

# ➤ Predlog zakona o volitvah poslancev v evropski parlament

# **Predlog zakona o volitvah poslancev v evropski parlament**

EVA: 2002-1711-0009

Številka: 013-08/2002-1

Ljubljana, 18.04.2002

PREDSEDNIK DRŽAVNEGA ZBORA  
REPUBLIKE SLOVENIJE

L J U B L J A N A

Vlada Republike Slovenije je na 71. redni seji dne 18.4.2002 določila besedilo:

- PREDLOGA ZAKONA O VOLITVAH POSLANCEV V EVROPSKI PARLAMENT IZ  
REPUBLIKE SLOVENIJE - EU,

ki vam ga pošiljamo v prvo obravnavo na podlagi 174. člena poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena poslovnika Vlade Republike Slovenije in na podlagi 176. in 268. člena poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije določila, da bosta kot njena predstavnik na sejah Državnega zbora Republike Slovenije in njegovih delovnih teles sodelovali:

- dr. Rado BOHINC, minister za notranje zadeve,
- dr. Grega VIRANT, državni sekretar v Ministrstvu za notranje zadeve.

Mirko Bandelj  
GENERALNI SEKRETAR

PRILOGA: 1

PRVA OBRAVNAVA  
18.04.2002  
EVA 2002-1711-0009

PREDLOG ZAKONA O VOLITVAH POSLANCEV V EVROPSKI PARLAMENT  
IZ REPUBLIKE SLOVENIJE-

## I. UVOD

### 1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

1. Pridruževanje Slovenije Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) terja tudi ustrezno prilagoditev institucionalni strukturi in delovanju EU. Zadnje volitve v Evropski parlament so bile leta 1999, naslednje bodo leta 2004. Slovenija naj bi predvidoma do takrat postala polnopravna članica Evropske unije, možno pa je tudi, da bo imela pravico voliti svoje poslance v Evropski parlament, tudi če tedaj še ne bo članica EU. Volitve v Evropski parlament so seveda izredno pomembne, saj pomenijo enega

najpomembnejših načinov vključevanja države v institucije Evropske unije tako z evropskega političnega vidika kot tudi z notranjepolitičnega vidika. Evropski parlament sam po sebi postaja vse pomembnejša institucija EU, ki vse bolj sodeluje pri sprejemanju odločitev znotraj institucionalne zgradbe EU. Na drugi strani je edina institucija EU, ki jo neposredno volijo državljani članic EU in v kateri na evropski ravni povezano delujejo različne politične stranke istih političnih usmeritev. Hkrati pomenijo te volitve tudi tekmovanje političnih strank za pomemben delež oblasti, ne sicer neposredne, znotraj države, temveč posredne, ki se izraža z določenim vplivom na odločanje v evropske parlamentu, seveda znotraj okvira, ki ga predstavlja predvideno število poslancev, ki naj bi pripadlo Sloveniji.

Politični pomen Evropskega parlamenta je v tem, da je parlament izraz politične volje državljanov unije in da je pomembna institucija pri nadaljnjem razvoju združene Evrope, vendar pa so funkcije parlamenta (če ga primerjamo s parlamentom v okviru nacionalne države, kjer ima zakonodajno funkcijo) precej skromne. Kljub temu je glavni pomen evropskega parlamenta v tem, da naj bi izvoljeno predstavniško telo znotraj Unije izražalo temeljni demokratični princip, po katerem imajo ljudje pravico sodelovati pri izvajanju oblasti in s tem vplivati na odločanje parlamenta, posredno pa tudi na odločanje drugih političnih organov Unije. V procesu krepitev povezovanja evropskih držav v EU je imel sicer Evropski parlament na začetku dokaj nepomembno vlogo, v zadnjem času pa sta se njegova vloga in pomen močno povečala. Tako je bila na podlagi rimske pogodbe vloga parlamenta predvsem posvetovalna, medtem ko sedaj na področju zakonodajne funkcije v veliki meri soodloča s Svetom ministrov, pridobil pa je pomembna pooblastila tudi na področju politično nadzorstvene funkcije in tudi glede sprejemanja proračuna. Tako sedaj parlament potrjuje imenovanje komisarjev, lahko tudi zavrne proračun in predloži svoj predlog proračuna.

Z enotno evropsko pogodbo in pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtsko pogodbo) je parlament vstopil na področje zakonodaje z dokaj pomembno vlogo, saj soodloča s Svetom ministrov na večjem številu področjih, pri čemer lahko prisili svet v pogajanja, zavrne skupno stališče ali celoten predlog. Vse to postavlja parlament v vlogo tretjega organa, ki sodeluje v zakonodajnem procesu. Evropski parlament ima torej tri osnovna pooblastila in sicer zakonodajno funkcijo, pristojnost pri sprejemanju proračuna in pa izvajanje demokratične kontrole nad delom evropskih institucij. Po zamislih Maastrichtske pogodbe pa naj bi se moč parlamenta v prihodnje še povečala. Z uveljavitvijo pogodbe o evropski uniji se je okrepila tudi nadzorna funkcija parlamenta, ki ima pravico do izvajanja parlamentarne preiskave v primeru suma zlorabe ali kršitve pooblastil. Parlament izvaja tudi politično kontrolo nad delom Komisije in tako ima možnost postaviti vprašanje nezaupnice, odobri kandidate za člane komisije in šele po odobritvi parlamenta vlade držav članic dokončno imenujejo predsednika Komisije in njene člane. Parlament ima na razpolago pisno in ustno interpelacijo, obravnavanje letnega skupnega poročila komisije in nezaupnico komisiji. Možen je tudi odpoklic komisije zaradi izvajanja proračuna.

2. Ker so poslanci Evropskega parlamenta izvoljeni iz različnih držav, je tudi njihov položaj različen. Evropski parlament se že dalj časa zavzema za poenotenje položaja vseh poslancev, tako da bi se odpravile tudi finančne in materialne neenakosti med njimi. Tako je Amsterdamska pogodba predvidela, da bi Evropski parlament uredil položaj in določil splošne pogoje za delovanje svojih članov. Leta 1998 je parlament res sprejel osnutek akta o pravnem položaju poslancev, ki določa enotno plačo oziroma nadomestila, neposredne volitve na podlagi splošne volilne pravice za mandat petih let, nezdržljivost mandatov v evropskem in nacionalnem parlamentu ter nezdržljivost z določenimi lokalnimi funkcijami.

