiranja. Po predlagani ureditvi že vsaka pravnomočna obsodba na nepogojno kazen zapor za uradno pregonljivo kaznivo dejanje povzroči prepoved kandidiranja na volitvah, torej ne glede na to, ali je izrečena krajša ali daljša kazen zapor. Po veljavnem ZPos je prenehanje mandata poslanca določeno za primer pravnomočne obsodbe na nepogojno zaporno kazen, daljšo od šestih mesecev (prvi odstavek 9. člena), v Predlogu ZPos-G je predlagana enaka (veljavna) rešitev. Po naši presoji ni stvarno utemeljenih razlogov za različno ureditev pogojev za kandidiranje in razlogov za prenehanje funkcije poslanca zaradi pravnomočne obsodbe, saj gre za omejitev pasivne volilne pravice za isto funkcijo.

Drugo vprašanje, ki se zastavlja z vidika sorazmernosti, se nanaša na trajanje prepovedi kandidiranja. Na podlagi izhodišča, na katerem temelji Predlog zakona, da je predlagana omejitev pasivne volilne pravice po vsebini pravna posledica obsodbe (drugi odstavek 79. člena KZ-1), saj pomeni prepoved pridobitve posameznih pravic

<sup>7</sup> European Commission for Democracy through law: Report on Exclusion from Parliament, 26. 10 2015, CDL-AD(2015)036, dostopno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)036-e) (citirano: 23. 8. 2016).

<sup>8</sup> Pritrdilno ločeno mnenje ustavne sodnice Sovdat k odločbi št. Mp-1/12-13 z dne 21. 2. 2013.

<sup>9</sup> Ribičič C. v Delu, Beneške zapovedi, dne 9. 7. 2015, dostopno na: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/beneske-zapovedi.html>, citirano dne 19. 9. 2016, Dnevnik, Hitijo z luknjastim zakonom, z dne 7. 5. 2015 in Delo, Bo obsojenim prepovedano kandidirati na volitvah, 8. 5. 2015.

(prepoved opravljanja funkcije poslanca) zaradi pravnomočne obsodbe,<sup>10</sup> so glede trajanja omejitve relevantne določbe 80., 82., 96. in 97. člena KZ-1. V skladu z drugim odstavkom 80. člena KZ-1 trajajo pravne posledice obsodbe, ki so v prepovedi pridobitve določenih pravic, največ pet let od dneva, ko je bila kazen prestana, odpuščena ali zastarana, če ni za posamezne pravne posledice z zakonom določen krajši ali daljši rok. Pri tem se v skladu s KZ-1 čas trajanja pravnih posledic obsodbe lahko odpravi ali skrajša z amnestijo ali pomilostitvijo (prvi odstavek 96. člena in prvi odstavek 97. člena) ali s tem, da se izbriše obsodba, na katero je pravna posledica vezana (šesti odstavek 80. člena in prvi odstavek 82. člena). Poleg tega je mogoče skrajšati učinek pravnih posledic obsodbe s sodno odločbo (tretji odstavek 80. člena). Nastop zakonske rehabilitacije je odvisen od dolžine zaporne kazni in traja minimalno tri leta do maksimalno petnajst let od prestane, zastarane ali odpuščene kazni zavora (četrti odstavek 82. člena KZ-1). Ob odsotnosti drugačne ureditve v Predlogu zakona glede trajanja pravnih posledic, ki jo dopušča KZ-1, to torej pomeni, da prepoved kandidiranja za poslanca praviloma traja najmanj tri do največ pet let po prestani, zastarani ali odpuščeni kazni, če se v skladu z zgoraj citiranimi določbami KZ-1 trajanje pravnih posledic ne skrajša. Načeloma je treba poudariti, da zlasti pravne posledice obsodbe, ki so v prepovedi pridobitve določenih pravic, lahko bistveno vplivajo na položaj obsojenca, saj predstavljajo precej veliko oviro v njegovem življenju na prostosti.<sup>11</sup> Ker pravne posledice obsodbe lahko izražajo celo večjo represivnost, kot jo vsebujejo kazenske sankcije, se zanje uporablja načelo zakonitosti. Časovna omejenost trajanja pravnih posledic je zlasti pomembna tudi zato, ker nastanejo po samem zakonu (zakon določa splošno domnevo nevarnosti obsojenca).<sup>12</sup> Nerad in Zagorc menita, da trajanje prepovedi kandidirati na volitvah v Državni zbor ne bi smelo biti pretirano dolgo in da bi moralo vključevati obdobje prestajanja kazni in še neko krajše obdobje po prestani kazni (npr. šest mesecev).<sup>13</sup> Tudi Beneška komisija poudarja, da mora zakonodajalec skrbno preučiti trajanje prepovedi kandidiranja in ugotavlja, da je prepoved kandidiranja najbolj utemeljena v času trajanja zaporne kazni, po prestani kazni pa se s potekom časa njena utemeljenost zmanjšuje. Predlogi ZDSve-C, i ZVRS-J in ZVPR-B določajo prepoved pri kandidiranju za državnega svetnika, župana in člana občinskega sveta ter predsednika Vlade in ministra eno leto po prestani, odpuščeni ali zastarani kazni zavora.

