



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Mandatno-imunitetna komisija

PREDLOG

Številka: 020-03-16/2019/2
Ljubljana, 23. 12. 2019

**POROČILO
O DELU MANDATNO-IMUNITETNE KOMISIJE V LETU 2019**

1. Sestava in področje dela komisije:

V skladu s Sklepom o izvolitvi predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta Republike Slovenije z dne 21. 12. 2017 Mandatno-imunitetno komisijo sestavljajo:

Predsednik: Franci Rokavec,
Podpredsednica: Lidija Jerkič,
Člani: Igor Antauer, dr. Branka Kalenić Ramšak in Cvetko Zupančič.

Na podlagi sklepa o ustanovitvi in nalogah komisij Državnega sveta Republike Slovenije, ki ga je Državni svet sprejel na 2. seji 21. 12. 2017, Mandatno-imunitetna komisija poleg zadev, ki izhajajo iz Zakona o Državnem svetu in Poslovnika Državnega sveta, opravlja še naslednje naloge:

- obravnava predloge sprememb poslovnika in drugih aktov Državnega sveta,
- obravnava predloge za razlago določb Poslovnika Državnega sveta in drugih aktov Državnega sveta,
- obravnava predloge aktov, ki urejajo pogoje za delo članov Državnega sveta,
- obravnava druge zadeve, za katere jo pooblasti Državni svet.

2. Število sej in obravnavanih zadev

Komisija se je sestala na treh (3) rednih in treh (3) izrednih sejah.

Komisija je obravnavala skupno sedem (7) zadev.

3. Zadeve, ki jih je obravnavala komisija:

1. Potrditev mandata članu Državnega sveta – predstavniku negospodarskih dejavnosti za področje socialnega varstva
2. Pritožba državnega svetnika Branka Šumenjaka v zvezi z morebitno kršitvijo Poslovnika državnega sveta pri ugotavljanju sklepčnosti in glasovanju pri 6. točki dnevnega reda 12. seje Državnega sveta
3. Obvestilo o začetku kazenskega postopka zoper državnega svetnika mag. Igorja Velova
4. Predlog za dopolnitev Etičnega kodeksa državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije
5. Predlog zahteve za odreditev parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana

Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije

6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu – zakonodajna iniciativa
7. Predlog Mnenja o Zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) ter Pobudi in ustavni pritožbi zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki se pred Ustavnim sodiščem vodijo pod št. Up-1011/2019, U-I-214/19 in U-I-246/19

4. Vsebinski povzetki poročil, sklepov in pomembnejših razprav komisije

4.1. Potrditev mandata

Mandatno-imunitetna komisija je 21. 12. 2018 prejela Pritožbo Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije zoper odločitve volilne komisije in predlog, da se Danijelu Kastelicu, izvoljenemu predstavniku za področje socialnega varstva, ne potrdi mandata. Komisija je ugotovila, da je pritožbo vložila upravičena oseba oziroma interesna organizacija, da je bila pritožba vložena pravočasno ter da je vsebovala vse zahtevane zakonske sestavine z vidika določb 109. člena Zakona o volitvah v državi zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17) v zvezi z 10. členom ZDSve. Na podlagi navedenega je komisija ugotovila, da je mandat Danijela Kastelica postal sporen.

Komisija je po seznanitvi in vpogledu v vso pridobljeno dokumentacijo in po izvedenem kontradiktornem postopku ugotovila, da je bilo glede zatrjevanih nepravilnosti v zvezi z določitvijo elektorjev in kandidatov v kandidacijskem postopku zagotovljeno predhodno sodno varstvo po 103. in 105. členu ZVDZ v zvezi z 10. členom ZDSve ter odločila o upravičenosti pritožbe Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije zoper Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo za nadomestne volitve člana Državnega sveta-predstavnika negospodarskih dejavnosti za področje socialnega varstva številka 041-52/2018-1 z dne 3. 12. 2018 in zoper Seznam kandidatov/kandidatk za nadomestne volitve člana Državnega sveta-predstavnika negospodarskih dejavnosti za področje socialnega varstva številka 041-60/2018 z dne 16. 10. 2018.

