

Predlagana sprememba tretje alineje, ki določa, da članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha mandat, če je pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, je del »paketa« predlogov zakonov, ki so v zakonodajnem postopku in katerih temeljni cilj je tako zaostritev pogojev za pridobitev določene funkcije kot tudi razlogov za prenehanje določene funkcije ter hkrati izenačitev teh pogojev oziroma razlogov za opravljanje nekaterih funkcij. V zakonodajni postopek so vložene spremembe posameznih zakonov za opravljanje funkcije poslancev, članov Državnega sveta, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, županov in članov občinskega sveta, in sicer Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (EPA 34-VII, ZVRS-I), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah predsednika republike (EPA 140-VII, ZVPR-A), Predlog zakona o spremembi zakona o poslancih (EPA 141-VII, ZPos-F), Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o Državnem svetu (EPA 143-VII, ZDSve-B), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (EPA 145-VII, ZLV-J). Na novo pa sta vloženi spremembi Zakona o volitvah v Državni zbor (EPA 483-VII, ZVDZ-C) in Zakona o lokalni samoupravi (EPA 482-VII, ZLS-S). Pri tem ugotavljamo, da slednja dva predloga zakona drugače določata pogoji neizvoljivosti za funkcijo poslanca (Predlog ZVDZ-C) in razlog za prenehanje funkcije člana občinskega sveta, župana in podžupana zaradi kaznovanosti kot prej vloženi predlogi zakonov. Predlog ZVDZ-C in Predlog ZLS-S določata prepoved kandidiranja za poslanca oziroma razlog za razrešitev člana občinskega sveta, župana in podžupana zaradi pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora

za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, medtem ko ostali predlogi zakonov iz tega paketa določajo strožjo omejitev kandidiranja oziroma strožji razrešitveni razlog – t.j. pravnomočna obsodba na nepogojno kazen zapora, čeprav ni navedenih razlogov za različno urejanje pogoja nekaznovanosti za izvolitev oziroma razloga kaznovanosti za razrešitev. Poleg tega s sistemskopravnega vidika opozarjamo, da v sklopu predlogov zakonov, ki so vloženi, ni vložena ustrezna sprememba Zakona o državni upravi, ki določa imenovanje in razrešitev državnih sekretarjev na ministrstvih. Takšen pristop bo povzročil tudi neenako obravnavo državnih sekretarjev v kabinetu predsednika vlade in državnih sekretarjev, ki jih imenuje Vlada na predlog ministra brez resorja, ter državnih sekretarjev na ministrstvih, čeprav za takšno razlikovanje ni videti stvarno utemeljenih razlogov. Upošteva tudi neločljivo vsebinsko povezanost obravnave pogojev za pridobitev funkcije in razlogov za prenehanje funkcije s pravno-sistemskega vidika opozarjamo, da gre za nesistemski pristop reševanja obravnavane zakonske ureditve, pri čemer razlogi za različno urejanje pogojev za pridobitev določene funkcije kot tudi razlogov za prenehanje določene funkcije primerljivih funkcionarjev izvršilne in zakonodajne veje oblasti zaradi kaznovanosti na prostostno kazen na državnem in lokalnem nivoju niso pojasnjeni.

Opozarjamo tudi, da predlagana rešitev, ki se nanaša na prenehanje funkcije občinskih funkcionarjev zaradi kaznovanosti na prostostno kazen, nima niti pripadajoče vsebinske obrazložitve niti primerjalno pravnega pregleda pravne ureditve, saj se ta nanaša le na institut odpoklica župana.

Predlagana rešitev pomeni strožji razlog za prenehanje mandata občinskim funkcionarjem, saj tem mandat preneha v primeru pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zapora, ne glede na dolžino izrečene kazni zapora, za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Vsako predpisovanje razlogov za prenehanje izvrševanja mandata in s tem pasivne volilne pravice pomeni omejevanje volilne pravice in s tem poseg v volilno pravico. Volilna pravica (aktivna in pasivna) je temeljna politična človekova pravica in je vtkana v samo bistvo demokratične države (43. člen Ustave)<sup>1</sup>, zato ureditev volilne pravice sodi v ustavnopravno materijo (*materia constitutionis*).<sup>2</sup> Omejitve človekovih pravic se presoja po t.i. strogem testu sorazmernosti, ki vključuje test legitimnosti (15. člen Ustave) in test sorazmernosti (2. člen Ustave). Po tretjem odstavku 15. člena Ustave so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava (test legitimnosti). Test sorazmernosti pa se presoja po kriterijih nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.