4. Predlog ZPos-G določa, da v primeru, če nastopi neizvoljivost v času od potrditve kandidature do potrditve mandata, Državni zbor mandata izvoljenega kandidata ne potrdi (1. člen Predloga ZPos-G). V skladu s prvim odstavkom 101. člena ZVDZ se v tem primeru opravijo ponovne volitve, če Državna volilna komisija ugotovi, da so potrebne. Na drugi strani Predlog ZLV-K v primeru, če se občinski svet voli po proporcionalnem volilnem sistemu, izključuje ponovne volitve, z obrazložitvijo, da bi bile ponovne volitve nesmiselne, ker proporcionalni sistem zagotavlja sorazmerno razdelitev sedežev glede na volilni izid in s tem ustrezno zastopanost političnih stališč v lokalni skupnosti, zaradi česar velja v tem primeru uporabiti logiko ureditve nadomestnih volitev. Ker so tudi poslanci Državnega zbora volijo po proporcionalnem volilnem sistemu, bi kazalo iz enakih razlogov izključiti ponovne volitve tudi v primeru, ko Državni zbor ne potrdi mandata kandidatu, ki je postal neizvoljiv v času od potrditve kandidature do potrditve mandata.

<sup>10</sup> Gl. obrazložitev k 2. členu Predloga zakona, Nerad S.: Poslanski mandat, poslanska imuniteta in omejitve pasivne volilne pravice, Pravna praksa št. 32/2004, str. 8, Zagorc S., citirano v opombi 4, str. 352 in 353, Bavcon L., prav tam, str. 475.

<sup>11</sup> Bavcon L. in drugi: Kazensko pravo, splošni del, Uradni list RS, Ljubljana 2013, str. str. 472 in 473.

<sup>12</sup> Bele I., Kazenski zakonik s komentarjem - Splošni del, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 540.

<sup>13</sup> Nerad S., prav tam, Saša Zagorc, citirano v opombi 4, str. 353.