Po zamisli Evropskega parlamenta kot splošnega političnega predstavništva je mandat poslancev v evropskem parlamentu reprezentativen in ne imperativen, s čimer naj bi bila zagotovljena njihova neodvisnost, zlasti od držav, iz katerih izhajajo. Sodobno načelo svobodnega mandata je bilo torej po vzoru nacionalnih parlamentov sprejeto tudi v evropskem parlamentu, kar je še posebej pomembno zaradi tega, ker je sicer število poslancev določeno po državah in ne tako kot v nacionalnih parlamentih. Narava poslanskega mandata je določena z Aktom o neposrednih volitvah predstavnikov v Skupščini iz leta 1976 (Bruseljski akt), po katerem poslanci niso vezani na nobena navodila in

njihov mandat ni vezan. Akt določa tudi, da poslanci uživajo privilegije in imunitete, ki veljajo na podlagi Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti. Čeprav poslanci izvajajo mandat brez kakršnih koli omejitev, pa vendarle obstajajo določene omejitve v zvezi z nezdržljivostjo funkcij, glede privilegijev in imunitet ter glede nadomestil.

Poslanci se volijo za čas petih let in so lahko ponovno izvoljeni. Potek mandata ureja omenjeni Bruseljski Akt, kjer je v 3.členu določeno, da so poslanci izvoljeni za čas petih let in da se to petletno obdobje prične s prvo sejo parlamenta. Mandat evropskega poslanca se praviloma konča s potekom dobe, za katero je bil izvoljen, oziroma ko se izteče mandat parlamentu, lahko pa pride tudi do predhodne prekinitve mandata.

V Bruseljskem aktu je urejena tudi nezdržljivost funkcije evropskega poslanca z notranjdržavnimi funkcijami in s funkcijami v organih EU. Tako poslanci evropskega parlamenta ne smejo biti člani vlade države članice, člani Komisije, člani Evropskega sodišča pravice, člani Računskega sodišča in drugih pomembnejših organov EU ter funkcionarji oziroma zaposleni v evropskih skupnostih in v specializiranih organizmih, povezanih s temi skupnostmi. Določitev ostalih nezdržljivosti funkcij, ki jih ta akt ne omenja, je prepuščena zakonodajam posameznih držav članic in se dokaj razlikuje med članicami, kar še posebej velja za nezdržljivost funkcije poslanca v Evropskem parlamentu s funkcijo poslanca v nacionalnem parlamentu.

Kršitev načela nezdržljivost funkcij ima seveda ustrezne sankcije. S sprejemom funkcije, ki je nekompatibilna z funkcijo evropskega poslanca bodisi po predpisih Unije bodisi po nacionalnih predpisih, poslancu preneha funkcija poslanca evropskega parlamenta, razen če seveda sam prostovoljno odstopi. Poslanci, ki v času petletne mandatne dobe nastopijo funkcijo, ki je nezdržljiva s funkcijo poslanca v evropskem parlamentu, se nadomestijo v skladu s predpisanim postopkom. Do sprejetja enotnega postopka vsaka država zase sprejme postopek za nadomestitev poslanca. Kadar se poslanski sedež izprazni iz razlogov, navedenih v nacionalni zakonodaji, mora država o tem obvestiti evropski parlament, v nasprotnem primeru parlament sam ugotovi, da se je izpraznil poslanski sedež, in o tem obvesti državo. Glede na to, da vse države uporabljajo proporcionalni sistem delitve mandatov, v teh primerih pride v poštev splošno pravilo, da mesto zasede tisti, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen tisti, ki mu je prenehal mandat.

Evropski parlament je leta 1998 sprejel osnutek statuta o poslancih, ki določa dodatna pravila o nezdržljivosti funkcij. V tem osnutku je določeno, da je funkcija evropskega poslanca nezdržljiva s funkcijo poslanca v nacionalnem parlamentu, poleg tega pa je nezdržljiva tudi z funkcijo šefa izvršilne oblasti na lokalni oziroma regionalni ravni, kar vključuje tudi funkcijo župana mesta, ki šteje več kot 100.000 prebivalcev. Čeprav to še ni obvezujoč pravni akt, pa njegova pravila države v veliki meri že upoštevajo v svojem notranjem pravu.

Kot glavni argument zoper dvojni mandat se navaja, da je poslansko delo v Evropskem parlamentu zelo zahtevno in ne more biti združljivo z prav tako zahtevnim delom v nacionalnem parlamentu, ne da bi trpela kakovost dela v obeh parlamentih. Dodatno se še opozarja, da lahko dvojni mandat pripelje do konflikta interesov. Kot glavni argument za dvojni mandat pa se navaja, da dvojni mandat omogoča uveljavljenim domačim politikom, da kandidirajo in s tem popularizirajo evropski parlament, hkrati pa naj bi dvojni mandat omogočal tesnejšo povezavo in sodelovanje med evropskim parlamentom na eni strani in nacionalnimi parlamenti na drugi strani. Ob volitvah leta 1999 je enajst držav članic unije formalno dovoljevalo hkratno članstvo v nacionalnem in evropskem parlamentu, čeprav tudi te države poskušajo tako praksu na neformalen način omejiti. Druge države dvojni mandat formalno prepovedujejo (Belgija, Portugalska in Španija), Grčija pa ga dovoljuje samo v omejenem razponu. Tudi v državah, v katerih je dvojni mandat dovoljen, je pogosto, da same politične stranke prepovedujejo dvojni mandat, bodisi formalno v svojih statutih bodisi neformalno v praksi.