Pravnomočna obsodba za kaznivo dejanje je, upošteva primerjalnopravne ureditve in Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah, lahko eden od sprejemljivih in s tem dopustnih razlogov za omejitev pasivne volilne pravice, vendar pa bi bilo treba to vprašanje urediti celovito in enotno za vse voljene funkcionarje na državnem in lokalnem nivoju, saj je tudi legitimni cilj teh omejitev enak, ob upoštevanju morebitnih posebnosti pri posameznih funkcijah, ki so ustavno pogojene, ter ob upoštevanju sistemske ureditve pravnih posledic obsodbe v Kazenskem zakoniku, ki določa pravni okvir za druge zakone. Glede na to, da gre za omejitev volilne pravice je treba pri tem dati poseben poudarek ustavnemu načelu sorazmernosti (2. člen Ustave) in v tem okviru izkazati poleg legitimnega cilja tudi nujnost, primernost in sorazmernost uporabljenega sredstva, ki mora biti v neposredni povezavi z legitimnim ciljem, ter se

<sup>1</sup> Sovdat J. v Šturm L (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2010, str. 473.

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

zgledovati po primerljivih ureditvah v evropskih državah in priporočilih Sveta Evrope v zvezi z dopustnimi omejitvami pasivne volilne pravice.<sup>3</sup>

Glede na to, da v zvezi z omejitvijo pasivne volilne pravice za občinske funkcionarje ni pripadajoče vsebinske obrazložitve, tudi ni izkazana utemeljenost posega v pasivno volilno pravico. Z vidika sorazmernosti predlagane omejitve oziroma prepovedi prekomernih posegov se sicer zastavljajo nekatera vprašanja, ki jih je treba zaradi njihove ustavne teže in strokovne zahtevnosti temeljito analizirati in premisliti, ob upoštevanju zlasti tradicionalno najbolj primerljivih tujih ureditev, sodne prakse, stališč ustavnopravne in kazenskopravne teorije ter zaradi izvedljivosti predlaganih rešitev tudi prakse. Najprej se zastavljata vprašanji ustrezne določitve oblike krivde, s katero je bilo kaznivo dejanje storjeno, in višine zaporne kazni, ki mora biti izrečena, da nastopi pravna posledica prenehanja mandata. Predlagana ureditev vključuje tako kazniva dejanja, storjena z naklepom, kot tudi kazniva dejanja, storjena iz malomarnosti, in malomarnostna kazniva dejanja. Naslednje vprašanje, ki se zastavlja z vidika sorazmernosti, se nanaša na trajanje omejitve. Izhajajoč iz stališča, da je predlagana omejitev pasivne volilne pravice po vsebini pravna posledica obsodbe (drugi odstavek 79. člena Kazenskega zakonika; KZ-1), saj pomeni prepoved opravljanja funkcije zaradi pravnomočne obsodbe,<sup>4</sup> so glede trajanja omejitve relevantne določbe 80., 82., 96. in 97. člena KZ-1. Ob odsotnosti drugačne ureditve glede trajanja pravnih posledic, ki jo dopušča KZ-1, to torej pomeni, da prepoved opravljanja funkcije praviloma traja ves čas prestajanja kazni in še dodatnih 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. Izhajajoč iz stališča, 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 omejitve pasivne volilne pravice zaradi pravnomočne obsodbe na kaznivo dejanje. Za določbe, ki določajo pravne posledice obsodbe, namreč velja ustavno načelo zakonitosti (28. člen Ustave). V skladu s temeljno določbo KZ-1 (četrti odstavek 3. člena v povezavi z 2. členom KZ-1) tudi v določbah o pravnih posledicah obsodbe KZ-1 izrecno določa, da se sme za storilca uporabiti samo tista pravna posledica obsodbe, ki je bila z zakonom določena ob storitvi kaznivega dejanja (četrti odstavek 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 kazenskopravne narave.<sup>5</sup>

#### Omejitev pasivne volilne pravice zaradi odvzema poslovne sposobnosti

Predlagana sprememba druge alineje nadomešča veljavni razlog za prenehanje mandata, tj. nastop trajne nezmožnosti za opravljanje funkcije, z razlogom odvzema poslovne sposobnosti. Ta rešitev, enako kot razlog za prenehanje mandata zaradi kaznovanosti, prav tako nima pripadajoče vsebinske obrazložitve, temveč obrazložitev

<sup>3</sup> Glej Zakonik Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah (*Code of good practice in Electoral Matters*), ki ga je sprejela Beneška komisija. 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) (na dan 14. 5. 2015).