5. Na podlagi izhodišča, na katerem temelji Predlog zakona, da je predlagana omejitev pasivne volilne pravice po vsebini pravna posledica obsodbe (drugi odstavek 79. člena KZ-1), je treba upoštevati ustavno prepoved retroaktivne veljave določb, ki določajo omejitev pasivne volilne pravice zaradi pravnomočne obsodbe na kaznivo dejanje. Za določbe, ki določajo pravne posledice obsodbe, namreč velja ustavno načelo zakonitosti (28. člen Ustave). Četrty odstavek 3. člena KZ-1 določa, da kadar predpisi določajo, naj se zaradi same obsodbe za kaznivo dejanje obsojencu poleg izrečene kazni odvzamejo ali omejijo kakšne pravice, velja tudi za takšne pravne posledice prepoved iz 2. člena KZ-1, t. j. da nikomur ne sme biti izrečena kazen ali druga kazenska sankcija za dejanje, ki ga zakon ni določil kot kaznivo dejanje, še preden je bilo storjeno, in za katero ni bila z zakonom predpisana kazen ali druga kazenska sankcija (ustavno načelo zakonitosti). V skladu s to temeljno določbo KZ-1 tudi v določbah o pravnih posledicah obsodbe izrecno določa, da se sme za storilca uporabiti samo tista pravna posledica obsodbe, ki je bila z zakonom določena ob storitvi kaznivega dejanja (četrtega odstavka 78. člena). Kot izhaja iz temeljnih določb KZ-1, je prepoved retroaktivne veljavnosti določena zaradi ustavnega načela zakonitosti, ki se razteza tudi na zakone (določbe), ki določajo pravne posledice obsodbe, saj se tudi te določbe navezujejo na kazniva dejanja in so zato kazenskoopravne narave.<sup>14</sup> Zato lahko predlagana prepoved kandidiranja velja samo za kazniva dejanja, storjena po uveljavitvi Predloga zakona. V skladu s tem Predlogi ZVPR-B, ZDSve-C in ZLV-K določajo uporabo prepovedi kandidiranja za predsednika republike, državnega svetnika ter župana in občinskega svetnika zaradi pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje le za primer pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje, storjeno po uveljavitvi novel.

## **II. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-156/11 z dne 10. 4. 2014**

Predlagana sprememba 79.a člena ZVDZ (17. člen Predloga) je potrebna zaradi realizacije odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-156/11, s katero je ugotovljena neskladnost prvega odstavka 79.a člena ZVDZ z Ustavo. Ustavno sodišče je določilo daljši dveletni rok za odpravo ugotovljene neustavnosti, ker je zakonska ureditev tega vprašanja po oceni Ustavnega sodišča zelo zahtevna (tč. 30 obrazložitve). Ob tem ugotavljamo, da se je rok za odpravo ugotovljene neustavnosti že iztekel 16. 5. 2016, neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča pa pomeni kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo (prvič v odločbi št. U-I-114/95).

1. V prvem odstavku 79.a člena je predlagano, da morajo biti volišča dostopna invalidom, da se lahko zaradi geografskih razlogov izjemoma določi volišče, ki ni dostopno invalidom in da se na območju okraja lahko določi največ desetina volišč, ki niso dostopna invalidom. Poleg tega je predlagano, da okrajna volilna komisija objavi volišča na območju okraja, ki niso dostopna invalidom.

V obrazložitvi člena je navedeno, da se z novim prvim odstavkom odpravlja ugotovljena protiustavnost in da se zato določbe 79.a člena ZVDZ spremenijo tako, da morajo biti vsa volišča dostopna invalidom. Nadalje je navedeno, da kljub odločbi Ustavnega sodišča zakon določa izjemo, in sicer se zaradi geografskih razlogov lahko izjemoma določi volišče, ki ni dostopno invalidom. Pri tem pa Predlog zakona določa varovalko, ki preprečuje, da bi izjema postala pravilo – na območju okraja je namreč lahko največ desetina volišč, ki niso dostopna invalidom. Pojasnjeno je, da se izjema določa zaradi dejstva, da bi določena volišča na geografsko težje dostopnejših krajih, kjer npr. sploh

<sup>14</sup> Gl. Bele I., prav tam, str. 543, in Bavcon, prav tam, str. 473. Gl. tudi sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 653/2006 z dne 1. 12. 2006.

ni objektov v javni lasti, zato bi morali investirati velika sredstva, da bi objekte v zasebni lasti prilagodili invalidom, pri čemer bi bile te investicije nesorazmerne glede na višino sredstev za njihov najem, vprašanje pa je tudi, ali bi zasebno lastniki sploh pristali na tovrstne prilagoditve. To bi pomenilo, da bi volišča morali zapreti in prestaviti v bolj oddaljene kraje, kar pa bi otežilo izvrševanje volilne pravice tudi vsem ostalim volivcem. Zato spremenjene določbe omogoča, da v takih primerih invalid lahko glasuje tudi na drugem volišču znotraj okraja, ki je invalidom dostopno. Po oceni predlagatelja zakona takšna rešitev v teh težkih časih predstavlja sorazmerno breme za državo in v tej luči ustavno dopusten poseg v volilno pravico invalidov.