V pravnih pravilih EU so urejeni tudi drugi vidiki položaja evropskega poslanca. Privilegije in imunitete poslancev določa Protokol o privilegijih in imunitetah iz leta 1965. V tem protokolu je

določeno načelo neodgovornosti poslancev za svoja mnenja oziroma glasovanje v času opravljanja funkcije, ki zaradi tega ne smejo biti podvrženi preiskavi, priprtju in kazenskemu postopku zaradi mnenja ali glasu, ki so ga dali pri izvajanju svoje funkcije. Protokol določa tudi imuniteto poslancev v državah članicah in sicer po načelu, da imajo poslanci na svojem nacionalnem ozemlju enake imunitete, kot jih imajo poslanci njihovih nacionalnih parlamentov, na ozemlju drugih držav članic pa so izvzeti iz vseh ukrepov pridržanja in sodnih postopkov. Poslanci Evropskega parlamenta imajo torej v skladu s sodobnimi parlamentarnimi standardi tako poklicno (materialno) kot tudi nepoklicno (procesno) imuniteto, ki jim zagotavlja enak položaj, kot ga imajo praviloma poslanci nacionalnih parlamentov. To pa pomeni, da se položaj poslancev po različnih državah članicah unije razlikuje, saj se predpisi držav glede poslanske imunitete med seboj precej razlikujejo. Podrobneje je postopek v zvezi z imuniteto določen v Poslovniku Evropskega parlamenta

Poleg poslanske imunitete imajo poslanci Evropskega parlamenta še nekatere druge pravice, ki so jim potrebne zaradi narave in strukture Unije. Zlasti je pomembno, da imajo poslanci pravico prostega gibanja, ki jim zagotavlja prosto gibanje po ozemljih držav članic in sicer na podlagi posebne dovolilnice, ki jo dobijo ob notifikaciji njihove izvolitve za poslanca.

Glede plač in nadomestil je treba ugotoviti, da ni neke enotne ureditve v Uniji, ki bi za poslance Evropskega parlamenta enotno urejala stroške in financiranje iz Proračuna Unije. Tako v odsotnosti skupnih pravil poslanci dobivajo dve različni kategoriji nadomestil in sicer od svojih držav ter od Unije. Tudi nadzor premoženjskega stanja ni enotno urejen, tako da so poslanci vezani glede prijave premoženja na zakonodajo države članice, kjer so bili izbrani.

3. Ker naj bi bil Evropski parlament demokratično predstavniško telo ljudstev znotraj Evropske unije, ni sestavljen v skladu s klasičnim načelom oblikovanja sodobnih parlamentov, po katerem se voli določeno število poslancev na določeno število prebivalcev, kar je tudi v skladu z načelom enake volilne pravice. Na drugi strani pa tudi ne sledi klasičnemu federalnemu načelu, po katerem so članice federacije praviloma predstavljene v drugem domu zveznega parlamenta paritetno, torej z enakim številom predstavnikov, ne glede na velikost federalne enote. Sestava Evropskega parlamenta je posledica kompleksne narave Evropske unije, ki ni niti federacija niti konfederacija. Vsaka država ima torej različno število poslancev, čeprav ne gre za popolnoma striktno in dosledno sorazmerje s številom prebivalcev. Gre torej za nekakšno kombinacijo med načelom paritete in načelom sorazmernosti. Struktura Evropskega parlamenta je bila določena že v Rimski pogodbi in se je pomembno spremenila šele z Aktom o neposrednih volitvah predstavnikov v Skupščini iz leta 1976. V Rimski pogodbi je bilo paritetno načelo dokaj poudarjeno, kasneje pa je bilo v večji meri uveljavljeno načelo proporcionalnosti, vendar pa ne dosledno, ker so razlike med velikimi in malimi članicami prevelike. Taka nedosledna uporaba načela proporcionalnosti in njegovo različno kombiniranje z načelom paritete, je bila utrjena tudi v Amsterdamski pogodbi (1997), ki določa, da mora biti zastopanost narodov (oz. držav članice) v parlamentu »primerna«.

Število poslancev, ki naj bi jih imele posamezne članice EU (sedanje in bodoče) je sedaj določeno v Pogodbi iz Nice, ki med drugim določa tudi število poslancev, ki naj bi jih imele posamezne države kandidatke v Evropskem parlamentu, ko bodo postale polnopravne članice Unije. Po tej pogodbi naj bi Sloveniji v Evropskem parlamentu pripadlo sedem poslanskih mest, kar seveda ni nujno dokončno, gotovo pa je, da bo to število približno enako, torej relativno majhno. Tako majhno število poslancev, ki jih bo treba izvoliti, seveda do neke mere že vnaprej oži okvire, v katerih je možno izbirati med različnimi volilnimi sistemi, ki so na voljo. Ob tem je treba povedati, da je izbira volilnega sistema, namreč sistema delitve poslanskih mandatov, prepuščena vsaki članici.

Leta 1976 sprejeti Akt o neposrednih in splošnih volitvah predstavnikov v skupščino (Bruseljski akt) je določil, da so volitve neposredne, kajti dotlej so članice delegirale svoje člane v skupščino, ni pa predpisal enotnega volilnega sistema. Določil je nekatere skupne elemente volitev, namreč petletno mandatno dobo parlamenta, število vseh poslancev in njihovo razporeditev po državah, dneve za izvedbo volitev, pravila o (ne)združljivosti funkcij ter določil pristojnost parlamenta, da potrjuje

poslanske mandate in odloča v sporih, ki izvirajo iz uporabe akta. Ureditev vseh ostalih elementov volilnega sistema (način delitve mandatov, nadomestne volitve, kandidiranje ipd.) pa je prepustil notranji zakonodaji držav, čeprav je računal s tem, da bo v prihodnje sprejet enoten volilni sistem, kar pa se ni zgodilo. Namesto tega je Amsterdamska pogodba določila, da ni potrebno, da so volilni sistemi držav popolnoma enotni, temveč zadostuje, da so v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam. Na tej podlagi je Evropski parlament leta 1998 sprejel resolucijo o osnutku volilnega sistema, ki je vsebovala samo skupna načela za volitve članov Evropskega parlamenta. Poslanci naj bi se volili po sistemu, ki bi temeljil na listah in po načelu sorazmernega predstavništva. Države pa bi se še naprej lahko same odločale glede ureditve volilnega praga, preferenčnega glasovanja in drugih vprašanj volilnega sistema.