<sup>4</sup> Nerad S., Poslanski mandat, poslanska imuniteta in omejitev pasivne volilne pravice, Pravna praksa št. 32/2004, str. 8; Zagorc S., Omejitev pasivne volilne pravice na volitvah poslancev Državnega zbora, Zbornik znanstvenih razprav, letnik LXVI, 2006, str. 352 in 353; Bavcon L. in ostali, Kazensko pravo, splošni del, Uradni list RS, Ljubljana 2013, str. 475.

<sup>5</sup> Gl. Bele I., Kazenski zakonik s komentarjem - Splošni del, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 543, in Bavcon, prav tam, str. 473. Gl. tudi sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 653/2006 z dne 1. 12. 2006.

navaja le, da se vsebina izenačuje z ostalimi vloženimi predlogi. V zvezi s tem razlogom za prenehanje funkcije ugotavljamo, da noben izmed vloženih predlogov zakonov, ki se nanašajo na funkcionarje, ne vsebuje takšne rešitve. Prav tako veljavni zakoni (9. člen Zakona o poslancih, 63. člen Zakona o Državnem svetu) ne določajo odvzema poslovne sposobnosti kot razlog za prenehanje mandata funkcionarja.

Odvzem poslovne sposobnosti pa je sicer bil v zakonih, ki urejajo volilno pravico, določen kot pogoj za obstoj volilne pravice (7. člen Zakona o volitvah v Državni zbor, 2. člen Zakona o Državnem svetu, 2. člen Zakona o volitvah Predsednika Republike, 5. člen Zakona o lokalnih volitvah). Opozarjamo, da je določbe navedenih zakonov, ki so določale pogoj, da posamezniku ni bila odvzeta poslovna sposobnost, Ustavno sodišče razveljavilo zaradi kršitve načela sorazmernosti, ker je ocenilo, da za doseg cilja odvzema volilne pravice (varstvo pravic drugih) odvzem volilne pravice vsem, ki jim je bila odvzeta poslovna sposobnost, ni nujen, saj je isti cilj mogoče doseči z uporabo blažjega posega v volilno pravico.<sup>6</sup> V navedenih zakonih je bila sporna ureditev z namenom odprave protiustavnosti spremenjena. Po spremenjeni ureditvi odvzem poslovne sposobnosti ne pomeni tudi avtomatičnega odvzema volilne pravice po samem zakonu (*ex lege*), temveč o odvzemu volilne pravice v vsakem konkretnem primeru odloča sodišče v nepravdnem postopku (hkrati z odločitvijo o odvzemu poslovne sposobnosti oziroma o podaljšanju roditeljske pravice), pri čemer presoja, ali je posamezna oseba sposobna izvrševati volilno pravico.

Upošteva je navedeno opozarjamo, da je treba tudi to vprašanje urediti celovito in enotno za vse voljene funkcionarje na državnem in lokalnem nivoju ter rešitev temeljito proučiti ob upoštevanju ustavnega načela sorazmernosti ter v razmerju do nosilnih stališč Ustavnega sodišča, ki jih je sprejelo z navedeno odločbo.

K ostalim predlaganim določbam 1. člena predloga zakona dajemo še naslednje pripombe:

V predlagano spremembo drugega odstavka je vključeno urejanje štirih različnih vprašanj, in sicer obveznost sodišč posredovati pravnomočne odločbe, obveznost člana občinskega sveta, župana ali podžupana izročiti dokazilo oziroma potrdilo, da niso vpisani v kazensko evidenco, ureditev postopka prenehanja mandata ter ureditev sodnega varstva za primere prenehanja mandata. Najprej opozarjamo, da je urejanje vseh navedenih sklopov v okviru enega odstavka z nomotehničnega vidika neustrezno, zato bi bilo treba njihovo vključitev v zakonsko besedilo urediti po samostojnih sklopih (to še posebej velja za ureditev postopka prenehanja mandata in sodnega varstva).