Glede predlagane določbe prvega odstavka 79.a člena ZVDZ menimo, da ne sledi v celoti odločbi Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je prvi odstavek 79.a člena ZVDZ, ki ne zagotavlja fizičnega dostopa invalidom do volišč, v neskladju s prvim odstavkom 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave. Ustavno sodišče navaja, da mora zakonodajalec pri odpravljanju ugotovljene protiustavnosti upoštevati, da je treba invalidom zagotavljati pravico do nediskriminacijskega obravnavanja pri uresničevanju volilne pravice in odpraviti vse ovire za njihov fizični dostop do volišč. Volišča, ki tega ne bodo zagotavljala, so lahko le izjema, in še to le v krajšem nadaljnjem prehodnem obdobju, ne pa kot sedaj pravilo. Posledično bo postala brezpredmetna zakonska zahteva, da morajo volivci, ki želijo glasovati na volišču, ki je fizično dostopno invalidom, to vnaprej sporočiti okrajni volilni komisiji (drugi odstavek 79.a člena ZVDZ), saj bodo pogoj fizične dostopnosti izpolnjevala vsa volišča (tč. 30 obrazložitve). Vlada je v ustavnem sporu glede prvega odstavka 79.a člena ZVDZ, podobno kot predlagatelj tega Predloga zakona, med drugim navajala, da bi bila ureditev, po kateri bi bila za invalide dostopna vsa volišča, nesorazmerna, in da bi povzročila bistveno povečanje stroškov volitev, kar pa bi bilo glede na javnofinančne razmere težko izvedljivo. Ustavno sodišče je ocenilo, da Vlada s temi navedbami ni utemeljila ustavno dopustnega razloga za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja invalidov pri uresničevanju volilne pravice. Poudarilo je, da so volišča večinoma v javnih zgradbah, ki bi morale biti že po dalj časa veljavnih zakonih o graditvi objektov dostopne invalidom, zato navedbe Vlade o bistveno povečanih stroških volitev ne morejo utemeljiti diskriminacije invalidov pri izvajanju volilne pravice. Poleg tega po mnenju Ustavnega sodišča za zagotovitev neoviranega fizičnega dostopa invalidom do volišč tudi niso nujno potrebna prav velika finančna sredstva, saj je nekatere ovire mogoče premestiti tudi z začasnimi rešitvami, ki pa vendarle zagotovijo volivcu invalidu uresničitev volilne pravice. Da je odprava teh ovir povezana s finančnimi sredstvi, lahko po mnenju Ustavnega sodišča vpliva le na dolžino prehodnega časa, v katerem je treba poskrbeti za odpravo navedenih ovir, ne more pa tako dolgo in brez (krajše) časovne omejitve tudi v prihodnje upravičevati diskriminacije (tč. 25 obrazložitve). Stališče Ustavnega sodišča je torej po naši presoji jasno – invalidom morajo biti fizično dostopna vsa volišča v državi, izjeme pa so dopustne le v krajšem prehodnem obdobju, ki je (zaradi zagotovitve finančnih sredstev) potreben za prehod na novo ureditev. Finančni razlog, na katerega se sklicuje predlagatelj, ni ustavno dopusten razlog za določitev izjem, ki niso omejene le na krajše prehodno obdobje.

