



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: 010-350/2015/3
Datum: 23.11.2015

Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 3995-487: Odpoklic izvoljenih predstavnikov

Zveza: vaš dokument št. 092-487/2012/1

Spoštovani,

v mnenje smo prejeli predlog državljana za spremembo volilne in druge zakonodaje na temo volitev, in sicer tako, da bo možno izvesti odpoklic voljenih predstavnikov – predsednika države, poslancev, evropsolancev in županov. Odpoklic naj bi se po predlogu izvedel na zahtevo 10-ih odstotkov volivcev – za župana občanov, za poslanca volivcev v ustreznem volilnem okraju itd. Njegovo mesto naj bi zasedla oseba, ki je na zadnjih volitvah zasedla drugo mesto. Na tak način naj bi po mnenju predlagatelja zagotovili, da bi predstavniki res delovali v korist volivcev.

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 ter stališče do predlaganih rešitev.

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, da 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 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 poslovníkom 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.

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

Sklepno ugotovimo, da predlagani (»ljudski«) odpoklic poslanca pred iztekom njegovega mandata glede na ustavna določila in volilni sistem, ki ga imamo, v praksi ni izvedljiv. Menimo, da prejeti predlog v delu, ki se nanaša na poslance, ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Sankcija za poslančevo učinkovito ali neučinkovito delo je lahko politična in je preprosto v tem, da bo na novih volitvah izvoljen ali ne. Pri tem pa poudarimo, da veljavna zakonodaja določa možnost predčasne izgube mandata poslanca, ki ga ta lahko predčasno izgubi iz razlogov, ki izvirajo iz njegovih osebnih okoliščin ali pa izvirajo iz parlamenta samega.

Dodatno spomnimo še na dejstvo, da so v Državni zbor vložene novele več zakonov – tako imenovani »volilni paket« (Zakona o volitvah v državni zbor, Zakon o poslancih, Zakon o volitvah predsednika republike, Zakon o poslancih, Zakon o lokalnih volitvah...) - katerih cilj je omejitev volilne pravice (kandidiranje) in določitev možnosti predčasnega prenehanja mandata (poslanca, župana, državnega svetnika) iz razloga kaznovanosti. Cilj spremembe je torej zagotoviti, da bodo izvoljeni posamezniki in posameznice, ki izpolnjujejo vsaj minimalne standarde pravil etičnega in profesionalnega ravnanja, le-ta obdržali tudi med opravljanjem funkcije.

Glede odpoklica županov je situacija malce drugačna. V Sloveniji imamo sistem neposrednih volitev županov in v tovrstnih sistemih imajo primerljive države že uzakonjeno možnost odpoklica, ki ga lahko sprožijo; predstaviški organ občine, državni organ ali volivci z ljudskim glasovanjem. Tako je tudi za Slovenijo primerno, da se možnost odpoklica uzakoni in tako omogoči, da ljudstvo oziroma v tem primeru občani svoje nezadovoljstvo izrazijo s predčasnim prenehanjem mandata najvišjega predstavnika ljudstva na lokalni ravni.

V Državni zbor je bila v mesecu maju letošnjega leta (skupaj s paketom »volilne zakonodaje«) že vložena novela Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi in novela Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah. S predlogom spremembe zakonodaje (ki je trenutno še v zakonodajnem postopku državnega zbora) se na lokalni ravni že predlaga uvedba instituta odpoklica in sicer s predlogom **novega 42. a člena**.² Če bo predlog v državnem zboru sprejet, bodo imeli občani možnost odpoklica župana enkrat med mandatom, in sicer v obdobju po preteku dvanajstih mesecev od dneva nastopa mandata in najkasneje dvanajst mesecev pred potekom mandatne dobe.

Pripravila:
mag. Renata Zatler
sekretarka

Boris Koprivnikar
MINISTER

² Glej predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, objavljen na spletni strani Državnega zbora; https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=E7331DE5B907134DC1257E370042C52F&db=pre_zak&mandat=VII&tip=doc