Vse do uveljavitve enotnega volilnega sistema so torej države članice proste pri izbiri načina volitev, ki ga bodo uporabile za volitve v evropski parlament. Kot že rečeno, pa so se države – vsaj v grobem – v praksi že dokaj poenotile. Kljub temu, da je na začetku neposrednih volitev v evropski parlament nekaj članic uporabljalo večinski sistem, so nazadnje vse države članice sprejele proporcionalni sistem. Znotraj tega so med državami seveda razlike, zlasti glede volilnih enot in uporabe preferenčnega glasovanja. Tako npr. v Španiji, Nemčiji, Veliki Britaniji, na Portugalskem, Grčiji in Franciji volilec ne more spreminjati vrstnega reda na listi kandidatov, medtem ko na drugi strani Švedska, Nizozemska, Luksemburg, Italija, Belgija, Danska, Avstrija in Finska dopuščajo spremembo vrstnega reda kandidatov na listi z možnostjo preferenčnih glasov.

Vse do volitev leta 1994 je glede volilne pravice pri volitvah v Evropski parlament veljalo načelo državljanstva, po katerem so volilno pravico v vsaki državi imeli samo njeni državljani. Načelo splošne volilne pravice se je pred volitvami leta 1994 praviloma nanašalo samo na državljane države in ne tudi na državljane drugih držav članic. Ta pristop se je bistveno spremenil z Maastrichtsko pogodbo, ki je opredelila institut državljanstva Evropske unije. Po tej določbi je vsak državljan katerekoli države članice hkrati tudi državljan Unije. V zvezi z volitvami v Evropski parlament je pogodba določila, da ima državljan vsake države članice, ki prebiva v drugi državi članici, pravico voliti in pravico kandidirati na volitvah v državi svojega prebivališča in to pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države.

Maastrichtska pogodba je torej kot podlago volilne pravice opustila načelo državljanstva in namesto tega uvedla načelo prebivališča. Tako ima vsak državljan Unije pravico izvrševati svojo volilno pravico v državi svojega prebivališča, čeprav ni državljan te države. V pogodbi je bilo tudi določeno, da mora biti najkasneje do konca leta 1993 sprejet akt, ki bo natančneje razčlenjeval volilno pravico državljanov Unije. Na tej podlagi je Svet Evropske unije leta 1993 sprejel direktivo (Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6.12.1993), s katero je bilo natančno določeno izvrševanje aktivne in pasivne volilne pravice državljanov Unije, ki niso hkrati državljani države, v kateri prebivajo, kar je pomenilo izpeljavo pogodbe o Evropski uniji in omogočilo učinkovito izvrševanje volilne pravice državljanov Unije. Na podlagi direktive so bile volitve v Evropski parlament prvič izvedene leta 1994. Direktiva torej podrobneje ureja aktivno in pasivno volilno pravico državljanov Unije, ki niso državljani države, v kateri bivajo, vendar pa v ničemer ne posega v ureditve držav glede aktivne in pasivne volilne pravice svojih državljanov, ki živijo v tujini (v Uniji ali v tretjih državah), vendar želijo svojo volilno pravico izkoristiti v svoji državi (po pošti ipd.).

Posamezna država lahko za svoje državljane predpiše tudi, da morajo za izvrševanje aktivne ali pasivne volilne pravice določeno minimalno dobo prebivati na ozemlju svoje države. V takih primerih se šteje, da pogoj izpolnjujejo tudi tisti državljani drugih držav članic, ki so enako dolgo obdobje prebivali v kateri drugi državi članici, vključno z lastno državo. To določilo pa po 5. členu direktive v ničemer ne posega v ureditev posebnih pogojev, ki jih države glede dolžine bivanja predpisujejo za posamezne volilne enote znotraj države. Med članicami Unije je samo Nemčija za svoje državljane predpisala najmanj tri mesece stalnega prebivanja v Nemčiji za izvrševanje aktivne volilne pravice. Direktiva je v skladu z načelom enake volilne pravice uvedla tudi načelo enkratnega glasovanja in

načelo enkratnega kandidiranja, kar pomeni, da nihče na istih volitvah ne more kandidirati v več kot eni državi.

Do sedaj je bilo pet (rednih) volitev v Evropski parlament in nekaj vmesnih volitev. Prve neposredne volitve v Evropski parlament so bile 1979 v devetih državah članicah ter nato 1981 še v Grčiji, ki se je takrat pridružila Evropski skupnosti. Naslednje volitve so bile leta 1984 v desetih državah članicah ter naknadno v Španiji leta 1986 in na Portugalskem 1987. Zatem so bile volitve leta 1989 ter leta 1994, in končno zadnje volitve leta 1999.

## 2. CILJI IN NAMEN ZAKONA

Temeljni cilj predlaganega zakona je uskladitev pravnega reda Slovenije s pravnim redom Evropske unije, kar naj bi na pravni ravni zagotovilo možnost Slovenije, da tudi prek volitev v Evropski parlament čimprej začne sodelovati v delu in odločanju institucij Evropske Unije. Predlagani zakon naj bi v skladu s pravno ureditvijo EU volitve v Evropski parlament uredil tako, da bi pod enakimi pogoji omogočil volitve tako domačim državljanom kot tudi državljanom držav članic EU. Pri tem bo moral zakon upoštevati veljavne predpise EU o teh volitvah, obenem pa v skladu s temi predpisi posebej urediti vprašanja, ki so v skladu s temi predpisi prepuščena v urejanje državam članicam. Ureditev volitev v Evropski parlament je zaradi povedanega dokaj zapletena, saj mora upoštevati tudi dejstvo, da se volitve odvijajo po državah članicah EU, vendar pa usklajeno med njimi, kar postavlja bistveno večje zahteve glede volilne organizacije in tehnike kot velja za znotrajdržavne volitve.