Sprejela je dva sklepa, in sicer je ugotovila, da je pritožba Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije zoper odločitev Državne volilne komisije neupravičena ter predlagala Državnemu svetu, da na podlagi prvega odstavka 50. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US) in drugega odstavka 6. člena Poslovnika državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), potrdi mandat Danijelu Kastelicu.

Državni svet je Danijelu Kastelicu potrdil mandat na 14. seji, 23. 1. 2019.

4.2. Kršitev poslovnika

Člani komisije so obravnavali Pritožbo državnega svetnika Branka Šumenjaka glede dogajanja v fazi glasovanja pri 6. točki dnevnega reda na 12. redni seji Državnega sveta dne 7. 11. 2018. Državni svetnik Branko Šumenjak je v dopisu, naslovljenem na komisijo in Kolegij Državnega sveta podal zahtevo, da se člani komisije in Kolegija do dogajanja pri 6. točki 12. seje Državnega sveta opredelijo v smislu veljavnih predpisov, Poslovnika Državnega sveta ter ugotovijo, ali so bili postopki pravilni in skladni z določbami poslovnika,

če pa temu ni bilo tako, pojasnijo, kakšni bi postopki, skladno s poslovnikom, morali biti, in kdo je za nepravilnosti, če se te ugotovijo, odgovoren. Državni svetnik je zatrjeval, da so bili postopki pri ugotavljanju sklepčnosti in glasovanju o sklepu pri 6. točki dnevnega reda 12. seje Državnega sveta v nasprotju z veljavnim poslovnikom in je bil posledično tudi sklep, ki je bil razglašen za veljavnega, neveljaven, za kar pa bi po njegovem mnenju moral nekdo prevzeti odgovornost.

Člani komisije so izpostavili, da, skladno s prvim odstavkom 38. člena poslovnika, državnemu svetniku, ki želi govoriti o kršitvi poslovnika ali o kršitvi dnevnega reda (postopkovno vprašanje), predsedujoči besedo da takoj, ko jo zahteva. Govor tega državnega svetnika ne sme trajati več kot tri minute. Predsedujoči nato pojasni morebitne kršitve poslovnika oziroma dnevnega reda. Če državni svetnik ni zadovoljen s pojasnilom, odloči Državni svet o vprašanju brez razprave in obrazložitve glasu. Skladno s 54. členom lahko predsedujoči v primeru, če državni svetnik ugovarja poteku glasovanja, glasovanje ponovi, vendar mora državni svetnik dati ugovor takoj po glasovanju, pred preходом na novo točko dnevnega reda.

Komisija je ugotovila, da državni svetnik Branko Šumenjak v okviru 6. točke dnevnega reda 12. seje ni ugovarjal poteku glasovanja oziroma ni izkoristil možnosti postopkovnega vprašanja. Predsedujoči je po opravljenem glasovanju 6. točko zaključil in prešel na 7. točko dnevnega reda. Državni svetnik Branko Šumenjak je članom komisije pojasnil, da je zoper vodenje predsedujočega ugovarjal v nadaljevanju, ko je bila 6. točka že zaključena in je predsedujoči nadaljeval s 7. točko dnevnega reda. Komisija teh trditev ni obravnavala, saj po zaključku točke te ni mogoče več odpirati in je pravica do ugovora o poteku glasovanja in razprava o kršitvah poslovnika s tem izčrpana.

Komisija je poudarila, da, skladno s 93. členom poslovnika, med sejo Državnega sveta poslovnik razlaga predsedujoči, ki lahko sejo prekine in naloži Mandatno-imunitetni komisiji, da poda razlago poslovnika. Kadar ne poteka seja Državnega sveta, daje razlago poslovnika Mandatno-imunitetna komisija na pobudo državnega svetnika, interesne skupine ali komisije.