V zvezi z določeno obveznostjo člana občinskega sveta, župana ali podžupana izročiti dokazilo oziroma potrdilo, da niso vpisani v kazensko evidenco, opozarjamo, da takšna rešitev ni ustrezna za doseg željenega namena, tj. seznanitev komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja z navedeno okoliščino zaradi ugotovitve, ali je bil član občinskega sveta, župan ali podžupan pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Okoliščina, ki vpliva na mandat člana občinskega sveta, župana ali podžupana, je omejena na pravnomočno obsodbo na kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Vpis v kazensko evidenco pa je seveda precej širši (glej 250.a člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij). Navedeno pomeni, da je posameznik sicer lahko vpisan v kazensko evidenco, vendar ne nujno zaradi pravnomočne obsodbe na kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Vsak vpis v kazensko evidenco torej ne more imeti pravnih posledic v prenehanju mandata po tem zakonu. Zato se tudi potrdilo

<sup>6</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-346/02 z dne 10.7.2003 (Uradni list RS, št. 73/03).

lahko nanaša izključno na podatek, ki po tem zakonu vpliva na tek mandata, tj. podatek o pravnomočni obsodbi na kazen zapora za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Zakon mora točno določiti obseg podatkov, ki se lahko pridobi iz kazenske evidence, in dajanje podatkov iz kazenske evidence pred izbrisom iz kazenske evidence. Podatki iz kazenske evidence sodijo namreč med občutljive osebne podatke, zato je njihova obdelava še posebej varovana (13. člen Zakona o varstvu osebnih podatkov, 84. člen Kazenskega zakonika, 250.a člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij). Z vidika izvedljivosti ureditve še dodatno opozarjamo, da je treba preveriti, ali je iz kazenske evidence razviden tudi čas storitve kaznivega dejanja, ki je pomemben zaradi zagotavljanja ustavnega načela zakonitosti v kazenskem pravu.

Glede predlagane ureditve sodnega varstva za primer odvzema mandata članu občinskega sveta, županu ali podžupanu ugotavljamo, da je identična veljavni ureditvi. Poudarjamo, da je ZPS že v mnenju k Predlogu zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), EPA 144-VII, posebej izpostavila problem pravne ureditve učinkovitega sodnega varstva za primer odvzema mandata, ki pomeni hud poseg v pasivno volilno pravico. Medtem ko vprašanje sodnega varstva za nekatere funkcionarje zakonsko sploh ni urejeno (npr. za poslance), kar posledično vodi do upravnega spora iz 157. člena Ustave kot subsidiarnega, rezervnega sodnega varstva ustavnih in zakonskih pravic, Zakon o lokalni samoupravi za primer odvzema mandata članu občinskega sveta, županu in podžupanu kot članu občinskega sveta izrecno predvideva postopek z upravnim sporom in ob tem določa rok za vložitev tožbe ter pristojni organ in rok za odločitev tako na prvi stopnji kot v postopku s pritožbo, ne ureja pa npr. pooblastil pri odločanju in drugih posebnosti, prilagojenih naravi spora. Zato se, upoštevaje presojo Ustavnega sodišča, zastavlja vprašanje ustreznosti takšne zakonske ureditve. V sklepu v zadevi, št. Up-790/14 in U-I-227/14 z dne 21.11.2014, s katerim je Ustavno sodišče med drugim sprejelo ustavno pritožbo zoper sklep o ugotovitvi prenehanja mandata poslanca v obravnavo in začelo postopek za oceno ustavnosti Zakona o poslancih, Ustavno sodišče v 13. točki navaja, da »očitna neprilagojenost postopka v upravnem sporu za reševanje spora o prenehanju mandata poslanca pomeni, da zoper akte iz 9. člena ZPos ni zagotovljeno učinkovito sodno varstvo, kar ima za posledico, da pritožniku ni zagotovljeno učinkovito varstvo pasivne volilne pravice.«, v 17. točki, s katerim utemeljuje začetek postopka abstraktne ustavnosodne presoje Zakona o poslancih pa Ustavno sodišče navaja, da »zahteva po ureditvi posebnega sodnega varstva izhaja iz četrtega odstavka 15. člena Ustave in iz posebnosti varstva pasivne volilne pravice ter posebnosti pridobitve poslanskega mandata in njegovega prenehanja.«<sup>7</sup> Odločitve v citirani zadevi oziroma presoje o tem, kakšno naj bi bilo učinkovito sodno varstvo pri posegu v pasivno volilno pravico, Ustavno sodišče še ni opravilo. Ne glede na to, da se presoja Ustavnega sodišča nanaša na odvzem mandata poslancev, pa gre v primeru odvzema mandata funkcionarjem na lokalni ravni za istovrstno naravo spora. Zato tudi vprašanje učinkovitega sodnega varstva za primer odvzema mandata terja temeljito proučitev in celovito ureditev za vse voljene funkcionarje tako na državnem kot tudi na lokalnem nivoju.