2. V tretjem odstavku 79.a člena je predlagano, da Državna volilna komisija na podlagi podatkov o dosedanji uporabi glasovalnih naprav določi volišča, ki se opremijo s posebej prilagojenimi glasovalnimi napravami, in način glasovanja. Predlagana določba upošteva stališče Ustavnega sodišča, da lahko zakonodajalec pri upoštevanju primernega števila glasovalnih naprav izhaja tudi iz podatkov Državne volilne komisije o dosedanji uporabi teh glasovalnih strojev (tč. 27 obrazložitve). Ne glede na to opozarjamo, da je Ustavno sodišče glede ureditve volišč, ki jih je treba opremiti z glasovalnimi napravami, zavezalo zakonodajalca k preučitvi, katere prilagoditve je

mogoče izvesti, da se invalidom ob razumnih stroških in še sorazmernem bremenu za državo zagotovi enakopravno uresničevanje volilne pravice, pri čemer lahko upošteva tudi statistične podatke o dosednji uporabi teh glasovalnih naprav. Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da je mogoče z mobilnostjo glasovalnih naprav, ob morebitni napovedi volivca, kdaj bo glasoval na volišču, doseči, da lahko večje število invalidov osebno voli (tč. 30 obrazložitve). Prav zaradi preučitve vsega navedenega in zahtevnost zakonske ureditve je Ustavno sodišče določilo daljši dvoletni rok za odpravo ugotovljenih protiustavnosti. Zato se zastavlja vprašanje, ali predlagana določba dejansko v največji možni meri in v skladu z načelom sorazmernosti (2. člen Ustave) zagotavlja omenjen cilj, ki zavezuje zakonodajalca, t.j. omogočiti čim večjemu številu invalidov, da osebno voli. Iz obrazložitve ni razvidno, da bi predlagatelj opravil razmislek o vseh možnih prilagoditvah, ki mu ga je naložilo Ustavno sodišče.

Poleg tega opozarjamo, da ni zagotovljeno, da se vzpostavi ustrezna mreža teh volišč na območju cele države, npr. z določitvijo obveznosti, da mora biti v vsakem volilnem okraju oziroma volilni enoti najmanj eno volišče, opremljeno z glasovalnimi napravami. Treba bi bilo določiti tudi obveznost volilne komisije okraja oziroma enote, da objavi volišča na območju okraja oziroma enote, ki so opremljena z glasovalnimi napravami.

3. V končni določbi 22. člena je določeno, da se določbe 17. člena Predloga začnejo uporabljati s prvimi rednimi volitvami, iz obrazložitve pa izhaja, da je razlog za zamik uporabe finančno breme nove ureditve za državo. Čeprav naj bi določbe 17. člena odpravljale ugotovljeno protiustavnost in je rok, ki ga je Ustavno sodišče dalo zakonodajalcu za odpravo protiustavnosti že iztekel, je začetek njihove uporabe še nadalje odložen, in sicer do prvih *rednih* volitev po uveljavitvi te novele, kar lahko traja zelo dolgo. Prve redne volitve po uveljavitvi te novele naj bi bile sredi leta 2018, vendar pa je treba upoštevati, da so lahko v primeru (enih ali več) predčasnih volitev tudi bistveno kasneje. Zadnje redne volitve v Državni zbor so bile leta 2008, v letih 2011 in 2014 pa so bile dvakrat zaporedoma izvedene predčasne volitve. Zato je treba to določbo ponovno premisliti in zapisati tako, da se prepreči odpravljanje ugotovljene neustavnosti ureditve za daljše obdobje.

### **III. Pripombe k posameznim členom**

#### **K 3. členu:**

Menimo, da je predlagana sprememba tretjega odstavka nepotrebna, saj že iz veljavne ureditve, v skladu s katero se v primeru, če kandidat v osmih dneh ne sporoči, da sprejema mandat, ta pravica prenese na naslednjega kandidata, jasno izhaja, da sprejem mandata ne more biti niti pogojen niti odložen.

Poleg tega opozarjamo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/14 z dne 4. 6. 2015, v skladu s katero mora zakon določiti, da se postopki za nadomestitev poslanca začnejo šele po končni odločitvi pristojnega sodišča v sporu o prenehanju poslanskega mandata. V primeru predčasnega prenehanja mandata poslanca namreč za preostanek mandatne dobe postane poslanec tisti kandidat z iste liste kandidatov, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen poslanec, ki mu je prenehal mandat (prvi odstavek 17. člena ZVDZ). Zato mora ureditev posebnega sodnega varstva, zagotovljenega poslancu, ki mu je prenehal mandat, upoštevati tudi interese in položaj te tretje osebe, ki bi v primeru, da se postopki začnejo pred končno odločitvijo sodišča, lahko utrpela škodljive posledice, ki izhajajo iz nezdržljivosti poslanske funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi (tč. 13 obrazložitve).

V novem četrtem odstavku bi kazalo besedno zvezo »prevzame mandat« nadomestiti z ustreznim besedilom. Če poslancu preneha mandat, nadomestni poslanec *opravlja*

*funkcija poslanca* za preostanek mandatne dobe Državnega zbora, če pa poslancu funkcija miruje, *opravlja funkcijo poslanca* za ta čas tisti kandidat z iste liste kandidatov, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen poslanec, ki mu funkcija miruje (drugi odstavek 14. člena ZPos).

#### **K 5. členu:**

Menimo, da je beseda "potrjenih" v besedni zvezi "seznam potrjenih kandidatur" odveč, saj se glasovanje vedno opravi le o listah kandidatov ali posameznih kandidaturah, ki so pred tem v posebnem postopku potrjene (t.j. ugotovljene za zakonite) s strani volilnih komisij volilnih enot.

#### **K 7. členu:**

Predlagana določba drugega odstavka ni povsem jasna (»v treh delovnih dneh po prejemu seznama kandidatov posredovati informacijo o izpolnjevanju pogojev ali dejstvu vpisa posameznega kandidata v kazensko evidenco zaradi kaznivega dejanja, navedenega v določbah četrtega odstavka 7. člena tega zakona«) in notranje skladna. Najbrž je njen namen, da upravljavec kazenske evidence volilnemu organu v treh dneh od prejema zahteve posreduje informacijo o tem, ali je kandidat vpisan v kazensko evidenco zaradi kaznivega dejanja iz četrtega odstavka 7. člena tega zakona, saj upravljavec evidence ne ugotavlja izpolnjevanje pogojev za kandidiranje, ampak je to pristojnost volilne komisije. Zato je treba prvi stavek drugega odstavka ustrezno popraviti. Tudi drugi stavek je treba popraviti (»Pridobljene podatke lahko volilni organi obdelujejo izključno za namene ugotavljanja zakonitosti kandidatur.«). Poleg tega je rok za posredovanje podatkov iz kazenske evidence določen v delovnih dnevih, kar je v nasprotju s splošno določbo drugega odstavka 4. člena ZVDZ, v skladu s katero roki po ZVDZ tečejo ne glede na nedelje, državne praznike in druga dela proste dneve.

V zvezi s pridobivanjem podatkov iz kazenske evidence opozarjamo še na izvedljivost predlagane rešitve, saj bo v primeru, da je kandidat vpisan v kazensko evidenco, volilna komisija potrebovala še podatek o času storitve kaznivega dejanja. Če bo trajanje prepovedi kandidiranja omejeno na določeno obdobje po prestani, zastarani ali odpuščeni kazni, pa bo potrebovala še podatek, kdaj je kazen prestal oziroma kdaj je bila kazn zastarana ali odpuščena.

Predlagana določba četrtega odstavka, ki obstaja že v veljavnem ZVDZ (29. člen), izhaja iz predpostavke, da je v določenih primerih izvedba javnega naročila nemogoča. Ta določba je v nasprotju s četrtem odstavkom 6. člena ZVDZ, v skladu s katerim se v primeru, če zaradi rokov, ki jih zahteva izvedba volitev, ni mogoče spoštovati rokov, ki jih določa Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), javno naročilo odda po postopku pogajanj brez predhodne obravnave. To pomeni, da je javno naročilo mogoče izvesti vedno, tudi v primeru predčasnih volitev, s tem da se opravi po postopku s pogajanjmi brez predhodne obravnave (29. člen ZJN-2).

#### **K 9. členu:**

Glede besedne zveze »prevzame mandat« v 9. točki prvega odstavka 37. člena zakona gl. pripombo k 3. členu Predloga.

#### **K 13. členu:**

Ker bo v skladu z 7. členom Predloga volilna komisija po uradni dolžnosti preverila, ali je kandidat vpisan v kazensko evidenco zaradi kaznivega dejanja, zaradi katerega nima pasivne volilne pravice, ni jasno, zakaj bi moral kandidat kandidaturi priložiti pisno izjavo o nekaznovanosti.



**K 19. členu:**

Predlagana določba odpravlja protiustavnost, ki se nanaša na ureditev glasovanja po pošti in ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-7/07 z dne 7. 6. 2007. Predlog prevzema način izvršitve odločbe, kot jo je določilo Ustavno sodišče v 3. točki odločbe. Ustavno sodišče se v odločbi ni opredelilo, do katerega časovnega trenutka mora biti glasovnica oddana na pošto, da je upoštevana. V tej določbi je predlagano, da mora biti iz ovojnice razvidno, da je bila glasovnica oddana na pošto najkasneje na dan pred dnevom glasovanja. V zvezi s tem opozarjamo, da je Predlog novele ZVDZ z dne 21. 4. 2011 (EPA 1797-V)<sup>15</sup>, ki ga je predlagala Vlada, določal, da mora biti z ovojnice razvidno, da je bila glasovnica oddana na pošto pred 19. uro na dan glasovanja (33. člen Predloga novele). Iz obrazložitve vladine novele izhaja, da je pri določitvi časovnega trenutka oddaje glasovnice na pošti bistveno, da volivec ni, preden glasuje, seznanjen z izidom volitev. Zahteva po oddaji glasovnice na pošto pred 19. uro na dan glasovanja v celoti sledi temu namenu: 1. Če glasovnica prispe k okrajni volilni komisiji pred zaprtjem volišča (pred 19. uro na dan glasovanja), ni dvoma, da je bila oddana, preden so bili znani rezultati (zato vladina novela za glasovnice, ki so prispele po pošti k pristojni volilni komisiji do 19. ure na dan glasovanj, tudi ni določala obveznosti, da morajo biti ovojnice opremljene z žigom, in s tem seveda tudi ne sankcije neveljavnosti, če žiga ni); 2. če pa glasovnica prispe po pošti po zaprtju volišča (po 19. uri na dan glasovanja), pa mora biti s poštnega žiga oziroma drugih listin razvidno, da so bile glasovnice oddane pred 19. uro na dan glasovanja, ko postanejo znani delni izidi glasovanja. Zato je predlagano določbo treba ponovno preučiti, saj določba pomeni predpisovanje načina uresničevanja aktivne volilne pravice tistih, ki glasujejo po pošti, in mora v celoti slediti načelu sorazmernosti (2. člen Ustave).

**K 20. členu:**

Ker prvi stavek določa dve pritožbi zoper dva različna akta, je treba tudi drugi stavek (enako kot tretjega) precizirati (»Pritožba zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev poslanskih mandatov, se lahko vloži ...«).

Ta člen ureja aktivno legitimacijo in pritožbeni rok za začetek volilnega spora. Opozarjamo, da bi kazalo volilni spor, ki je urejen v različnih predpisih (ZVDZ, ZPos, Poslovniku državnega zbora in Zakonu o ustavnem sodišču), pravno revidirati, saj teorija opozarja na podnormiranost in nekatere ustavne spornosti te ureditve.<sup>16</sup> Več o tem gl. v mnenju ZPS o Predlogu ZPos-G.

**K 22. členu:**

V izogib nastanku pravne praznine je zaradi predlaganega zamika uporabe 17. člena ZVDZ treba v vmesnem času podaljšati uporabo dosedanjih določb 17. člena ZVDZ.

Sekretarka  
Katarina Kralj, l.r.

Nataša Voršič  
namestnica vodje

Poslano:

- Odboru za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo
- Odboru za finance in monetarno politiko

<sup>15</sup> Dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/23d6eb5f82d8361a1ef0.pdf>; citirano: 18. 5. 2015.

<sup>16</sup> Sovdat J., prav tam, str. 243 do 271.