Glede na povedano naj bi zakon o volitvah v Evropski parlament uredil vse potrebno za izvedbo teh volitev, torej vse elemente volilnega sistema (v ožjem in širšem pomenu) ter volilni postopek.. Nekateri od teh elementov kot tudi nekateri deli volilnega postopka so po svoji naravi podobni kot pri notranje državnih volitvah, zlasti pri volitvah v Državni zbor, zato v predlaganem zakonu ni potrebno vseh teh vprašanj urejati na novo, temveč je možno to ureditev v veliki meri nasloniti na zakonsko ureditev volitev v Državni zbor. S pravnotehničnega pogleda to pomeni, da lahko ta zakon določi smiselno uporabo Zakona o volitvah v Državni zbor, seveda le glede tistih vprašanj, ki v tem zakonu niso posebej urejena. Gre predvsem za vprašanja volilne organizacije in tehnike. Podobno velja tudi za zakonsko ureditev na nekaterih drugih področjih, ki so povezane z volitvami in s položajem poslanca. Tudi glede volilne kampanje se kaže veljavna zakonska ureditev v glavnem ustrezna tudi za potrebe volitev v Evropski parlament, zato naj bi se za te volitve smiselno uporabljale določbe zakona o volilni kampanji, razen tistih, ki bi se lahko glede teh volitev lahko štete za diskriminatorne.

Nekatera vprašanja glede volitev v evropski parlament so že urejena enotno, zlasti v Bruseljskem aktu, in se ta ureditev v članicah uporablja neposredno, zato tega ni treba posebej določati v zakonu. Le za primer, da bi Slovenija dobila pravico voliti poslance v Evropski parlament, preden bi postala polnopravna članica EU, bi bilo treba zaradi pravne jasnosti smotno to izraziti tudi v zakonu. Tako naj bi zakon določil, da se v opisanem primeru poleg določb tega zakona za volitve v Evropski parlament neposredno uporabljajo tudi določbe Akta o volitvah predstavnikov v Skupščini s splošnim in neposrednim glasovanjem ter drugi akti Evropske Unije, ki enotno urejajo te volitve. Veljavne evropske ureditve zato ni potrebno v zakonu ponavljati, čeprav je na nekaterih mestih to smotno storiti zaradi celovitosti in razumljivosti zakonskega besedila.

V zakonu pa je treba posebej urediti vprašanja, ki jih evropski predpisi ne urejajo enotno, temveč dopuščajo različno ureditev po državah članicah, pri čemer pa velja splošno pravilo, po katerem država ne sme predpisovati različnih pogojev za svoje državljane in za državljane drugih držav članic EU. Zakon mora torej urediti vprašanja, ki so specifična za volitve v Evropski parlament in pomenijo izvedbo in prilagoditev omenjenih predpisov za naše potrebe in v okviru našega pravnega sistema. Gre predvsem za vprašanja (aktivne in pasivne) volilne pravice, nezdružljivosti, sistema delitve poslanskih mandatov.

Poleg nezdržljivosti, ki jih določajo evropski predpisi, je treba določiti tudi nezdržljivosti, ki so značilne za našo pravno ureditev. Tu se je najbolj smotrno nasloniti na ureditev, ki velja glede nezdržljivosti funkcije poslanca. Tako tudi poslanec v Evropskem parlamentu ne bi mogel biti član Državnega zbora, poleg tega pa tudi ne član izvršilnega organa lokalne skupnosti. Razlog za tako ureditev je na eni strani v primerljivosti z ureditvami v državah članicah EU, ki opuščajo združljivost funkcij nacionalnega in evropskega parlamenta, na drugi strani pa v tem, da je Državni zbor številčno tako šibak, da bi lahko zaradi združljivosti teh funkcij trpelo njegovo delo. Poslanec tudi ne bi smel opravljati funkcij in dejavnosti, ki jih ne sme opravljati član Državnega zbora. Glede tega ni potrebe po podrobni zakonski ureditvi v tem zakonu, zato bi se lahko smiselno uporabljale ustrezne določbe zakona poslancih in zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

Volilno pravico naj bi imeli vsi slovenski državljani, ki imajo volilno pravico pri volitvah v Državni zbor, kar pomeni pravico voliti in biti izvoljen, v skladu z evropskimi predpisi pa naj bi imeli volilno pravico pod enakimi pogoji kot slovenski državljani tudi državljani držav članic Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, pod pogojem, da jim ni bila odvzeta volilna pravica in pod pogojem, da so vpisani v volilno evidenco. Zaradi bolj zahtevne evidence kot pri državnih volitvah je dodan še pogoj, da ima volivec stalno prebivališče v Republiki Sloveniji na zadnji dan, ko je še možno vlagati kandidature.

Volilni sistem v večini članic je v skladu s prevladujočimi standardi v Evropski uniji proporcionalen s preferenčnim glasovanjem, kar se predlaga tudi za volitve poslancev v Evropskem parlamentu iz Slovenije. To je tudi v skladu z našo tradicijo in ureditvijo, saj je volilni sistem tudi pri državnih volitvah proporcionalen, s posebno obliko preferenčnega glasovanja. Podoben sistem pa velja tudi na lokalni ravni. Glede na majhno število poslancev, ki jih je treba izvoliti, se predlaga, da je za te volitve vsa država ena volilna enota. Iz istega razloga tudi ni potrebna določitev posebnega volilnega praga.

Glede kandidiranja, glasovanja in načina ugotavljanja volilnega izida se je mogoče v glavnem opreti na ureditev, kakršna velja za volitve Državnega zbora, zato naj bi zakon uredil le tisto, kar je specifično za volitve v evropski parlament. Kjer je to potrebno, zakon odkazuje tudi na ureditev v drugih ustreznih zakonih.

### 3. FINANČNE POSLEDICE

Uveljavitev zakona bo finančno obremenila državni proračun.

Po ocenah bo na območju Republike Slovenije volilno pravico uresničevalo 1.600.000 volilcev. Sistem organizacije in izvedbe volilnih postopkov temelji na izkušnjah izvedbe volitev v nacionalni parlament, kar pomeni, da bo strošek na posameznega volivca identičen strošku na volivca pri volitvah v državni zbor. Glede na določeno časovno odmaknjenost izvedbe prvih volitev ocenjujemo, da bo strošek na volivca znašal 3 EUR-e, kar pomeni za celotni volilni zbor 4,8 mio EUR oziroma 1.074.480.000,00 SIT po stanju sredi meseca marca 2002, kar je moč izraziti tudi kot 671, 50 SIT na volivca.

## II. BESEDILO ČLENOV

### I. SPLOŠNE DOLOČBE

#### 1. člen

Poslanke oziroma poslanci (v nadaljnjem besedilu: poslanci) iz Republike Slovenije v evropskem parlamentu se volijo neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem za dobo petih let.

## 2. člen

Poslanec v evropskem parlamentu (v nadaljnjem besedilu: poslanec) ne more biti poslanec v državnem zboru in ne more opravljati izvršilne funkcije v lokalni skupnosti. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcij in dejavnosti, ki jih ne sme opravljati poslanec v državnem zboru.

## 3. člen

Volitve v evropski parlament (v nadaljnjem besedilu: volitve) razpiše predsednik republike. Za dan glasovanja se določi nedelja ali drug dela prost dan v obdobju, ki ga določi pristojni organ Evropske unije.

Akt o razpisu volitev se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Volitve se razpišejo najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred dnevom glasovanja. Od dneva razpisa glasovanja do dneva glasovanja mora preteči najmanj šestdeset dni.

Z dnem, ki je v aktu o razpisu volitev določen kot dan razpisa volitev, začnejo teči roki za volilna opravila.

## 4. člen

Volitve vodijo in izvajajo volilni organi, imenovani po zakonu o volitvah v državni zbor.

## 5. člen

Za odločanje o zakonitosti aktov volilnih organov pri volitvah poslancev v evropski parlament v upravnem sporu je pristojno Vrhovno sodišče.

## 6. člen

Sredstva za volitve v evropski parlament se zagotavljajo v državnem proračunu.

## 7. člen

Glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor.

## 8. člen

Glede volilne kampanje pri volitvah v evropski parlament se smiselno uporabljajo določbe zakona o volilni kampanji (Uradni list RS, št. 62/94 in 17/97), ki veljajo za volilno kampanjo za volitve v državni zbor.

Glede volilne kampanje pri volitvah v evropski parlament se ne uporabljata določbi četrtega in petega odstavka 2. člena zakona o volilni kampanji.

## 9. člen

Glede položaja poslanca, glede pridobitve in prenehanja mandata poslanca, glede nezdržljivosti funkcije poslanca z drugimi funkcijami, glede poslanske imunitete ter glede materialnih in drugih pogojev za delo poslanca ter glede pravice poslanca po prenehanju mandata se smiselno uporabljajo določbe zakona o poslancih in določbe drugih zakonov, ki veljajo za poslance državnega zbora.

Glede omejitev in obveznosti poslanca, vezanih na funkcijo poslanca, se smiselno uporabljajo ustrezne določbe zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

## II. VOLILNA PRAVICA

### 10. člen

Pravico voliti in biti izvoljen za poslanca v evropskem parlamentu ima državljanka oziroma državljan (v nadaljnjem besedilu: državljan) Republike Slovenije, ki ima pravico voliti in biti izvoljen za poslanca državnega zbora.

Pravico voliti in biti izvoljen za poslanca v evropskem parlamentu ima pod pogoji iz prvega odstavka tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, pod pogojem, da mu ni bila odvzeta volilna pravica in pod pogojem, da je vpisan v evidenco volilne pravice.

Volivka oziroma volivec (v nadaljnjem besedilu: volivec) lahko na istih volitvah v evropski parlament glasuje samo enkrat in kandidira samo na eni kandidatni listi.

Državljan Republike Slovenije, ki nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in uresničuje volilno pravico za volitve poslancev evropskega parlamenta v drugi državi, ne more uresničevati volilne pravice za volitve poslancev evropskega parlamenta iz Slovenije.

Evidenco volilne pravice in sestavo volilnih imenikov ureja zakon.

## III. VOLILNI SISTEM

### 11. člen

Poslanci se volijo po proporcionalnem načelu.

Glasuje se o listah kandidatk oziroma kandidatov (v nadaljnjem besedilu: kandidatov).

Območje Republike Slovenije je ena volilna enota.

### 12. člen

Volivec lahko glasuje samo za eno listo kandidatov. Volivec lahko na glasovnici označi enega kandidata, ki mu daje prednost pred ostalimi kandidati na listi (preferenčni glas).

### 13. člen

Delitev poslanskih mest med liste kandidatov se opravi na ravni vse države.

Poslanska mesta se dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila poslancev, ki se volijo (d'Hondtov sistem). Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista.

Izvoljeni so kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov. Preferenčni glasovi za posamezne kandidate se upoštevajo, če število preferenčnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov, oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Če po tem pravilu ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor poslanskih mandatov pripada posamezni listi, so na preostala poslanska mesta na tej listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu kandidatov na listi kandidatov.

## IV. KANDIDIRANJE

### 14. člen

Kandidate za poslance lahko predlagajo politične stranke in volivci. Na listi kandidatov je lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli iz Republike Slovenije.

### 15. člen

Politične stranke določajo kandidate po postopku, določenim z njihovimi pravili. Lista kandidatov se določi s tajnim glasovanjem.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov, če je podprta s podpisi najmanj štirih poslancev državnega zbora ali najmanj tisoč volivcev.

Dvoje ali več političnih strank lahko vloži skupno listo kandidatov, če je podprta s podpisi najmanj šestih poslancev državnega zbora ali najmanj tisoč petsto volivcev.

### 16. člen

Listo kandidatov lahko vložijo volivci, če je podprta s podpisi najmanj tri tisoč volivcev.

### 17. člen

Vsak poslanec in vsak volivec lahko da podporo samo eni listi kandidatov.

### 18. člen

Listo kandidatov se vloži pri republiški volilni komisiji najkasneje trideseti dan pred dnevom glasovanja.

Če je na listi kandidatov kandidat, ki ni državljan Republike Slovenije, je pa državljan države članice Evropske unije, mora biti listi priložena tudi izjava kandidata, v kateri je navedeno njegovo

državljanstvo in naslov njegovega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji ter izjava, da ne kandidira na volitvah v evropski parlament v nobeni drugi članici Evropske unije.

Republiška volilna komisija obvesti druge države članice Evropske unije o tem, kateri njihovi državljani kandidirajo na volitvah v evropski parlament.

## V. GLASOVANJE IN UGOTAVLJANJE IZIDA VOLITEV

### 19. člen

Glede organizacije in dela na voliščih, glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.

### 20. člen

Glasovnica vsebuje:

- oznako volilne enote,
- navodilo o načinu glasovanja,
- zaporedne številke in imena list kandidatov po vrstnem redu iz seznama list kandidatov, pri vsaki listi pa tudi zaporedne številke ter imena in priimke kandidatov,

Volivec glasuje tako, da obkroži zaporedno številko liste kandidatov, za katero glasuje. Če želi dati posameznemu kandidatu z liste preferenčni glas, obkroži zaporedno številko pred imenom in priimkom kandidata, ki mu daje preferenčni glas.

### 21. člen

Izid volitev na volišču ugotavlja volilni odbor.

Ugotavljanje volilnega izida se začne po tem, ko se zaprejo vsa volišča v vseh državah članicah Evropske Unije.

### 22. člen

Republiška volilna komisija ugotovi, koliko glasov je dobila posamezna lista kandidatov, koliko poslanskih mest je pripadlo posamezni listi in kateri kandidati s posameznih list so izvoljeni.

### 23. člen

Državni zbor potrdi izvolitev poslancev. Proti odločitvi državnega zbora je v skladu z zakonom mogoča pritožba na ustavno sodišče.

Predsednik državnega zbora obvesti predsednika evropskega parlamenta o izidu volitev v evropski parlament.

## 24. člen

Predsednik državnega zbora o prenehanju mandata poslanca in o tem, kdo je izvoljen za poslanca namesto poslanca, ki mu je prenehal mandat, obvesti predsednika evropskega parlamenta.

## VI. PREHODNA IN KONČNI DOLOČBI

### 25. člen

V primeru, da Republika Slovenija pridobi pravico voliti poslance v evropski parlament, še preden bo sprejeta v polnopravno članstvo Evropske unije, se poleg določb tega zakona glede volitev v evropski parlament, pravic oziroma položaja poslancev neposredno uporabljajo določbe akta o volitvah predstavnikov v skupščini s splošnim in neposrednim glasovanjem ter drugi akti Evropske unije, ki enotno urejajo te volitve.

### 26. člen

Ta zakon se začne uporabljati, ko Republika Slovenija pridobi pravico voliti poslance v evropski parlament.

### 27. člen

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

## III. OBRAZLOŽITEV

Predlagatelj je pripravil predlog zakona o volitvah poslancev v evropski parlament iz Republike Slovenije, ki ureja volilno pravico pri teh volitvah, volilni sistem, kandidiranje ter glasovanje in ugotavljanje izida volitev. Predlog zakona ureja tudi nekatera vprašanja položaja poslanca v evropskem parlamentu iz Republike Slovenije. Predlog zakona je usklajen z Ustavo Republike Slovenije in s pravnim redom Evropske unije, ki se nanaša na volitve poslancev v evropski parlament.

V splošnih določbah ureja zakon nekatera načela ureditve volitev poslancev v evropski parlament, ki izhajajo tako iz pravne ureditve EU kot tudi iz slovenske ustavne ureditve. Tako določa zakon, da se poslanci iz Republike Slovenije v evropskem parlamentu volijo neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem za dobo petih let. Nadalje je določeno načelo nezdržljivosti funkcije poslanca v evropskem parlamentu s funkcijo poslanca v Državnem zboru in s funkcijo člana izvršilnega organa oziroma individualnega izvršilnega organa lokalne skupnosti. Poslanec tudi ne sme opravljati funkcij in dejavnosti, ki jih ne sme opravljati poslanec v Državnem zboru. V splošnih določbah je urejen tudi razpis volitev v evropski parlament, ki jih razpiše predsednik republike, tako kot volitve v Državni zbor. V splošnih določbah se vzpostavlja tudi povezava posebne zakonske ureditve volitev v evropski parlament z zakonodajo, ki ureja državne volitve ali je povezana z volitvami. To sicer ni bilo mogoče storiti v celoti, zato so nekatera vprašanja urejena posebej za volitve v evropski parlament. Tako se glede volilne kampanje pri volitvah v evropski parlament ne uporabljata določbi četrtega in petega odstavka 2. člena zakona o volilni kampanji, ki določata, da tuje pravne oziroma fizične osebe ne smejo organizirati volilne kampanje, in da v Republiki Sloveniji ni dovoljeno izvajati volilne kampanje za volitve v drugi državi. Prav tako je določena povezava z zakoni, ki urejajo položaj poslanca. Glede položaja poslanca, glede pridobitve in prenehanja mandata poslanca, glede nezdržljivosti funkcije poslanca z drugimi funkcijami, glede poslanske imunitete ter

glede materialnih in drugih pogojev za delo poslanca ter glede pravice poslanca po prenehanju mandata se smiselno uporabljajo določbe zakona o poslancih. Glede omejitev in obveznosti poslanca, vezanih na funkcijo poslanca, pa se smiselno uporabljajo ustrezne določbe zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

V poglavju o volilni pravici je določena pravica državljanov Republike Slovenije voliti in biti izvoljen za poslanca Državnega zbora (aktivna in pasivna volilna pravica) kot tudi volilna pravica državljanov drugih članic Evropske unije. Državljan druge države članice Evropske unije ima volilno pravico pod enakimi pogoji kot slovenski državljan (starost, poslovna sposobnost) ter dodatnimi pogoji, da ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ima volilno pravico v Sloveniji, da mu ni bila odvzeta volilna pravica in, da je vpisan v evidenco volilne pravice.

V poglavju o volilnem sistemu je določeno, da se poslanci v evropski parlament iz Republike Slovenije volijo na podlagi proporcionalnega načela v eni volilni enoti, s tem da se glasuje o listah kandidatov. Enako kot pri državnih volitvah se mandati delijo med liste kandidatov po d'Hondtovem sistemu. Tako kot v večini članic Evropske unije se uveljavlja tudi preferenčno glasovanje.

Tudi kandidiranje je urejeno podobno kot pri državnih volitvah, s tem, da so pogoji za vlaganje kandidatur nekoliko bolj zahtevni. Tako lahko politična stranka vloži listo kandidatov, če je podprta s podpisi najmanj štirih poslancev državnega zbora ali najmanj tisoč volivcev. Dvoje ali več političnih strank pa lahko vloži skupno listo kandidatov, če je podprta s podpisi najmanj šestih poslancev ali najmanj tisoč petsto volivcev. Listo kandidatov lahko vložijo tudi volivci, če je podprta s podpisi najmanj tri tisoč volivcev.

Ureditev glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja se v veliki meri naslanja na ureditev pri volitvah v Državni zbor, pri čemer pa upošteva tudi enotno ureditev v Evropski uniji. To velja tudi za potrditev mandata poslancev, ki poteka tako znotraj države kot tudi v Evropskem parlamentu. Zato najprej potrdi izvolitev poslancev Državni zbor, proti njegovi odločitvi pa je mogoča pritožba na ustavno sodišče. Predsednik državnega zbora obvesti Predsednika evropskega parlamenta o izidu volitev v evropski parlament, ki po predpisih Evropske unije še sam verificira mandate poslancev. Tudi do prenehanja mandata poslanca lahko pride po notranjih predpisih in po predpisih Evropske unije. V skladu s tem obvesti predsednik državnega zbora predsednika evropskega parlamenta o prenehanju mandata poslanca in o tem, kdo je izvoljen za poslanca namesto poslanca, ki mu je prenehal mandat.

Zakon naj bi začel veljati šele, ko bo to potrebno in bodo izpolnjeni pogoji za njegovo izvedbo. To se bo zgodilo takrat, ko bo Republika Slovenija pridobila pravico voliti poslance v evropski parlament. Takrat bo verjetno postala tudi polnopravna članica Evropske unije, kar pa ni nujno, ker bi lahko dobila to pravico tudi že pred tem. Zato zakon v prehodni določbi določa, da se v primeru, da Republika Slovenija pridobi pravico voliti poslance v Evropski parlament, še preden bo sprejeta v polnopravno članstvo Evropske Unije, poleg določb našega zakona za volitve v evropski parlament neposredno tudi uporabljajo določbe Akta o volitvah predstavnikov v Skupščini s splošnim in neposrednim glasovanjem ter drugi akti Evropske Unije, ki enotno urejajo te volitve.

V primeru, da bo Slovenija postala članica Evropske unije pred izvedbo volitev v Evropski parlament v letu 2004 (volitve bodo najverjetneje maja), je treba računati na možnost, da bo dobila tudi pravico do predstavnštva v Evropskem parlamentu. V tem primeru bo treba bodisi izvesti izredne volitve ali pa, če bo to dopuščala pristopna pogodba (kot v primeru Avstrije, Finske in Švedske) bo Državni zbor določil člane začasnega predstavnštva, ki bodo lahko imeli položaj poslanca Evropskega parlamenta. Glede na to, da je težko predvideti, ali bo do tega položaja prišlo in kakšne možnosti bo dopuščala pristopna pogodba, se je predlagatelj odločil, da tega vprašanja v zakonu ne ureja. Če bi takšen položaj nastal, ga bo potrebno rešiti s sprejemom interventnega zakona ali dopolnitvijo tega zakona.

IZJAVA O SKLADNOSTI PREDLOGA ZAKONA O VOLITVAH POSLANCEV V EVROPSKI  
PARLAMENT IZ REPUBLIKE SLOVENIJE

– prva obravnava - EVA – 2002-1711-0009

1) Naslov predloga akta:

Zakon o volitvah poslancev v Evropski parlament iz Republike Slovenije –  
EVA – 2002-1711-0009

2) Skladnost predloga akta z določbami "Evropskega sporazuma o pridružitvi"

a) Navedba določb "Evropskega sporazuma o pridružitvi", ki se nanašajo na predloženo gradivo: /

b) V kakšnem obsegu so iz sporazuma izhajajoče obveznosti izpolnjene: /

c) Razlogi za neizpolnitev obveznosti: /

3) Skladnost predloga akta s predpisi ES

a) Direktive oziroma drugi sekundarni viri prava ES, ki se nanašajo na predlog akta z navedbo  
usklajenosti (v celoti usklajeno, delno usklajeno, neusklajeno):

Direktiva Sveta EU 93/109/EC z dne 6. decembra 1993 o podrobnih pogojih za izvajanje volilne  
pravice in pravice do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament za državljane unije, ki prebivajo v  
državi članici, niso pa njeni državljani; v celoti usklajeno.

b) Ali je predlog akta usklajen z ostalimi viri prava ES /

c) Razlogi za delno usklajenost oziroma neusklajenost /

4) Navedba roka predvidene popolne uskladitve akta z zgoraj navedenimi pravnimi viri ES (leto) /

5) Ali so zgoraj navedeni pravni viri ES prevedeni v slovenščino? DA

6) Ali je predlog akta preveden in v kateri jezik? NE

7) Sodelovanje neodvisnih strokovnjakov (PHARE, TAIEX, Komisija ES, države članice ES, SIGMA,  
OECD, Univerza...)

Strokovnjaki Univerze v Ljubljani.

8) Povezava z Državnim programom za prevzem pravnega reda ES in upoštevanje roka za uskladitev:  
Po Državnem programu za prevzem pravnega dela EU do konca leta 2002 je določeno, da se v okviru  
področja Prostega pretoka oseb, sprejme zakon o volitvah poslancev v evropski parlament iz  
Republike Slovenije najkasneje do 30.06.2002.

dr. Grega VIRANT dr. Rado BOHINC  
DRŽAVNI SEKRETAR MINISTER