## **K 2. členu:**

Ta člen ureja institut odpoklica župana. V zvezi s predlagano ureditvijo ugotavljamo, da ta ne odstopa bistveno od prejšnje predlagane ureditve tega instituta z ZLS-S, EPA: 144-VII, zato se sklicujemo tudi na mnenje, ki smo ga podali k navedenemu predlogu

<sup>7</sup> Glej obrazložitev odločitve Ustavnega sodišča v zadevi Up-790/14 in U-I-227/14 z dne 21.11.2014, vključno z ločenimi mnenji.

zakona (Mnenje k ZLS-S, EPA 144-VII, z dne 23.12.2014). Tudi tokratni predlog zakona ni pospremljen z izčrpno predstavitvijo možnih omejitev oziroma vsebinskih pogojev za odpoklic (pobuda, zahteva, odločitev), ureditev postopka ter argumentiranimi razlogi, ki so vodili k predlaganim rešitvam. Preveriti bi bilo treba tudi samo izvedljivost postopka in razmerja do nekaterih drugih povezanih vsebin (npr. določbe Zakona o referendumski in volilni kampanji). Kot smo poudarili že v prejšnjih mnenjih, je treba pri normativni ureditvi instituta odpoklica, tj. pri predpisovanju pogojev oziroma omejitev za njegovo izvedbo ter glede same ureditve postopka odpoklica, posebno pozornost nameniti upoštevanju več vidikov, in sicer je treba po eni strani zagotoviti dejansko izvedljivost odpoklica, po drugi strani pa mora biti ureditev takšna, da ne posega prekomerno v volilno pravico (upoštevanje ustavnega načela sorazmernosti), poleg tega pa je treba zavarovati tudi uresničevanje lokalne samouprave oziroma zagotoviti njeno učinkovito in stabilno delovanje. Trajanje in obstoj mandata župana kot zakonitega organa lokalne samouprave sta namreč bistveni sestavini uresničevanja in zato smisla tako pasivne volilne pravice, kot aktivne volilne pravice (43. člen Ustave), pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in uresničevanja lokalne samouprave (138. člen Ustave).<sup>8</sup> Poudarjamo, da institut odpoklica župana sodi na občutljivo področje volilnega prava, ki zahteva jasna, natančna in nedvoumna pravila ter enake standarde na celotnem ozemlju države.

V primerjavi s predhodnim predlogom zakona, ki se je nanašal na vsebino instituta odpoklica župana, je predlagana ureditev izboljšana s podrobnejšo opredelitvijo časovnega okvira možne izvedbe odpoklica in dodano prehodno ureditvijo. Glede ureditve postopka odpoklica pa predlagana zakonska ureditev po našem mnenju ne zadosti standardom načela pravne države po določnosti, jasnosti in nedvoumnosti zakonske ureditve oziroma ne predstavlja celovite in jasne ureditve tega instituta.