Komisija je izrazila pomisleke o tem, ali je komisija pristojna, da po zaključku seje Državnega sveta obravnava potek glasovanja in se opredeljuje do konkretnih ravnanj na seji Državnega sveta. Komisija je menila, da je pristojna za razlago določb poslovnika in odloča o tolmačenju teh, vendar pa konkretnih kršitev poslovnika po končani točki in seji ni pristojna komentirati. Iz dopisa državnega svetnika Branka Šumenjaka komisija ni razbrala zahteve za razlago določb poslovnika oziroma v njem ni bilo pomislov glede morebitnih nejasnosti, ki bi jih pristojna komisija lahko interpretirala. Člani komisije so izrazili mnenje, da je za presojo skladnosti konkretnih ravnanj na seji Državnega sveta s poslovniškimi določbami primernejši Kolegij Državnega sveta.

Komisija je odločila, da naj skladnost ravnanj pri 6. točki 12. seje Državnega sveta s Poslovnikom Državnega sveta obravnava Kolegij Državnega sveta.

4.3. Imuniteta

Komisija je obravnavala Zaposilo Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije za izdajo dovoljenja Državnega sveta Republike Slovenije za vložitev zahteve za preiskavo zoper člana Državnega sveta mag. Igorja Velova.

Državni svetnik se na imuniteto ni skliceval, zaradi česar bi lahko Specializirano državno tožilstvo vložilo zahtevo za preiskavo brez poprejšnjega dovoljenja Državnega sveta.

Komisija je po obravnavi zaprosila predlagala Državnemu svetu naj mag. Igorju Velovu imunitete ne prizna. Državni svet je na 15. seji 27. 2. 2019 sledil predlogu komisije in državnemu svetniku ni priznal imunitete.

4.4. Etični kodeks državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije

Predlog dopolnitev Etičnega kodeksa državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije je v obravnavo Državnemu svetu predložila državna svetnica Lidija Jerkič. Komisija je predlog obravnavala na 5. seji 8. 5. 2019.

Z dopolnitvijo se je v Etični kodeks uvrstil institut dolžnosti izogibanja nasprotju interesov in se določila pristojnost Mandatno-imunitetne komisije za usmerjeno in stalno izobraževanje in svetovanje državnim svetnikom v zvezi z etiko in integriteto, za organizacijo izobraževanj in seminarjev na temo integritete in lobiranja ter za razlago določb Etičnega kodeksa. Z dopolnitvijo se je določila tudi pravna podlaga za imenovanje posebnega svetovalca, katerega naloga sta usmerjeno in stalno obveščanje državnih svetnikov ter zaposlenih o etiki in integriteti ter zaupno svetovanje državnim svetnikom glede praktičnih posledic svojih zakonskih dolžnosti v konkretnih okoliščinah. Predlog akta je predsednik Mandatno-imunitetne komisije posredoval interesnim skupinam Državnega sveta.

Glede Predloga dopolnitev sta pridržke izrazili Interesna skupina delodajalcev, ki je bila mnenja, da iz predlaganega besedila, ki opredeljuje nasprotje interesov, ni mogoče ugotoviti, kaj definicija zajema in kdaj nastopi situacija, ko državni svetnik deluje v nasprotju interesov ter Interesna skupina lokalnih interesov. Tudi slednja je opozorila na odsotnost definicije nasprotja interesov, brez katere je težko ugotavljati, kdaj bi državni svetnik deloval v nasprotju interesov (ali je npr. državni svetnik, ki zastopa interese občin, v nasprotju interesov, ko predlaga zakonodajo v prid občinam) in bi zato potrebovali taksativno navajanje primerov nasprotja interesov. Posledično je Interesna skupina lokalnih interesov je na 18. seji Državnega sveta 15. 5. 2019 predlagala umik Predloga Dopolnitev Etičnega kodeksa državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije z dnevnega reda navedene seje Državnega sveta. Umik je bil sprejet.

Ko je bil predlog akta ponovno vložen na dnevni red 20. seje Državnega sveta, je Interesna skupina lokalnih interesov predlagala amandma, ki je določal, da mora biti državni svetnik pri opravljanju funkcije pozoren na zakonske omejitve. Državni svet na 20. seji 3. 7. 2019 sprejel Dopolnitev Etičnega kodeksa skupaj z vloženim amandmajem.

