



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30
F: 01 478 83 31
E: gp.mju@gov.si
I: www.mju.gov.si

URAD VLADE ZA KOMUNICIRANJE
Gp.ukom@gov.si

Številka: 010-297/2015/1
Datum: 15.9.2015

Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 6878-220: Prenehanje mandata poslanca, ki zamenja stranko med mandatom
Zveza: vaš dokument št. 092-220/2015/1, 10.9.2015

Spoštovani,

v mnenje smo prejeli predlog državljana o prenehanju mandata poslanca, ki zamenja stranko med mandatom. Predlagatelj navaja, da je zadnji čas, da se sprejme zakon po katerem poslancu preneha mandat, če med mandatom prestopi v drugo stranko. Predlagatelj meni, da je nelegitimno in predvsem v nasprotju z voljo volivcev, da prestopi v drugo stranko, predvsem zato, ker se v našem volilnem sistemu voli s programom določena stranka in ne posameznik. Dodatno predlagatelj meni, da bi morali prepovedati tako imenovane poslanske skupine nepovezanih poslancev.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) je pristojno za pripravo predlogov in tolmačenje zakonov s področja volilne zakonodaje na državni in lokalni ravni ter zakonov, ki urejajo položaj funkcionarjev, med drugim tudi zakona o poslancih. V nadaljevanju iz vidika pristojnosti ministrstva podajamo kratek pregled veljavne ustavne ureditve volilnega sistema in položaja poslancev ter načelno opredelitev do samega predloga.

Iz Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) izhaja, da državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev. Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Poslanci se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor. Volilni sistem ureja Zakon o volitvah v državni zbor. Pomembno je še dodatno določilo (ki po mnenju stroke v praksi še ni uveljavljeno), zapisano v 5. odstavku 80. člena ustave, ki pravi, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

V Sloveniji izvajamo različico proporcionalnega volilnega sistema, za katerega je za razliko od večinskega, značilno dejstvo, da volivec nima neposrednega vpliva na izvolitev kandidata za poslanca. Volitve potekajo v 8 volilnih enotah in vsaka volilna enota je razdeljena na 11 volilnih okrajev. Iz vsake od 8 enot je izvoljenih 11 poslancev. Dejansko se glasovi, ki jih dobivajo kandidati na volitvah seštevajo v korist liste kandidatov na ravni celotne volilne enote (kandidati torej niso izvoljeni po posameznih volilnih okrajih). Za volitve poslancev italijanske

oziroma madžarske narodne skupnosti se na območjih, kjer ti skupnosti živita, oblikujeta posebni volilni enoti, kjer se voli po večinskem volilnem sistemu.

Proporcionalni sistem v največji možni meri poskuša izenačiti število strankarskih sedežev in volilni rezultat. Pomembno pa je tudi dejstvo, v proporcionalnem sistemu volivec dejansko ne odloča o posameznih kandidatih pač pa o strankarskih listah. Posledično je težko doseči personalizacijo, saj je potrebno deleže glasov, ki jih dobi posamezni kandidat, prevesti v mandate. Mandatov dejansko v praksi ne dobivajo kandidati neposredno, ampak liste kandidatov. Večjo personalizacijo bi omogočili z uvedbo preferenčnega glasu, je pa v praksi vprašljiva izvedba tega sistema.

Ne glede na navedeno pa se je v zvezi z vprašanjem možnosti odpoklica poslanca oziroma prenehanja mandata zaradi zamenjave stranke oziroma prehoda v drugo poslansko skupino, potrebno osredotočiti na samo vsebino poslanskega mandata, ki je določena z ustavo.

Prvi odstavek 82. člena ustave določa, da so »poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila«. Iz navedenega izhaja, da je mandat poslanca reprezentativni **(predstavniški)**. Reprezentativni (svobodni ali nevezani) mandat pomeni, da izvoljeni predstavnik v parlamentu ne predstavlja posameznih volivcev, ki so ga izvolili, niti volilne enote, v kateri je bil izvoljen, pač pa ljudstvo kot celoto. Enako velja tudi za dva poslanca narodnih skupnosti, ki sta izvoljena le od predstavnikov narodnih skupnosti. Tovrstni predstavniški mandat je značilen za moderne demokracije. Samostojnost poslanca izhaja tudi iz 2. člena Zakona o poslancih, ki pravi, da so »poslanci predstavniki vsega ljudstva in pri izvrševanju poslanskega mandata niso vezani na kakršnakoli navodila. Poslanski mandat izvršujejo v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom državnega zbora«. Iz navedenega jasno izhaja, da so poslanci pri odločanju samostojni in pravno neodvisni vendar niso nad ustavo.¹

Je pa poslanec vsekakor politično »odvisen«. V praksi je vezan na politično stranko, ki ji pripada in na kateri listi je kandidiral in bil izvoljen na volitvah. Ker gre za politično vezanost, so v praksi tudi sankcije praviloma politične. Neposlušnega poslanca tako stranka praviloma več ne uvrsti na listo kandidatov.

Podobno velja za poslance narodnih skupnosti. Njun mandat je ravno tako reprezentativen, saj ustava glede njunega položaja ne določa nikakršnih izjem. Njihovo glasovanje oziroma drugo udejstvovanje v državnem zboru je lahko čisto v nasprotju s stališči narodnih skupnosti, pa to še ne pomeni, da jih lahko odpokličejo. Ravno tako kot pri drugih poslancih pa je vprašanje političnih sankcij, ki se lahko zgodijo ob prihodnjih volitvah.

Drugače je pri t.i. imperativnem mandatu poslanca, ki je bil v preteklosti značilen za stanovsko državo, v kateri so bili odposlanci v stanovskem zboru strogo vezani na navodila volilnega telesa. V času mandata jih je bilo mogoče odpoklicati. Sodobne demokracije imperativnega mandata danes ne poznajo.

Sklepno ugotavljamo, da bi vsaj delno lahko pritrdili ugotovitvi predlagatelja, da gre za vprašanje legitimnosti prestopa poslanca v povezavi z dejstvom, da se volivec odloča na podlagi programa stranke, ker je jasno, da v praksi ni neposrednega vpliva volivca na

¹ Glej Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 780-782.

izbiro kandidata. Kakršenkoli odpoklic ali ” prenehanja mandata” zaradi “prestopa” poslanca (oziroma določitev tovrstne materije v zakonu) pa po našem mnenju ne bi bil skladen z določili ustave. Reprezentativni (svobodni ali nevezani) mandat poslanca namreč pomeni, da izvoljeni predstavnik v parlamentu ne predstavlja posameznih volivcev, ki so ga izvolili, niti ne volilne enote, v kateri je bil izvoljen, pač pa ljudstvo kot celoto. Poslanca ni mogoče odpoklicati zaradi njegovih političnih stališč, saj bi s tem posegli tudi v ustavno varovano pravico do političnega združevanja, v svobodo govora in vesti. Sankcija za poslančevo učinkovito ali neučinkovito delo je lahko politična in je preprosto v tem, da bo na novih volitvah izvoljen ali ne.

Pripravila:
mag. Renata Zatler
sekretarka

Boris Koprivnikar
MINISTER