Določbe, ki urejajo postopek z odpoklicem župana niso dovolj jasne, določne in konsistentne, poleg tega so tudi podnormirane. Zato poudarjamo, da so načela jasnosti in določnosti ter pravne varnosti, ki so izpeljane iz načela pravne države, na področju volitev posebej poudarjena in zahtevajo sistematično, jasno in precizno določitev izvedbe postopka odpoklica, vključno z zagotovitvijo učinkovitega pravnega varstva. Postopek z institutom odpoklica župana se izvede na zahtevo volivcev, zato mora iz zakonske norme jasno izhajati, da je podlaga za začetek postopka z odpoklicem pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu župana. Iz slednjega je treba nato izpeljati nadaljnji postopek, kar pomeni, da je treba najprej določiti obvezne elemente pobude. Ta bi morala vsebovati, poleg podpore določenega števila podpisov volivcev, tudi že samo zahtevo za razpis glasovanja o odpoklicu župana skupaj z zakonsko opredeljenim vprašanjem, o katerem volivci odločajo na glasovanju. V nadaljevanju bi bilo treba jasno in določno razdelati določbe o vložitvi pobude, o odločanju občinske volilne komisije v zvezi s pobudo (npr. preizkus, ali je pobuda vložena v zakonsko določenem časovnem okviru, ali je oblikovana v skladu z zakonskimi zahtevami, možnost določitve roka za odpravo morebitnih neskladnosti oziroma pomanjkljivosti, možnost pravnega varstva, način odločanja občinske volilne komisije,...), postopek z zahtevo (in v tem okviru določitev roka za zbiranje podpisov podpore zahtevi, opredelitev pristojnosti v zvezi z določitvijo obrazca, določitvijo datuma, od katerega teče rok za zbiranje podpisov, način dajanja podpore zahtevi), postopek za izvedbo glasovanja o odpoklicu župana, in sicer razpis glasovanja o odpoklicu župana (izdaja akta o razpisu glasovanja o odpoklicu župana, ki vsebuje vprašanje, o katerem se glasuje, dan razpisa in dan glasovanja, objava akta o razpisu glasovanja), pravico glasovanja, pristojnost organa za izvedbo glasovanja, potek glasovanja in ugotavljanje izida glasovanja (določbe zakona, ki ureja lokalne volitve, se

<sup>8</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-165/97 z dne 18.12.1997 (Uradni list RS, št. 7/98).

lahko smiselno uporabijo, vendar takšna določba ni zadostna, saj je potrebno posamezna vprašanja urediti drugače, kot npr. vsebina glasovnice,...), urediti pravno varstvo volilne pravice, ki ga predlagane določbe sploh ne predvidevajo, ter proučiti tudi razmerje do drugih, z volitvami povezanih vsebin (npr. Zakon o volilni in referendumski kampanji).

Ob upoštevanju navedenega k posameznim določbam še pripominjamo:

V določbi drugega odstavka je treba upoštevati, da gre za pobudo za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu župana. Obvezne sestavine pobude bi kazalo ločiti od določitve upravičenca, ki lahko vloži pobudo, poleg tega je treba obvezne sestavine pobude bolj jasno in precizno opredeliti in upoštevati, da mora pobuda vsebovati zahtevo za razpis glasovanja o odpoklicu župana skupaj z zakonsko opredeljenim vprašanjem, o katerem volivci odločajo na glasovanju. V zvezi s slednjim opozarjamo, da je treba zagotoviti skladnost med to določbo in določbo šestega odstavka, saj mora že zahteva vsebovati tisto vprašanje, o katerem se bo kasneje odločalo na glasovanju. Obvezna sestavina pobude je tudi podpora določenega števila volivcev. V zvezi s slednjim pripominjamo, da je treba preveriti ureditev v delu, ki predvideva overjene podpise volivcev. Upravna overitev lastnoročnega podpisa je namreč potrditev njegove pristnosti, ne izkazuje pa tudi volilne pravice. Ob tem navajamo primere veljavne ureditve tega vprašanja: za volitve občinskih funkcionarjev v postopku kandidiranja je predvideno dajanje podpore volivca s podpisom na predpisanem obrazcu, ki ga podpiše osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice (47. člen Zakona o volitvah v Državni zbor v povezavi s 4. členom Zakona o lokalnih volitvah); v postopku dajanja podpore kandidatom za volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti se podpisi dajejo na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov: ime in priimek, rojstni datum in naslov stalnega prebivališča. Podatke v seznamu podpisnikov overi organ, ki vodi evidenco volilne pravice (109. člen ZLV); v postopku z referendumom morajo biti podpisi podpore zbrani na seznamu, v katerem je na vsakem listu podpisanega seznama opredeljena vsebina zahteve, pri čemer seznam za preverjanje verodostojnosti podpisov in obstoja podpisnikov vsebuje osebne podatke podpisnikov: osebno ime, datum rojstva, naslov in občina stalnega prebivališča, lastnoročni podpis ter datum podpisovanja seznama (16. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi).