4.5. Parlamentarna preiskava

Komisija je obravnavala ter podprla Predlog zahteve za odreditev parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije (Parlamentarna preiskava o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler in drugi), ki ga je v obravnavo Državnemu svetu predložila Komisija za državno ureditev.

Komisija je bila seznanjena, da namen zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave ni bilo vmešavanje zakonodajne oblasti v delovanje sodstva, temveč ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega ter kazenskega pregona zoper Franca Kanglerja. Komisija se je seznanila z mnenjem Službe za pravne in analitične zadeve, odgovorom Komisije za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb ter mnenjem Informacijskega pooblaščenca v zvezi s predlogom zahteve za odreditev parlamentarne preiskave.

Člani komisije so opozorili na problematiko krivih kazenskih ovadb, kjer prepogosto prihaja do zlorab, ki imajo posledice v zasebni in poklicni sferi posameznika. V razpravi je bilo opozorjeno, da bi bilo treba vsebino predloga zahteve za odreditev parlamentarne preiskave proučiti in popraviti v delu, kjer so osebe navedene z imenom in priimkom.

Državni svet Republike Slovenije je na 19. seji 12. 6. 2019, na podlagi pete alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a), sprejel zahtevo, da naj Državni zbor Republike Slovenije v skladu s 93. členom Ustave Republike Slovenije, 1. členom Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94-KZ) in 1. členom Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) navedeno parlamentarno preiskavo odredi.

Državni svetniki so 3. 7. 2019 po elektronski pošti in na klop prejeli predlog predsednika Državnega sveta za razširitev predloga dnevnega reda 20. seje Državnega sveta, ki je potekala 3. 7. 2019 s točko Predlog Sklepa Državnega sveta v zvezi z rokom priprave Dopolnitve zahteve za odreditev parlamentarne preiskave Parlamentarna preiskava o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler in drugi. Namen predlagane razširitve dnevnega reda je bil, da Državni svet sprejme sklep s katerim Državnemu zboru predlaga, da se obravnava zahteve za odreditev parlamentarne preiskave prestavi na septembrsko sejo Državnega zbora. V vmesnem času pa se vložena zahteva dopolni skladno z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora. Predlagana razširitev predloga dnevnega reda ni bila sprejeta.

Državni zbor je parlamentarno preiskavo odredil na 10. seji, 12. 7. 2019.

Drago Šketa, Generalni državni tožilec in Vrhovno državno tožilstvo sta 6. 9. 2019 na Ustavno sodišče Republike Slovenije vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 1. člena Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) ter Zakona o parlamentarni preiskavi in Poslovnika o parlamentarni preiskavi, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev ter pobudo in ustavno pritožbo zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskava o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler in drugi. Postopka se pred Ustavnim sodiščem vodita pod opravičkama U-I-214/19 in Up-1011/19. 23. 9. 2019 se jima je pridružilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije. 24. 9. 2019 je Sodni svet Republike Slovenije vložil Zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03). Zadeva se pred ustavnim sodiščem vodi pod opravilno številka U-I-246/19.

Predsednik Državnega sveta je na Ustavno sodišče naslovil dopis, v katerem je Ustavno sodišče zaprosil za pravico do udeležbe v zgoraj navedenih postopkih, saj se pri obravnavi te zadeve na Ustavnem sodišču neposredno posega tudi v ustavno pristojnost Državnega sveta za zahtevo za uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena iz 93. člena in četrte alineje prvega odstavka 97. člena Ustave ter da je Ustavno sodišče Državnemu svetu odobrilo udeležbo v postopkih. Ustavno sodišče je Državnemu svetu odobrilo udeležbo v postopku.

Komisija je na 6. seji 9. 12. 2019 obravnavala Predlog Mnenja o Zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) ter Pobudi in ustavni pritožbi zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki se pred Ustavnim sodiščem vodijo pod št. Up-1011/2019, U-I-214/19 in U-I-246/19, ga soglasno podprla in predlagala Državnemu svetu naj ga sprejme in posreduje Ustavnemu sodišču. Namen predloženega mnenja je bil dodatno

utemeljiti, zakaj je Državni svet zahteval parlamentarno preiskavo o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler in drugi ter obenem odgovoriti na navedbe vlagateljev zahtev za presojo ustavnosti ter ustavne pritožbe. Državni svet je predlagano mnenje sprejel na 24. seji 11. 12. 2019.

Ustavno sodišče o zadevah še ni odločilo.

4.6. Zakonodajna iniciativa

Komisija je obravnavala zakonodajno iniciativo - Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu, ki jo je v obravnavo Državnemu svetu predložil državni svetnik Alojz Kovšca in predlog zakona soglasno podprla.

Z zakonodajno iniciativo se je razreševala problematika volilnega spora in skušalo zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Ustavno sodišče že več let ugotavlja, da ni učinkovitega sodnega varstva v primeru volitev. Težava obstoječe ureditve je, da Zakon o državnem svetu volilnega spora sploh ne ureja, ampak je zanj določena smiselna uporaba Zakona o volitvah v državni zbor. Glede na to, da se volitve v Državni svet in volitve v Državni zbor med seboj pomembno razlikujejo in da se sodišča pri odločanju v volilnih sporih soočajo s številnimi težavami, je bilo treba volilni spor, ki se nanaša na volitve v Državni svet, urediti posebej. Da bi bilo sodno varstvo lahko učinkovito, mora biti v fazi pred volilnim dnem, tako imenovan a priori volilni spor čim bolj omejen. Mogoče mora biti samo eno pravno sredstvo o katerem se odloči v kratkih rokih, odločati pa mora zgolj eno sodišče. Na drugi strani je po volilnem dnevu mogoč volilni spor v celoti. Problem sedanje ureditve je, da je prvi volilni sodnik Državni svet. Ta pa ni usposobljen, da bi lahko izvedel popolno kontradiktornost postopka, zlasti ne na dan konstitutivne seje v okviru Mandatno-imunitetne komisije, kakor to zahteva Ustavno sodišče.

Z navedeno zakonodajno iniciativo se je volilni spor prenesel z Državnega sveta na Državno volilno komisijo. Državna volilna komisija je za izvedbo tovrstnega postopka usposobljena, saj vodi volitve in po izvedenih volitvah lahko izvede celoten kontradiktoren postopek ter po izvedeni prvi seji Državnega sveta preveri vse morebitne nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni rezultat. Zoper odločitev Državne volilne komisije je mogoča tožba na Vrhovno sodišče, ki preveri odločitev Državne volilne komisije, kot tudi vse ostale navedbe. Ustavna pritožba na Ustavno sodišče je mogoča zgolj v primeru kršitve volilne pravice. Na ta način je omogočeno učinkovito sodno varstvo izvedenih volitev v Državni svet in obenem omogočeno tudi normalno delovanje Državnega sveta. Državni svet še vedno ohranja institut potrjevanja mandatov, mandate potrdi tistim državnim svetnikom, ki jim je izdano potrdilo s strani Državne volilne komisije, ni pa več volilni sodnik.

Člani komisije so opozorili na težave, ki so se v preteklosti pojavljale glede postopkov določanja elektorjev za predstavnike funkcionalnih interesov. Glede česar je bilo pojasnjeno, da je prvenstveni namen predloga zakona določiti učinkovito ureditev volilnega spora in določiti postopek, ki ne bo onemogočal konstituiranja Državnega sveta. Določanje elektorjev po posameznih segmentih, ki so zastopani v Državnem svetu, je dobro definirano, a se ureditve med seboj bistveno razlikujejo. Do sporov je v preteklosti prišlo v dejavnostih, ki so mejne, kjer je eno izmed relevantnih vprašanj ali mora posameznik dejavnost opravljati kot poklic ali zadošča zgolj ukvarjanje z dejavnostjo.

Državni svet je besedilo predloga zakona določil na 22. seji, 16. 10. 2019 ter ga posređoval v Državni zbor. Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo v Državnem zboru bo zadevo predvidoma obravnaval 15. 1. 2020.

Neža Dular
Sekretarka

Franci Rokavec
Predsednik