Tudi postopek s preizkusom pobude (tretji, četrti, peti odstavek) je treba bolj jasno in precizno ter sistematično urediti. Predlagana določba napačno že prejudicira pravilno vloženo pobudo (»občinska volilna komisija s sklepom ugotovi, da je pobuda vložena...). Občinska volilna komisija mora najprej preizkusiti pobudo, ali je vložena v skladu z zakonom, pri čemer pa bi se moral preizkus nanašati tako na obvezne sestavine pobude, kot tudi na časovno omejitev, kot je opredeljena v prvem odstavku (v zvezi s slednjim bi kazalo razmisliti tudi o časovni opredelitvi vložitve pobude glede na določbo prvega odstavka). Nadalje bi bilo treba izpeljati postopek za primer, če pobuda ni vložena v skladu z zakonom oziroma vsebuje pomanjkljivosti (in v tem okviru tudi poziv predlagatelju, da odpravi pomanjkljivosti v določenem roku, pravni posledici, če vlagatelj pobude na popravi, urediti pravno varstvo vlagatelja pobude glede na odločitev občinske volilne komisije) in za primer, če je pobuda vložena v skladu z zakonom. Temu morajo slediti določbe o roku za zbiranje podpisov, datumu začetka zbiranja podpisov, načinu dajanja podpore volivcev, določitvi obrazca, vključno z navedbo osebnih podatkov, ki jih vsebuje obrazec,...

V zvezi s predlagano določbo sedmega odstavka v delu, ki določa, da lahko volivec da podporo zahtevi v poslovnem času vsak delovni dan na vseh upravnih enotah, pripominjamo, da območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več občin

(43. člen Zakona o državni upravi), upoštevati pa je treba, da je izvedba odpoklica župana omejena na območje občine.

Dodelati je treba tudi postopek za izvedbo glasovanja o odpoklicu župana. V okviru tega postopka je treba urediti izdajo akta o razpisu glasovanja o odpoklicu župana, določiti njegovo vsebino (vprašanje, o katerem se glasuje, dan razpisa in dan glasovanja) in objavo akta o razpisu glasovanja, opredeliti pravico glasovanja, pristojnost organa za izvedbo glasovanja, potek glasovanja in ugotavljanje izida glasovanja in njegova objava, urediti pravno varstvo volilne pravice, ki ga predlagane določbe sploh ne predvidevajo. Določbe zakona, ki ureja lokalne volitve, se lahko smiselno uporabijo, vendar takšna določba ni zadostna, saj je potrebno posamezna vprašanja urediti drugače.

Pripominjamo še, da ureditev instituta odpoklica župana v okviru enega člena zaradi obsežnosti materije zmanjšuje jasnost in preglednost ureditve. Institut odpoklica župana sodi na občutljivo področje volilnega prava, ki zahteva jasna, natančna in nedvoumna pravila ter enake standarde na celotnem ozemlju države. Ureditev te zakonske materije bi zato zahtevala tudi sistematično in pregledno ureditev v okviru ločenih notranjih strukturnih delov zakonskega besedila.

### **K 3. členu:**

Glede na to, da način osebnega podpisovanja ureja določba četrtega odstavka, je treba temu ustrezno predlagano rešitev vključiti v četrti odstavek. Pri tem je treba tudi upoštevati, da je po Zakonu o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu varen elektronski podpis, overjen s kvalificiranim potrdilom, glede podatkov v elektronski obliki enakovreden lastnoročnemu podpisu ter ima zato enako veljavnost in dokazno vrednost (15. člen). Predlagano določbo bi kazalo preveriti tudi v razmerju do tretjega odstavka 16.b člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi.

Sekretarka  
mag. Saša Bricelj Podgornik, l.r.

Božo Strle  
Vodja

Poslano:

- Odboru za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo